

Національне агентство України з питань державної служби

Вища школа публічного управління

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Національна академія правових наук України

Запорізький національний університет

Навчально-науковий інститут права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Донецький державний університет внутрішніх справ

Одеський державний університет внутрішніх справ

Громадська мережа публічного права та адміністрації UPLAN

Асоціація фахівців адміністративного права

**ПУБЛІЧНА СЛУЖБА:
НОВА АРХІТЕКТУРА ТА СТРАТЕГІЇ ДЛЯ
ДЕОКУПОВАНИХ ТЕРИТОРІЙ**

до Дня державної служби України

**Збірник наукових праць за матеріалами
Всеукраїнського круглого столу
23 червня 2023 року**

Харків
2023

Редакційна колегія:

д-р юрид. наук, проф. *Лученко Д.В.*,
канд. юрид. наук, доц. *Бойко І.В.*,
канд. юрид. наук, доц. *Мех Ю.В.*,
канд. юрид. наук, доц. *Соловйова О.М.*

Публічна служба: нова архітектура та стратегії для деокупованих територій: збірник наукових статей, тез доповідей та повідомлень за матеріалами Всеукраїнського круглого столу (23 червня 2023 року, Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, м. Харків). Харків: Друкарня Мадрид, 2023. 256 с.

У збірнику представлені наукові праці учасників Всеукраїнського круглого столу «Публічна служба: нова архітектура та стратегії для деокупованих територій», яка відбулася 23 червня 2023 року в Національному юридичному університеті імені Ярослава Мудрого і була присвячена Дню державної служби в Україні.

До збірника увійшли наукові статті, тези доповідей та повідомлень учасників круглого столу, які відображають результати наукових пошуків авторів із висвітлення актуальних питань: функціонування публічної служби в умовах воєнного стану; перспективи реформування інституту державної служби; новели законодавства про службу в органах місцевого самоврядування; підсилення інституційної стійкості публічної служби на деокупованих територіях.

Збірник розраховано на науковців, викладачів, практичних працівників, студентів, а також широке коло читачів, які цікавляться цією проблематикою.

Всеукраїнський круглий стіл
«Публічна служба: нова архітектура та стратегії
для деокупованих територій»
23 червня 2023 року, Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого (Україна, м. Харків)

СЛОВО ВІД ОРГАНІЗАЦІЙНОГО КОМІТЕТУ

Шановні читачі!

23 червня Україна відзначає День державної служби. Це професійне свято було встановлено Указом Президента України ще в 2003 році.

Саме цій події був приурочений проведений 23 червня 2023 року круглий стіл «Публічна служба: нова архітектура та стратегії для деокупованих територій». Його співorganizаторами стали Національне агентство України з питань державної служби, Вища школа публічного управління, Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, Національна академія правових наук України, Запорізький національний університет, Навчально-науковий інститут права Київського національного університету імені Тараса Шевченка, Донецький державний університет внутрішніх справ, Одеський державний університет внутрішніх справ, Громадська мережа публічного права та адміністрації UPLAN, Асоціація фахівців адміністративного права.

Державна служба є тим стрижнем, який в умовах воєнного часу підтримує інституційну стійкість держави. А державні службовці щоденної працею забезпечують потреби людей і держави, створюють умови не тільки для відсічі збройної агресії, а й для євроінтеграційного руху України. Державні службовці – це висококваліфіковані працівники, які присвячують себе служінню суспільству та дбають про

Всеукраїнський круглий стіл
«Публічна служба: нова архітектура та стратегії
для деокупованих територій»
23 червня 2023 року, Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого (Україна, м. Харків)

благо для всіх. Від їх професіоналізму, знань і вмінь залежить якість життя кожного українця.

Розуміючи, що службовці нині діють у надскладних умовах, ми, науковці, не можемо стояти осторонь проблем, з якими вони стикаються, і мусимо зробити внесок у вироблення підходів до реформувань і змін, що необхідні для функціонування державної служби в умовах воєнного стану та для повоєнної відбудови.

У цій збірці розміщені тези доповідей та повідомлень учасників круглого столу. Маємо надію, що наукові доробки та ідеї, висловлені науковцями та практиками, сприятимуть вдосконаленню законодавства про публічну службу та будуть у пригоді в правозастосовній діяльності.

*Всеукраїнський круглий стіл
«Публічна служба: нова архітектура та стратегії
для деокупованих територій»*
23 червня 2023 року, Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого (Україна, м. Харків)

ПРОГРАМА КРУГЛОГО СТОЛУ

ВІТАЛЬНІ СЛОВА

10.00-10.25

Алюшина Наталія

*кандидат психологічних наук, доцент, Голова
Національного агентства України з питань
державної служби*

Лученко Дмитро

*доктор юридичних наук, професор, проректор з
наукової роботи Національного юридичного
університету імені Ярослава Мудрого*

10.25-10.40

ВИСТУПИ ІЗ НАУКОВИМИ ДОПОВІДАМИ

Грай Марина

*державний експерт експертної групи з питань
управління персоналом Генерального
департаменту з питань управління персоналом
на державній службі та в органах місцевого
самоврядування НАДС*

**Новації законопроекту
«Про службу в органах місцевого
самоврядування»**

*Всеукраїнський круглий стіл
«Публічна служба: нова архітектура та стратегії
для деокупованих територій»*
23 червня 2023 року, Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого (Україна, м. Харків)

<p>10.40-10.55</p>	<p>Коломоєць Тетяна <i>доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України, Заслужений юрист України, декан юридичного факультету Запорізького національного університету</i></p> <p>«Мовна стійкість» державних службовців: нові виклики до формування компетентностей для забезпечення ефективної професійної діяльності у період дії правового режиму воєнного стану та повоєнної відбудови України</p>
<p>10.55-11.10</p>	<p>Львова Єлизавета <i>професорка кафедри конституційного та міжнародного права Одеського державного університету внутрішніх справ, доктор юридичних наук, доцент</i></p> <p>Індивідуалізація відповідальності публічних службовців як забезпечення законності під час воєнного стану в Україні</p>

Всеукраїнський круглий стіл
«Публічна служба: нова архітектура та стратегії
для деокупованих територій»
23 червня 2023 року, Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого (Україна, м. Харків)

<p>11.10-11.25</p>	<p>Федчишин Сергій <i>доктор юридичних наук, доцент, доцент кафедри адміністративного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого</i></p> <p>Проблеми формування кадрового резерву для проходження державної служби на деокупованих територіях України</p>
<p>11.25-11.40</p>	<p>Кузьменко Сергій <i>професор кафедри цивільного, трудового права та права соціального забезпечення факультету №4 Донецького державного університету внутрішніх справ, доктор наук з державного управління, кандидат юридичних наук, професор</i></p> <p>Інститут префектів як умова реформи децентралізації</p>
<p>11.40-11.55</p>	<p>Мацелюх Іванна <i>доктор юридичних наук, доцентка кафедри службового та медичного права Навчально-наукового інституту права Київського національного університету імені Тараса Шевченка</i></p> <p>Становлення гендерної рівності: від зародження до сучасності</p>

Всеукраїнський круглий стіл
«Публічна служба: нова архітектура та стратегії
для деокупованих територій»
23 червня 2023 року, Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого (Україна, м. Харків)

<p>11.55-12.10</p>	<p>Бігарь Ольга <i>аспірантка Київського національного торгово-економічного університету, здобувачка PhD в галузі права</i></p> <p>Забезпечення гендерної рівності у ЗСУ як напрям реформування публічної служби</p>
<p>12.10-12.25</p>	<p>Ковтун Марина <i>кандидат юридичних наук, доцент, доцентка кафедри адміністративного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого</i></p> <p>Е-декларування в умовах воєнного стану: вимога часу чи не на часі</p>
<p>12.25-13.00</p>	<p>ПІДВЕДЕННЯ ПІДСУМКІВ ЗАХОДУ</p>

Всеукраїнський круглий стіл
«Публічна служба: нова архітектура та стратегії
для деокупованих територій»
23 червня 2023 року, Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого (Україна, м. Харків)

ОРГАНІЗАЦІЙНИЙ КОМІТЕТ КРУГЛОГО СТОЛУ

Лученко Дмитро, доктор юридичних наук, професор,
проректор з наукової роботи Національного юридичного
університету імені Ярослава Мудрого,

Коломоєць Тетяна, докторка юридичних наук,
професорка, декан юридичного факультету Запорізького
національного університету,

Берлач Анатолій, доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри службового та медичного права
Навчально-наукового інституту права Київського
національного університету імені Тараса Шевченка,

Назимко Єгор, доктор юридичних наук, професор, перший
проректор Донецького державного університету внутрішніх
справ,

Корнієнко Максим, доктор юридичних наук, професор,
перший проректор Одеського державного університету
внутрішніх справ,

Бойко Ірина, кандидатка юридичних наук, доцентка,
доцентка кафедри адміністративного права Національного
юридичного університету імені Ярослава Мудрого,

Всеукраїнський круглий стіл
«Публічна служба: нова архітектура та стратегії
для деокупованих територій»
23 червня 2023 року, Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого (Україна, м. Харків)

Мех Юлія, кандидатка юридичних наук, доцентка, доцентка кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого,

Соловійова Ольга, кандидатка юридичних наук, доцентка, доцентка кафедри адміністративного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого,

Ковтун Марина, кандидатка юридичних наук, доцентка, доцентка кафедри адміністративного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого,

Федчишин Сергій, доктор юридичних наук, доцент, доцент кафедри адміністративного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого.

*Всеукраїнський круглий стіл
«Публічна служба: нова архітектура та стратегії
для деокупованих територій»*
23 червня 2023 року, Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого (Україна, м. Харків)

НАУКОВО-ПРАКТИЧНА ТРИБУНА

БІГАРЬ ОЛЬГА

*командир мінометного взводу,
офіцерка Збройних Сил України,
аспірантка Київського національного
торговельно-економічного університету
(м. Київ, Україна)*

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГЕНДЕРНОЇ РІВНОСТІ В ЗБРОЙНИХ СИЛАХ УКРАЇНИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

В умовах воєнного стану, оголошеного внаслідок російської агресії та повномасштабного ведення бойових дій питання захисту територіальної цілісності та державного суверенітету стали пріоритетними. На захист держави виступили не лише чоловіки, а й більше 60 тис жінок нині знаходяться на військовій службі, з них 5 тисяч беруть безпосередню участь в бойовій роботі на посадах рядового, сержантського та офіцерського складу безпосередньо на лінії бойового зіткнення.

Підвалини для можливості доступу жінкам до військової служби були закладені ще у 2016 році. Як відомо, у 2000 році Радбезом ООН була ухвалена резолюція № 1325 “Жінки, мир, безпека”. Цей документ заклав основи для залучення жінок до прийняття рішень і збільшення їх

представництва у секторі безпеки та оборони [1]. Документ наголосив на важливій ролі жінки у запобіганні і врегулюванні конфліктів та в розбудові миру, а також зобов'язав держав-членів забезпечити більш активну участь жінок на всіх рівнях ухвалення рішень в національних, регіональних і міжнародних інститутах, у механізмах запобігання, управління та вирішення конфліктів. Відтак, резолюція стала інституційною основою для інтеграції жінок до безпекового сектору.

Реалізація згаданої резолюції Україною розпочалася у 2016 році в умовах збройного конфлікту. Перший Національний план її виконання був погоджений на період до 2020 року. Нині діє Національний план дій з виконання резолюції Ради Безпеки ООН 1325 “Жінки, мир, безпека” на період до 2025 року, затверджений розпорядження Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2020 р. [2].

Загалом упродовж 2008–2019 років Радою безпеки ООН було ухвалено 9 нормативних документів, що стали логічним продовженням Резолюції 1325. Вони відображають світові тенденції щодо забезпечення гендерної рівності в силових структурах. Своєю чергою українське законодавство також зазнало ряд змін та реформ в такій консервативній сфері публічної служби як військова. Зокрема відбулося суттєве вдосконалено чинного законодавства щодо забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків під час проходження ними військової служби, навчання та підвищення кваліфікації особового складу. Так, відповідно

до Закону України “Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення рівних прав і можливостей жінок і чоловіків під час проходження військової служби у Збройних Силах України та інших військових формуваннях” від 06.09.2018 р., українські жінки мають рівний доступ до посад, рівні можливості щодо укладання контрактів, рівні права при вступі до військових навчальних закладів зокрема ліцеїв [3]. Отже, аналізуючи законодавство, яке регламентує гендерну політику в ЗСУ, можемо зробити висновок, що проблематика гендерної дискримінації вже не має під собою юридичних підстав.

Відповідно до соціологічних досліджень міністерства оборони за 2020 рік, більш ніж кожний третій (41,3%) військовослужбовець-чоловік та майже кожна третя жінка-військовослужбовець (34,6%) вважають, що дискримінація у ЗС України за ознакою статі відсутня. Проте майже кожна п’ята і кожна десята жінка-військовослужбовець зазначили про наявність дискримінації жінок як ситуативного і як системного явища. Вона, насамперед, пов’язана із існуванням у минулому стереотипних детермінантів. Перший – біологічний, який є помилковою гіпотезою про біологічні та психологічні «особливості» жінок, які нібито заважають їм займатися військовою справою. Приклади жінок військових розглядалися як виняток, висвітлювалися маскуліні риси зовнішності таких суб’єктів що «підтверджували загальне правило».

Другий поєднує соціальні, культурні та релігійні детермінанти, які різними способами обмежують можливості жінок займатися військовою службою і досягати успіху в цій галузі. Серед таких причин: традиційний культурний андроцентризм та сексизм у культурі, рекламі та медіа, котрий просуває сексуально об'єктивовані образи домогосподарок, представниць індустрії краси, матерів та доглядачок. Одночасно з сексуальною об'єктивізацією жінки в ЗМІ, альтернатива самостійної та вольової поведінки жінки не була представлена. Такі підходи формують тези про можливість жінки обіймати у війську лише «фемінізовані посади» – у сферах забезпечення, логістики, медичної служби тощо.

Варто погодитися, що до 2016 року жінкам дійсно був доступний лише обмежений перелік військово-облікових спеціальностей, крім того постановка жінок на військовий облік була не обов'язковою або стосувалась медичних спеціальностей. Станом на зараз наративи про жінок у війську при штабі або на кухні є лише елементом ворожих ПСО, оскільки в законодавстві окупанта жінкам досі доступні лише фемінізовані посади та обмежені ранги військової служби.

Нині, сучасні реалії українського буття не лише вказують на високі успіхи у сфері створення рівних можливостей для жінок і чоловіків у сфері військової служби, але й про нівелювання традиційних поглядів та застарілих консервативних теорій.

Всеукраїнський круглий стіл
«Публічна служба: нова архітектура та стратегії
для деокупованих територій»
23 червня 2023 року, Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого (Україна, м. Харків)

Разом з тим, вважаємо за доцільне продовження збалансованої політики забезпечення рівного доступу до посад в ЗСУ, шляхом підвищення обізнаності кадрових служб з гендерних питань, впровадження просвітницької діяльності, направленої на нівелювання гендерного дисбалансу, роботи груп контролю бойового стресу та офіцерів служб морально-психологічного забезпечення на запобіганні різних форм гендернозумовлених дискримінацій та насильства, в тому числі психологічного. При цьому важливим є також запровадження обов'язкового проходження курсу індивідуальної підготовки з гендерних питань перед призначенням на посади вищого офіцерського складу, що сприятиме підвищенню знань вищого військового керівництва в сфері забезпечення рівних прав і можливостей чоловіків та жінок у ЗС України.

Для унеможливлення дисциплінарних зловживань військовослужбовцями, командирам військових частин та підрозділів потрібно забезпечити залучення в однаковій мірі військовослужбовців обох статей до виконання завдань та обов'язків військової служби, а також рівну дисциплінарну та кримінальну відповідальність за їх реалізацію. Відтак, потрібно продовжити роботу над удосконаленням нормативно-правової бази, у тому числі Статуту ЗС України, посадових інструкцій, настанов тощо, з питань дотримання гендерної рівності враховуючи при цьому досвід країн членів НАТО. Зокрема, доопрацювати Закон України про Статут внутрішньої служби ЗС України [4], який має низку

застарілих та вже неактуальних норм, оновивши його відповідно до нещодавно ухвалених законодавчих змін.

Таким чином, за останні роки Україна зробила значні зрушення як в нормативній, так і в практичній площині у напрямку забезпечення рівних прав і можливостей доступу жінок та чоловіків у сфері військової служби, однак на обраному шляху ще існують рештки детермінантів та стереотипів, які потрібно продовжити нівелювати шляхом підвищення освіченості серед суспільства загалом та в рядах особового складу Збройних Сил України. При цьому важливим є також удосконалення нормативно-правової бази, усунення застарілих, неактуальних норм, приведення її у відповідність до провідних світових стандартів.

Список використаних джерел:

1. Резолюція Ради Безпеки ООН 1325 «Жінки, мир, безпека». URL: <https://nssu.gov.ua/genderna-rivnist/rezolyuciya-radi-bezpeki-oon-1325>

2. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження Національного плану дій з виконання резолюції Ради Безпеки ООН 1325 “Жінки, мир, безпека” на період до 2025 року» від 28 жовтня 2020 р. № 1544-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1544-2020-%D1%80#Text>

3. Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення рівних прав і можливостей жінок і чоловіків під час проходження військової служби у Збройних Силах України та інших

Всеукраїнський круглий стіл
«Публічна служба: нова архітектура та стратегії
для деокупованих територій»
23 червня 2023 року, Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого (Україна, м. Харків)

військових формуваннях» від 06.09.2018 р. URL:
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2523-19#Text>

4. Закон України «Про Статут внутрішньої служби
Збройних Сил України» від 24 березня 1999 року. URL:
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/548-14?find=1&text=%D0%97%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD+%D0%A3%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%97%D0%BD%D0%B8+%C2%AB%D0%9F%D1%80%D0%BE+%D0%A1%D1%82%D0%B0%D1%82%D1%83%D1%82+%D0%B2%D0%BD%D1%83%D1%82%D1%80%D1%96%D1%88%D0%BD%D1%8C%D0%BE%D1%97+%D1%81%D0%BB%D1%83%D0%B6%D0%B1%D0%B8+%D0%97%D0%B1%D1%80%D0%BE%D0%B9%D0%BD%D0%B8%D1%85+%D0%A1%D0%B8%D0%BB+%D0%A3%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%97%D0%BD%D0%B8%C2%BB+%D0%B2%D1%96%D0%B4+24+%D0%B1%D0%B5%D1%80%D0%B5%D0%B7%D0%BD%D1%8F+1999+%D1%80%D0%BE%D0%BA%D1%83+%E2%84%96+548-XI#Text>

Всеукраїнський круглий стіл
«Публічна служба: нова архітектура та стратегії
для деокупованих територій»
23 червня 2023 року, Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого (Україна, м. Харків)

VOLKOVA YULIIA
Doctor of Law, Professor,
Professor of the Department of Administrative Law and Process
Taras Shevchenko National University of Kyiv
(Kyiv, Ukraine)
Honorary Associate at University of Liverpool
(Liverpool, UK)

MODELS OF PUBLIC SERVICE IN THE EU

Taking into account the latest changes, martial law, Ukraine's obtaining the status of a candidate for EU membership, when studying the issue of the right of Ukrainian citizens to public service, it is worth paying attention to the reforms of the EU member states in the field of public service and types of public service models in the EU countries.

In the EU countries, one of the three main models of public service is used – career, position and mixed, which combines elements of career and job models. Most countries of the European Union have built their public service on the principle of a career model. These are primarily France, Germany, Denmark and Spain. The job model operates in Sweden, the Netherlands, the mixed model has become widespread in Italy, Latvia, Lithuania, Malta, Poland, Hungary, the Czech Republic, Poland, etc. Illustrative here are the reforms in Poland, which created three levels of independent self-government with a clear separation of powers and separate budgets, where the state authorities have their offices to control

local authorities [1]. Two types of territorial administration have been created: on the principle of centralization (governmental) and the second type – on the principle of decentralization. Thus, voivodeships implement the tasks of the central government, and communes have become a pillar of local self-government bodies. The «good administration» program was created to disseminate information about the administration's actions, improve service delivery, and improve operations. It initiates changes in administrations to disseminate the experience of openness of action and provides citizens with information on the most important administrative procedures [2].

As for the formation of state power, the concepts of public and civil service are used in Poland. The public service includes positions in the public administration, and the civil service includes positions created to ensure the professional, impartial and politically neutral implementation of state decisions in public administration institutions. A candidate can take a position in the public or civil service only after passing the procedure: appointment to a position on a temporary contract basis (up to 3 years), a 6-month internship, initial professional training, passing an exam taken by the examination commission. If the necessary conditions are met, the candidate receives a work contract for an indefinite period [3]. It also offers the necessary training for persons who plan to take up a managerial, expert or managerial position in the Polish public service at the central and regional levels.

Всеукраїнський круглий стіл
«Публічна служба: нова архітектура та стратегії
для деокупованих територій»
23 червня 2023 року, Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого (Україна, м. Харків)

The National School of Public Administration is also engaged in improving the professional skills of persons working in public administration bodies. Thus, the mixed model combines the features of the job and career model of public service. Some of the positions can be applied for by any person, including those outside the public service, but certain positions can be applied for only if they have some experience in public service. As a result of reforms and modernization, a large number of countries have a mixed model of public service and are in the middle between career and job models. Today, in its classic pure form, there is no career or job model of public service. Ukraine is no exception. Signs of a mixed model of public service are also noticeable in our country: the division of positions into categories A, B and C, in accordance with the Law of Ukraine «On Civil Service» (a sign of a career model); the possibility of signing a contract for civil service (a sign of the job model); transfer of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine to the competence of the Ministry of Education and Science, in accordance with the Presidential Decree of 2020 (a sign of a career model), etc. Through reform and decentralization, the public service is gradually being modernized, focusing on protecting the interests of citizens, taking into account changes to the Public Administration Reform Strategy of Ukraine for 2022-2025 and European standards.

Всеукраїнський круглий стіл
«Публічна служба: нова архітектура та стратегії
для деокупованих територій»
23 червня 2023 року, Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого (Україна, м. Харків)

References:

1. Магновський І. Й. Зарубіжний досвід децентралізації публічної влади: теоретико-правовий аспект URL: <http://dspace.oduvvs.edu.ua>.

2. Микієвич М., Сенік С. Особливості розвитку державної служби в Україні та країнах Європейського Союзу: порівняльно-правова характеристика URL: <http://publications.lnu.edu.ua/bulletins/index.php/intrel/article/view/10375/10503>.

3. Сприндис С. І. Організація місцевого самоврядування у країнах ЄС, спираючись на досвід Франції та Польщі URL: http://pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2020/6_2020/16.pdf.

ГРАЙ МАРИНА

кандидат наук з державного управління, державний експерт
Національного агентства України з питань державної служби
(м. Київ, Україна)

ОЧІКУВАНІ НОВЕЛИ
У ЗАКОНОДАВСТВІ ПРО СЛУЖБУ
В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Стратегія реформи державного управління до 2025 року передбачає подальше делегування повноважень з надання адміністративних послуг органам місцевого самоврядування, що потребує компетентних та професійних кадрів, здатних надавати якісні послуги громадянам та

підприємствам, забезпечувати оперативне вирішення нагальних питань територіальної громади. На жаль, норми чинного законодавства про службу в органах місцевого самоврядування не є сприятливими для організації сучасної професійної служби в муніципалітетах. Фактично, в основу Закону України “Про службу в органах місцевого самоврядування” від 2001 року покладене попереднє законодавство про державну службу 1993 року та відповідні підзаконні акти, положення, яких надалі застосовуються до посадових осіб місцевого самоврядування, навіть після поліпшення для державного апарату Законом України “Про державну службу” у 2015-2016 роках. Навіть більше, незважаючи на нову законодавчу основу для державних службовців, положення стосовно органів місцевого самоврядування містять прямі посилання на норми попереднього законодавства, яке вже не чинне та не застосовується до державних службовців. У зв'язку з цим, розрив між модернізованою та професійною державною службою та посадовими особами місцевого самоврядування продовжує збільшуватись, що негативно впливає на єдність підходів формування професійної служби в органах місцевого самоврядування, зокрема, та в системи державного управління України в цілому.

Закон України “Про службу в органах місцевого самоврядування” передбачає визначення нових правових та організаційних засад служби в органах місцевого самоврядування як професійної та політично неупередженої

діяльності, забезпечення рівного доступу до служби для громадян України, уточнення посадових рангів, що дозволить поліпшити умови виплати винагород, а також для приведення норм щодо служби у відповідність до вимог бюджетного законодавства та нової системи адміністративно-територіального поділу.

Закладені в Законі “Про службу в органах місцевого самоврядування” новели покликані гармонізувати службу в органах місцевого самоврядування з державною службою, але з врахуванням специфіки органів місцевого самоврядування та незалежності місцевого самоврядування. Його положення не є ідентичними до положень Закону України “Про державну службу”, проте дозволяють помітити деякі позитивні напрацювання, спрямовані на усунення зазначених вище недоліків чинної нормативної бази.

Так, за аналогією з нормами державної служби визначаються права та обов’язки, порядок кадрового добору через відкриті конкурсні процедури, загальні правила стосовно умов оплати праці, розмір фактичної заробітної плати тепер зона відповідальності місцевої ради, порядок звільнення з посади та дисциплінарні провадження. Передбачувані зміни покликані модернізувати службу в органах місцевого самоврядування та сприяти підвищенню професійного рівня службовців місцевого самоврядування.

В Законі передбачено чітке розрізнення між виборними посадовими особами місцевого самоврядування та службовцями місцевого самоврядування, які

призначаються за результатами конкурсу (статті 6 та 20). Існуючий спосіб формування кадрового резерву в органах місцевого самоврядування та його ведення скасовується, і конкурс стає єдиним способом отримати посаду в органах місцевого самоврядування. Кадровий резерв тепер формується виключно з осіб, які за результатами конкурсу визначені другими та у яких автоматично виникло відкладене право на зайняття посад в органах місцевого самоврядування протягом року (стаття 35).

З метою забезпечення рівного доступу до служби в органах місцевого самоврядування громадян України та принципів відкритості та прозорості на службі в органах місцевого самоврядування, а також подолання проблеми обмеженого інформування громадськості про вакансії, у Законі передбачено обов'язкове оприлюднення оголошень про проведення конкурсу на Єдиному порталі вакансій публічної служби та на вебсайті територіальної громади. Результати проведених конкурсів також підлягають опублікуванню. Ще одна новація, передбачає покладення обов'язку на орган місцевого самоврядування щодо забезпечення відеофіксації конкурсного відбору на посаду службовця місцевого самоврядування категорії І з подальшим оприлюдненням на своєму офіційному вебсайті відеозапису співбесіди переможця відповідного конкурсного відбору впродовж трьох днів з дня його проведення.

Для формування політично неупередженою служби в органах місцевого самоврядування не достатньо

розмежування посад на виборні посади та професійні, тому принцип політичної неупередженості закладено також при формуванні Конкурсної комісії. Чим встановлено обмеження, а саме, що до складу конкурсної комісії не можуть включатися народні депутати України, депутати місцевих рад, особи, які обіймають посади в керівних органах політичних партій, їх обласних, міських, районних організаціях і первинних осередках та інших структурних утвореннях, передбачених статутом політичної партії (стаття 24).

Передбачені також інші положення щодо політичної неупередженості, вони стосуються, як керуючого справами, так і спеціаліста на найнижчій посаді в органі місцевого самоврядування. Керуючий справами виконавчого комітету (апарату) не може бути депутатом будь-якої місцевої ради та повинен припинити членство у політичній партії. Також на час служби в органах місцевого самоврядування на посаді категорії “І” особа зупиняє своє членство в політичній партії (стаття 12).

Проте в Законі передбачено можливість реалізації конституційного права бути обраним, тобто балотуватися на будь-яку виборну посаду в державі. Зокрема, у такий спосіб, службовці місцевого самоврядування, які займають посади II або III категорії в органі місцевого самоврядування, можуть бути членами ради у випадку, якщо така особа працює в апараті або виконавчому органі іншої ради (в іншій територіальній громаді).

Хочеться повернутись на крок назад ще до прийняття Закону та описати питання умов оплати праці. У редакції законопроекту, розробленого НАДС, було запропоновано регламентацію зарплат для органів місцевого самоврядування – і це нормальна демократична практика. Зокрема, схема посадових окладів складається з мінімального посадового окладу службовця місцевого самоврядування категорії “ІІІ” та міжпосадових співвідношень такого посадового окладу з іншими посадовими окладами (у коефіцієнтах).

Далі передбачались крайні межі рамок посадових окладів: мінімальний розмір посадового окладу службовця місцевого самоврядування категорії ІІІ не може бути меншим 2 та більше 8 розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб, а максимальний розмір посадового окладу виборної посадової особи не може більш як у 6 разів перевищувати мінімальний розмір посадового окладу службовця місцевого самоврядування категорії ІІІ.

Також у законопроекті було закладено структуру заробітної плати, що складається із сталих виплат не менш як 70%, до яких належать посадовий оклад, надбавка за вислугу років та ранг, а також змінних виплат - щомісячної премії, розмір якої має бути не більш як 30% від посадового окладу.

Крім того, було передбачено однакові елементи оплати праці, як для службовців місцевого самоврядування, так і для виборних посадових осіб. Тобто для тих та інших передбачалася премія та надбавка за вислугу років. За умови,

що в законопроектів буде встановлено обмеження місячної премії до 30 %. Хоча, Рада Європи у своєму висновку не погодилась з таким підходом, аргументуючи це тим, що виборні посадові особи - це політичні посади, і для них не встановлюється премія та надбавка за вислугу років. Найкраще винагорода для виборних посадових осіб, як зазначали колеги, - є довіра від жителів громади та переобрання їх на наступний термін. І це загальноєвропейська практика.

Проте, до повторного першого читання норми, які врегулювали питання оплати праці кардинально змінилися, а конструкцію формування оплати праці 70/30 знято.

Натомість передбачено, що мінімальний розмір посадового окладу службовця місцевого самоврядування категорії III не може бути меншим мінімальної заробітної плати, встановленої законом.

Наразі в Законі відсутня верхня межа розміру посадового окладу та премії як для виборних посадових осіб місцевого самоврядування, так і для службовців місцевого самоврядування.

За ініціативи Міністерства розвитку громад, територій та інфраструктури був закладений превентивний захід щодо запровадження громадського контролю. Цей підхід полягає в тому, що органи місцевого самоврядування на офіційних вебсайтах мають опубліковувати інформацію про премії службовців місцевого самоврядування та виборних посадових осіб з аргументацією до них. У разі

відсутності такої публічної інформації передбачається штрафні санкції відповідно до Кодексу про адміністративні правопорушення.

Уточнено умови переведення службовця місцевого самоврядування з органу місцевого самоврядування на посаду державного службовця без проведення конкурсу.

До таких умов належать, зокрема, рівень державного органу. Це може бути державний орган - юрисдикція якого поширюється на територію Автономної Республіки Крим, однієї або кількох областей, міст Києва та Севастополя, одного або кількох районів, районів у містах, міст обласного значення.

До наступної умови належить категорія посади державної служби, на яку службовець може хоче переводитись. Наприклад, службовець місцевого самоврядування категорії I та II зможе перейти на посаду державної служби категорії Б або В, а службовець місцевого самоврядування категорії III - на посаду державної служби категорії В.

Позитивне рішення суб'єкта призначення або керівника державної служби та відповідна професійна компетентність службовця місцевого самоврядування має відповідати кваліфікаційним вимогам до відповідної посади державної служби, також є обов'язковими умовами при переході на державну службу.

Стосовно дискусії навколо питання правового регулювання статусу патронатної служби в органах

місцевого самоврядування. Закон передбачає, що працівники патронатної служби перебувають у трудових відносин, а при призначенні на посаду в орган місцевого самоврядування не набувають правового статусу посадової особи місцевого самоврядування. Роботу патронатної служби організовує сільський, селищний, міський голова, голова районної у місті, районної, обласної ради. На працівників патронатної служби забороняється покладати функції апарату (секретаріату, виконавчого апарату) ради, повноваження виконавчих органів ради, виборних посадових осіб та службовців місцевого самоврядування.

Визначені Законом повноваження Кабінету Міністрів України видавати підзаконні акти, які будуть обов'язковими для виконання органами місцевого самоврядування, є дуже обмеженими. Фактично за урядом залишається віднесення посад службовців місцевого самоврядування, не зазначені у Закону, до відповідних підкатегорій, а також правове регулювання щодо розміру надбавок за ранги службовців місцевого самоврядування, співвідношення між рангами службовців місцевого самоврядування і рангами державних службовців, дипломатичними рангами, військовими званнями, спеціальними званнями та професійного навчання службовців місцевого самоврядування та виборних посадових осіб.

Основні Типові положення та порядки, що фактично мають вирішити питання врегулювання вступу на службу та її проходження, а також деякі організаційні процеси

Всеукраїнський круглий стіл
«Публічна служба: нова архітектура та стратегії
для деокупованих територій»
23 червня 2023 року, Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого (Україна, м. Харків)

діяльності служб управління персоналом, повинні бути розроблені НАДС. Органи місцевого самоврядування в процесі підготовки своїх власних положень мають враховувати розроблені стандарти центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері служби в органах місцевого самоврядування.

Тобто на НАДС покладено завдання не лише забезпечувати формування та реалізацію державної політики у сфері державної служби, а фактично розробити стандарти для врегулювання службових відносин в муніципалітетах. Така модель, на думку, SIGMA, яка прозвучала під час круглого столу “Реформування законодавства про службу в органах місцевого самоврядування” (м. Київ, 26 серпня 2022 року), зокрема, що відсутність для обов’язкового виконання настанов видається належною, оскільки дає можливість регулювання органам місцевого самоврядування, що є виразом поваги до їхньої самостійності.

*Всеукраїнський круглий стіл
«Публічна служба: нова архітектура та стратегії
для деокупованих територій»
23 червня 2023 року, Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого (Україна, м. Харків)*

КОВБАС ІГОР

*доктор юридичних наук, доцент,
доцент кафедри публічного права юридичного факультету
Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича
(м. Чернівці, Україна)
<https://orcid.org/0000-0001-7039-1586>
ig.kovbas@chnu.edu.ua*

КРАЙНІЙ ПАВЛО

*кандидат юридичних наук,
асистент кафедри публічного права юридичного факультету
Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича
(м. Чернівці, Україна)
<https://orcid.org/0000-0002-1263-9392>
p.krayniy@chnu.edu.ua*

**СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ
ІНСТИТУТУ ДИСЦИПЛІНАРНОЇ
ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ В
УКРАЇНІ**

Державна служба в Україні є однією із важливих складових функціонування механізму держави. Її роль та значення у здійснюваній діяльності яка полягає, крім іншого, у забезпеченні сервісної концепції публічного врядування поступово змінюється. Вона намагається сформулювати власну філософію у якій центральне місце належить людині якій гарантується та забезпечується належний рівень захисту та сприяння у реалізації відповідних прав. Формування вітчизняної парадигми державної служби відбувається не так

швидко як цього очікує суспільство. Продовжувана реформа оптимізації державної служби у якій намагаються врахувати виклики з якими зіткнулась наша країна в умовах воєнного стану, стрімкий розвиток цифрових технологій що поступово займають своє місце у процесах комунікації між людиною та державою (наприклад, функціонування порталу «Дія», поступове запровадження проєкту «Електронний суд» та ін.) відображаються й на архітектурі інших інститутів державної служби що пов'язані із безпосередньою діяльністю державних службовців. Одним із важливих інститутів державної служби який потребує змін є інститут дисциплінарної відповідальності адміністративно-правове регулювання якого відображено у Законі України «Про державну службу» [1].

Загально визнаним є твердження про те що дисципліна державних службовців в Україні досягається завдяки реалізації заходів окремого виду юридичної відповідальності – дисциплінарної. Вище згадувані реформи стосуються як інституту публічної служби так й державної. Це відображається у перегляді відповідних положень застосування дисциплінарної відповідальності державних службовців. Свідченням таких змін є, наприклад, прийняття та введення в дію Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо перезавантаження влади». Ним внесені зміни до значної кількості нормативно-правових актів, у тому числі й до Закону України «Про державну службу» [2]. Однак, незважаючи на запропоноване

удосконалення нормативно-правового регулювання дисциплінарної відповідальності, на сьогоднішній день проблему забезпечення належного рівня дисципліни під час здійснення державної служби остаточно не вирішено. Надзвичайно актуальним є питання прозорості (зрозумілості, відкритості) під час застосування заходів дисциплінарної відповідальності, застосування дисциплінарних стягнень; забезпечення необхідного рівня виконавської дисципліни в службовій діяльності у поєднанні з її ефективністю в умовах низького матеріального забезпечення та морального стимулювання.

Вище згадані проблеми наочно відображені у статистичній інформації яку аналізує Національне агентство України з питань державної служби (далі – НАДС). Так, у 2022 році за даними ініційовано 2345 дисциплінарних провадження, які стосувались держслужбовців категорії «Б» та «В», в той час як у 2021 році щодо державних службовців було ініційовано 3242 провадження. Підставами для притягнення до дисциплінарної відповідальності за 2021 та 2022 роки були: невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, актів органів державної влади, наказів та доручень керівників – 1026 (у 2021 році - 1393); відсутність на службі без поважної причини (прогул) – 107 (у 2021 році – 46); порушення Присяги державного службовця – 39 (у 2021 році – 9); недотримання правил внутрішнього службового розпорядку – 28 (у 2021 році – 81); перевищення службових повноважень – 13 (у 2021 році – 27) [3].

Як можна побачити з результатів статистичного аналізу, однією з поширених підстав для притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності є порушення Присяги державного службовця. Це підтверджується й відповідною практикою оскарження рішень про застосування такого виду стягнення що обумовлено відсутністю чітких та зрозумілих визначень окремих правових категорій що є вкрай необхідним для доведення факту наявності чи відсутності порушення державним службовцем вимог Закону України «Про державну службу».

Серед категорій які підлягають обов'язковій оцінці під час застосування дисциплінарної відповідальності важливе значення належить «службова дисципліна» під якою розуміється неухильне додержання Присяги державного службовця, сумлінне виконання службових обов'язків та правил внутрішнього службового розпорядку. Водночас, абзацом першим частини першої статті 36 Закону України «Про державну службу» закріплено текст присяги у якому зокрема здійснено вчергове наголос на такому елементі як «сумлінне виконання службових обов'язків» [1]. Вказаними нормами здійснюється дублювання визначення поняття «службова дисципліна». Видається доцільним констатувати, що основним (вихідним) обов'язком державного службовця, за такою логікою є дотримання службової дисципліни, а не власне здійснення публічної професійної, політично неупередженої діяльності із практичного виконання завдань і

функцій держави (частина перша статті 1 Закону України «Про державну службу»). Присяга державного службовця наголошує саме на основних елементах змісту поняття «службова дисципліна».

Разом із тим, співвідношення об'єму змісту поняття «Присяга державного службовця» з однієї сторони є вужче аніж зміст поняття «службова дисципліна», так як останнє охоплює категорію «правила внутрішнього розпорядку». В той же час не слід обмежувати значення Присяги, оскільки її положення вказують на відповідний рівень етичної поведінки якому повинна відповідати особа що обіймає посаду державного службовця.

Також, Законом України «Про державну службу» використовується поняття «виконавська дисципліна» поряд із поняттям «службова дисципліна» (пункт 8 частини 2 статті 17 «Керівник державної служби в державному органі») [1]. Проведеним аналізом тексту Закону можемо констатувати що останнє ним не визначається. На нашу думку, поняттям «службова дисципліна» позначається сумлінність виконання покладених на державного службовця обов'язків, тоді як виконавська дисципліна широко використовується у нормативно-правових актах відомчого спрямування та визначається як неухильне додержання належного, своєчасного та якісного виконання посадовими особами органів і підрозділів функціональних обов'язків (посадових інструкцій), наказів, доручень, рішень, нормативно-правових актів, планів, програм тощо. Наприклад, Інструкція з

організації контролю за виконанням документів у системі Державної служби надзвичайних ситуацій як неухильне додержання належного, своєчасного та якісного виконання посадовими особами органів і підрозділів ДСНС функціональних обов'язків (посадових інструкцій), наказів, доручень, рішень, нормативно-правових актів, планів, програм тощо [4]; Інструкція з організації контролю за виконанням документів у Національній поліції України [5] тощо.

Одним із способів вирішення проблем правового забезпечення дисциплінарної відповідальності державних службовців може стати розробка та закріплення у Законі та у відповідному окремому Кодексі чи статуті (наприклад: Кодекс основних правил поведінки державного службовця України або Дисциплінарний статут державного службовця) відповідного інституту дисциплінарної відповідальності державних службовців [6].

Про те, ми вважаємо що доцільно було б внести зміни до Закону України «Про державну службу», зокрема частину першу, другу та третю статті 64 що створить умови для формування логічної архітектури між категоріями «служба дисципліна», «обов'язки державного службовця», «дисциплінарний проступок», «дисциплінарна відповідальність».

Список використаних джерел:

1. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII: станом на 28 трав. 2023 р.

Всеукраїнський круглий стіл
«Публічна служба: нова архітектура та стратегії
для деокупованих територій»
23 червня 2023 року, Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого (Україна, м. Харків)

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> (дата звернення: 01.10.2023).

2. Про внесення змін до деяких законів України щодо переважання влади: Закон України від 19.09.2019 р. № 117-IX : станом на 31 берез. 2023 р.
URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/117-20#Text> (дата звернення: 01.10.2023).

3. Як та за що карають українських державних службовців: інформація НАДС. *Судово-юридична газета*.
URL: <https://sud.ua/uk/news/publication/271081-kak-i-za-cho-nyakazyvayut-ukrainskikh-gosudarstvennykh-služhaschikh-informatsiya-nads> (дата звернення: 01.10.2023).

4. Про затвердження Інструкції з організації контролю за виконанням документів у системі ДСНС : Наказ М-ва внутр. справ України від 19.05.2016 р. № 387 : станом на 5 листоп. 2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0865-16#Text> (дата звернення: 01.10.2023).

5. Про затвердження Інструкції з організації контролю за виконанням документів у Національній поліції України : Наказ М-ва внутр. справ України від 13.06.2016 р. № 503.
URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0944-16#Text> (дата звернення: 01.10.2023).

6. Саюк В.Б., Крамар Д.О. Проблемні питання дисциплінарної відповідальності державних службовців. *Вісник студентського наукового товариства Донецького національного університету імені Василя Стуса*. 2022. (1). С. 135.

*Всеукраїнський круглий стіл
«Публічна служба: нова архітектура та стратегії
для деокупованих територій»
23 червня 2023 року, Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого (Україна, м. Харків)*

КОВТУН МАРИНА
*кандидатка юридичних наук, доцентка,
доцентка кафедри адміністративного права
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого
(м. Харків, Україна)*

Е-ДЕКЛАРУВАННЯ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ: ВИМОГА ЧАСУ ЧИ НЕ НА ЧАСІ

Запровадження електронного декларування в Україні стало справжнім проривом антикорупційної реформи. За сім років електронне декларування показало себе одним із найбільш ефективних механізмів для запобігання корупції серед посадовців.

Після початку повномасштабного російського вторгнення в Україну обов'язковість декларування призупинили до кінця воєнного стану. Законом № 2381 від 08.07.2022 «Про внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» щодо особливостей застосування законодавства у сфері запобігання корупції в умовах воєнного стану» [1] були внесені зміни до Закону України «Про запобігання корупції» [2], якими, поміж іншого, передбачено, що суб'єкт декларування, що має відповідний обов'язок, зобов'язаний подати декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, кінцевий строк подання якої припадає на період дії воєнного стану, повідомлення про суттєві зміни у майновому стані, підстави для подання якого виникли у

період дії воєнного стану, та повідомлення про відкриття валютного рахунку в установі банку-нерезидента, підстави для подання якого виникли у період дії воєнного стану, протягом дев'яноста календарних днів з дня припинення чи скасування воєнного стану.

Проте добровільне декларування в Україні не є забороненим, й навіть вітається. За допомогою лічильника подання декларацій за 2021 та 2022 роки ми можемо побачити динаміку декларування [3]. НАЗК регулярно оновлює дані щодо динаміки декларування. Станом на 19 червня 2023 року декларації за 2021 рік подали 386 тис. 587 посадовців. За 2022 рік подали декларації 248 тис. 940 декларантів

Питання поновлення обов'язкового е-декларування постають особливо гостро після низки корупційних скандалів, що за останні декілька місяців сколихнули Україну. Наразі відсутність обов'язку декларування створює сприятливі умови для корупційних правопорушень та дає корупціонерам відчуття безкарності. Така ситуація є неприпустимою навіть у мирний час, не кажучи вже про воєнний. Про це, зокрема, неодноразово вказували й наші міжнародні партнери.

Так, у Меморандумі з Міжнародним валютним фондом, що був оприлюднений 31 березня 2023 року [4], Україна взяла на себе зобов'язання виконати низку вимог, серед яких – відновлення обов'язкового декларування статків чиновників. Йдеться як про відновлення

обов'язкового декларування, так і про відновлення функції НАЗК з перевірки декларацій.

У червні 2023 року Група підтримки послів G7 для України поставила наступні завдання нашій державі, які ми має втілити до 30 вересня 2023 року: -відновити декларування; -відновити систему декларування майна та звітів про фінансування політичних партій; -відновити обов'язок державних службовців (крім мобілізованих і безпосередньо залучених до бойових дій) подавати та оприлюднювати свої декларації про майновий стан і доходи під час воєнного стану; - відновити перевірку Національним агентством з питань запобігання корупції (НАЗК) декларацій про майновий стан і доходи; - забезпечити публічний доступ до декларацій про активи з відповідними редагуванням положень про безпеку; і відновити вимоги щодо звітності фінансування політичних партій із відповідним редагуванням положень про безпеку [5].

Для виконання поставлених завдань у ВРУ ще 23 вересня 2022 року було зареєстровано Проект Закону про внесення змін до деяких законів України з метою виконання вимог Європейської комісії щодо набуття Україною статусу члена Європейського союзу (реєстраційний № 8071) [6]. Цим законопроектом передбачається відновлення подання декларацій для осіб, які претендують на зайняття політичних посад, посад державної служби, органів місцевого самоврядування, керівників державних та комунальних підприємств, установ, організацій, а також відновлення

спеціальних перевірок стосовно осіб, які претендують на зайняття посад, які передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища та посад з підвищеним корупційним ризиком.

Зупинимося на окремих проблемах, які виникають вже зараз, і з якими декларанти вже стикаються при добровільному декларуванні, і при поверненні обов'язку подавати е-декларації помножаться у рази.

По-перше, адміністративне стягнення за вчинення правопорушення, пов'язаного з корупцією, може бути накладено протягом шести місяців з дня його виявлення, але не пізніше двох років з дня його вчинення (ст.38 КУпАП) [7]. Відтак, коли декларант добровільно подав декларацію, НАЗК не має повноважень наразі її перевірити. Тому ми можемо опинитися в ситуації, коли на момент проведення перевірки або на момент ініціювання питання про притягнення особи до відповідальності сплинуть відповідні строки притягнення до відповідальності.

По-друге, виникають суттєві проблеми у декларантів щодо збору інформації, що мають бути відображені у деклараціях. Ці труднощі обумовлені воєнним станом та активними баєвими діями, що відбуваються на території нашої держави. Вищезгаданий Меморандум з МВФ містить зобов'язання забезпечити до кінця жовтня 2023 року автоматизацію внесення в декларації інформації з інших державних реєстрів та баз даних для прозорого і спрощеного декларування у період дії воєнного стану [4].

Маємо відзначити, що НАЗК вже зробила використання пов'язаних баз даних та реєстрів для подачі декларації, оновивши функцію «Дані для декларації»: - додано інформацію про доходи. Реєстри, з яких надається інформація: Державний реєстр речових прав на нерухоме майно, Державний земельний кадастр, Єдиний державний реєстр транспортних засобів, Державний реєстр обтяжень рухомого майна, Державний реєстр фізичних осіб - платників податків та Спадковий реєстр; - додалися відомості, які автоматично завантажуються з Державного судового реєстру України та Суднової книги України – стосовно водних засобів; - Державного реєстру цивільних повітряних суден України – стосовно повітряних засобів; - додалася інформація про корпоративні права, бенефіціарство, пенсійні та соцвиплати. Проте, не завжди ця інформація буде відображатися у декларації автоматично.

Крім того, інформація в «Даних для декларації» може бути відсутня якщо: - право на об'єкт нерухомості припинилось у наступному періоду після звітного періоду (наприклад, декларант подає декларацію за 2021 рік, де мають відобразитись відомості станом на 31 грудня 2021 року, при цьому цей декларант вчинив правочин щодо продажу квартири в червні 2022 року. Декларант формує запит 30 грудня 2022 року. Оскільки функція збирає актуальні дані по нерухомості на дату формування запиту, відомостей про цю квартиру вже не буде); - інформація щодо водних та повітряних засобів, а також сільськогосподарської

техніки в Єдиному державному реєстрі транспортних засобів відсутня; - відомості про доходи сформовано виключно з Державного реєстру фізичних осіб - платників податків. Відомості про всі інші отримані доходи особа має вказати самостійно на підставі правовстановлюючих документів. Крім того, якщо право на об'єкт нерухомості виникло до 1 січня 2013 року, то такі відомості про зареєстровані речові права на нерухоме майно з Державного реєстру речових прав на нерухоме майно включають лише ті, що з'явилися у реєстрі після 1 січня 2013 року.

По-третє, виникають питання чи потрібно декларувати тимчасове житло, яке запропоновано внутрішньо переміщеній особі?

Щодо цього питання вже є певні роз'яснення НАЗК. Отже, якщо особа проживала у цьому житлі упродовж половини звітного періоду або станом на останній день звітного періоду (31 грудня 2022 року), то таке житло варто декларувати в розділі «Об'єкти нерухомості». Варто звернути увагу, що у разі якщо особа тимчасово переїхали до своєї родини (батьків чи сестер та братів) та проживали з родичами протягом більше ніж 183 днів або станом на 31 грудня, то такі родичі можуть бути членами сім'ї для цілей декларування і відомості про них можуть підлягати відображенню в декларації за умови, що особа декларант з ними була пов'язана спільним побутом та мала взаємні права та обов'язки (крім випадки, коли взаємні права та обов'язки не мали характеру сімейних) [8].

По-четверте, чи потрібно декларувати майно, яке було знищено внаслідок російської агресії?

Щодо цього НАЗК вказує, що якщо об'єкт нерухомості декларанта (наприклад, квартира, приватний будок тощо) був знищений, то відомості про такий об'єкт підлягають відображенню в розділі 3 «Об'єкти нерухомості» декларації до моменту виключення відомостей про нього із Державного реєстру речових прав на нерухоме майно. Аналогічний підхід застосовується до транспортних засобів. У разі знищення об'єкта незавершеного будівництва або цінного рухомого майна (крім транспортних засобів) відомості про таке майно не підлягають декларуванню.

По-п'яте, необхідно звернути увагу на проблему як декларанту вказати у декларації відомості про майно, якщо було втрачено правовстановлюючі документи, і дані не відображені у реєстрах?

У разі втрати або зіпсування документа, посвідченого або виданого нотаріусом чи посадовою особою органу місцевого самоврядування, за письмовою заявою осіб, за дорученням яких або щодо яких вчинялася нотаріальна дія, нотаріусом чи посадовою особою органу місцевого самоврядування видається дублікат втраченого або зіпсованого документа (Закон України «Про нотаріат»). Подати таку заяву можуть особи, щодо яких визначено право власності в такому документі (або які здійснювали відчуження права власності – дарували, продавали),

спадкоємці таких осіб та особи, уповноважені довіреністю діяти від імені зазначених вище осіб.

У разі неможливості такої процедури (зокрема, у разі тимчасової окупації території, смерті нотаріуса, знищення нотаріального архіву) шляхом відновлення права власності на майно буде звернення до суду з позовною заявою про визнання права власності на об'єкт нерухомого майна в порядку ст. 392 Цивільного кодексу України. Подібні процедури по відновленню документів є доволі тривалими. А відтак, велика вірогідність, що суб'єкт декларування об'єктивно не зможе відновити документи до моменту подання декларації. Можемо припустити, що у подібній ситуації декларант фактично позбавлений можливості правдиво та повно відобразити відомості щодо таких об'єктів в декларації. У подібній ситуації НАЗК має зважати на обставини, і відповідно визначати кваліфікацію діяння.

Декларанти мають можливість довести втрату документів шляхом подання таких доказів як: - акт про пожежу (якщо вона мала місце), який складений представниками ДСНС; - подана заява до правоохоронних органів; - звернення до органів місцевого самоврядування (або військової адміністрації населеного пункту) для складення (або отримання) акта візуального обстеження – для усіх типів житла; - фіксація пошкоджень і руйнувань (якщо вона не була зроблена органів місцевого самоврядування (або військової адміністрації населеного пункту на момент подання звернення); - повідомлення про

Всеукраїнський круглий стіл
«Публічна служба: нова архітектура та стратегії
для деокупованих територій»
23 червня 2023 року, Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого (Україна, м. Харків)

вчинення воєнного злочину (на ресурси: <https://www.warcrimes.gov.ua/>; <https://humanrights.gov.ua/>); - подання інформаційного повідомлення: самостійно особою (засобами Єдиного державного веб-порталу електронних послуг (Портал Дія); з використанням мобільного додатка Порталу Дія (Дія) у разі наявності РНОКПП); через адміністратора ЦНАПу або нотаріуса, або подання повідомлення представником.

Список використаних джерел:

1. Про внесення змін до Закону України "Про запобігання корупції" щодо особливостей застосування законодавства у сфері запобігання корупції в умовах воєнного стану: Закон України від 08.07.2022 № 2381-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2381-20#Text> (дата звернення: 20.06.2023).

2. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII: URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text> (дата звернення: 20.06.2023).

3. Офіційний веб-сайт Національного агентства з питань запобігання корупції. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/> (дата звернення: 20.06.2023).

4. Меморандум про економічну та фінансову політику від 24.03.2023. URL: https://mof.gov.ua/storage/files/Lol_MEFP_Ukraine_2023-03-24.pdf (дата звернення: 20.06.2023).

Всеукраїнський круглий стіл
«Публічна служба: нова архітектура та стратегії
для деокупованих територій»
23 червня 2023 року, Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого (Україна, м. Харків)

5. У G7 назвали Україні три пріоритети для антикорупційної і судової реформ. *Українська правда*. URL: <https://www.pravda.com.ua/news/2023/06/10/7406228/> (дата звернення: 20.06.2023).

6. Проект Закону про внесення змін до деяких законів України з метою виконання вимог Європейської комісії щодо набуття Україною статусу члена Європейського союзу реєстр. № 8071 від 23.09.2022. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/40543>.

7. Кодекс України про адміністративні правопорушення. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text>.

8. Як декларувати місце проживання в період війни? Офіційний веб-сайт Національного агентства з питань запобігання корупції. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/novyny/yak-deklaruvaty-mistse-prozhyvannya-v-period-vijny/>.

Всеукраїнський круглий стіл
«Публічна служба: нова архітектура та стратегії
для деокупованих територій»
23 червня 2023 року, Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого (Україна, м. Харків)

КОЛОМОЄЦЬ ТЕТЯНА

доктор юридичних наук, професор,
Заслужений юрист України, член-кореспондент НАПрН України,
декан юридичного факультету
Запорізького національного університету
(м. Запоріжжя, Україна)

**«МОВНА СТІЙКІСТЬ» ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ:
НОВІ ВИКЛИКИ ДО ФОРМУВАННЯ
КОМПЕТЕНТНОСТЕЙ ДЛЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
ЕФЕКТИВНОЇ ПРОФЕСІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У
ПЕРІОД ДІЇ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ВОЄННОГО
СТАНУ ТА ПОВОЄННОЇ ВІДБУДОВИ УКРАЇНИ**

Для вирішення нагальних завдань внутрішнього та зовнішнього спрямування, обумовлених новими викликами функціонування України у період дії правового режиму воєнного стану та повоєнної відбудови, цілком об'єктивно має формуватися «якісно новий» кадровий сегмент державної служби. Останній має бути компетентісно спроможним до «нових реалій» професійної діяльності, зорієнтованої на забезпечення реалізації та захисту публічних інтересів у «нових складних (в т.ч. екстремальних), нестандартних) умовах», що й знаходить своє підтвердження у нормативно закріплених векторах новітньої кадрової політики у сфері державної служби. Прийняття цілої низки нормативно-правових актів різної юридичної сили, зорієнтованих на врегулювання відповідних

Всеукраїнський круглий стіл
«Публічна служба: нова архітектура та стратегії
для деокупованих територій»
23 червня 2023 року, Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого (Україна, м. Харків)

відносин (План пріоритетних дій Уряду на 2023 рік, затверджений розпорядженням КМУ від 14.03.2023 № 221-р, Постанова КМУ від 30.12.2022 року № 1494 «Про зміни до Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників, заступники, посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад», Наказ НАДС від 20.02.2023 року «Про зміни до Переліку пріоритетних напрямків (тем) підвищення кваліфікації за загальними (сертифікатними) та короткостроковими програмами у 2023 році», Постанова КМУ від 23.05.2023 року № 524 «Про реалізацію експериментального проекту щодо створення резерву працівників державних органів для роботи на деокупованих територіях України» тощо), свідчить про те, що, серед іншого, пріоритезується й увага держави до «мовних компетентностей» державних службовців, наявність яких забезпечує реалізацію нових завдань державної служби, завдань в нових умовах «активної співпраці з іноземним елементом», реалізації євроінтеграційних та північноатлантичних прагнень держави як пріоритетних напрямків внутрішньої та зовнішньої політики держави. «Мовні компетентності» набувають ознак складової загального компетентнісного ресурсу державного службовця, від «якості» яких залежить стійкість державного службовця до професійної діяльності в нових умовах державотворення. Отже, акцент уваги у формуванні кадрового забезпечення державної служби зосереджується не на самому факті

наявності таких компетентностей у особи, а на «якості» практичного їх застосування у професійній діяльності в сучасних умовах, що вимагає активної ролі держави у створенні належних умов для підвищення рівня з таких компетентностей та якості їх практичного застосування.

«Мовні компетентності» державного службовця, із їх поділом на «компетентності щодо вільного володіння державною мовою та їх впровадження у професійній діяльності» й «іншомовні компетентності» є безпосереднім предметом сучасної нормотворчої діяльності різних суб'єктів (наприклад, Закон України «Про забезпечення функціонування української мови як державної», Порядок проведення іспитів на рівень володіння державною мовою, затверджений Постановою КМУ від 14 квітня 2021 р. № 409, Наказ НАДС від 20.02.2023 року «Про зміни до Переліку пріоритетних напрямків (тем) підвищення кваліфікації за загальними (сертифікатними) та короткостроковими програмами у 2023 році», Постанова КМУ від 30.12.2022 року № 1494 «Про зміни до Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників, заступники, посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад» тощо [1]), що й дозволяє результати останньої розглядати як: а) позитивні, такі, що унормовують достатні (за обсягом, змістом, рівнем правової визначеності тощо) підстави для «якісної» мовної професійної діяльності державних службовців умовах воєнного стану та повоєнної

Всеукраїнський круглий стіл
«Публічна служба: нова архітектура та стратегії
для деокупованих територій»
23 червня 2023 року, Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого (Україна, м. Харків)

відбудови. Це, насамперед, стосується компетентностей щодо державної мови, оскільки в наявності нормативний, організаційно-процедурний аспекти набуття та «якісного вдосконалення» їх реалізації. Поряд із ними, є й інші результати, які умовно можна вважати як такі, що «перебувають у стані прагнення до позитивного загального результату», «ті, що формуються», і вони, насамперед, стосуються формування та реалізації під час професійної діяльності державними службовцями іншомовних компетентностей. Домінування підзаконного рівня нормативно-правової регламентації їх набуття, вдосконалення та застосування, акцент на врегулювання лише окремих аспектів їх організаційно-процедурних засад (наприклад, Наказ НАДС від 20.02.2023 року «Про зміни до Переліку пріоритетних напрямків (тем) підвищення кваліфікації за загальними (сертифікатними) та короткостроковими програмами у 2023 році», Постанова КМУ від 30.12.2022 року № 1494 «Про зміни до Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників, заступники, посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад»), на жаль, не забезпечують системності у формуванні нормативних засад набуття та реалізації іншомовних компетентностей державних службовців у період дії правового режиму воєнного стану та повоєнної відбудови. Як вихід для формування «позитивних результатів» нормотворчості щодо

Всеукраїнський круглий стіл
«Публічна служба: нова архітектура та стратегії
для деокупованих територій»
23 червня 2023 року, Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого (Україна, м. Харків)

зазначених мовних компетентностей державних службовців як передумови для їх стійкості до професійної діяльності в екстремальних умовах у мовному професійному середовищі варто: а) нормативно закріпити наявність іншомовних компетентностей як обов'язкової умови допуску особи до будь-якої посади будь-якої категорії державної служби; б) нормативно впровадити «іншомовний фільтр» як обов'язковий етап конкурсної процедури допуску особи до державної служби (із акцентом на наявність всіх обов'язкових різновидів іншомовних компетентностей та специфіку безпосередньої сфери потенційної професійної службової діяльності); в) вдосконалення рівня іншомовних компетентностей державних службовців визначити як обов'язкову складову програми підвищення професійної компетентності й предмет щорічного оцінювання результатів службової діяльності; г) закріпити всі вищезазначені положення у «базовому» законодавчому акті про державну службу, усунувши тим самим колізії сучасної практики нормотворення й забезпечивши уніфікацію правозастосування, що сприятиме формуванню «іншомовної стійкості» державних службовців до професійної діяльності у період дії правового режиму воєнного стану та повоєнної відбудови, впровадженню європейських правових стандартів для професійної діяльності державних службовців у полімовному середовищі, «якісного» кадрового «мовнобезбар'єрного» забезпечення реалізації

Всеукраїнський круглий стіл
«Публічна служба: нова архітектура та стратегії
для деокупованих територій»
23 червня 2023 року, Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого (Україна, м. Харків)

євроінтеграційних та північноатлантичних векторів розвитку України у найближчій перспективі.

Список використаних джерел:

1. Коломоєць Т.О., Кремова Д.С. Іншомовна спроможність державних службовців як обов'язкова умова реалізації пріоритетних дій Уряду України у період повоєнної відбудови держави (правовий аспект). *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 3. С 295-297. DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2023-3/68>

КОЛПАКОВ ВАЛЕРІЙ

*доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри конституційного і адміністративного права
Запорізького національного університету
(м. Запоріжжя, Україна)*

ПОНЯТТЯ І ПРИНЦИПИ ДИСЦИПЛІНАРНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Актуальність поняття і принципів дисциплінарної відповідальності державних службовців обумовлена її значенням у справі розбудови громадянського суспільства, особливо в умовах воєнного стану, і дії обмежень, передбачених Законом України "Про правовий режим воєнного стану" (2015), Указом Президента України "Про введення воєнного стану в Україні" (2022), а також відповідних актів органів виконавчої влади.

Аналіз нормативних актів, які торкаються питань цієї відповідальності, свідчить з одного боку про активне використання терміну "дисциплінарна відповідальність", з іншого – про відсутність об'єктивно обґрунтованого нормативного визначення цього феномену[1].

Це стосується, наприклад, Закону України "Про державну службу"[2], який містить розділ VIII "Дисциплінарна та матеріальна відповідальність державних службовців", до якого входить глава 2 "Засади дисциплінарної відповідальності". Глава починається зі статті 64 "Дисциплінарна відповідальність державного службовця", яка за юридичною логікою мала б дати поняття цієї відповідальності, але обмежилась констатацією факту її існування.

Аналогічно сконструйований Закон України "Про судоустрій і статус суддів". Шостий розділ цього нормативного акту має назву "Дисциплінарна відповідальність судді", однак у ньому немає статті яка б за логікою розкривала поняття (або суть поняття), яке винесено у назву розділу. Починається розділ зі статті 106 "Підстави дисциплінарної відповідальності судді", а далі регулює питання дисциплінарної скарги, стягнень, рішення у дисциплінарній справі тощо.

У дослідницьких і навчальних джерелах домінує її розуміння як застосування до державних службовців дисциплінарних стягнень за вчинення дисциплінарних проступків[3]. На нашу думку, лише застосування стягнень

недостатньо для визнання факту настання відповідальності. Вважаємо, що відповідальність (як юридичний факт) об'єктивується лише у разі реалізації застосованих по відповідного суб'єкта заходів.

З огляду на зазначене, пропонуємо наступне визначення дисциплінарної відповідальності державних службовців: дисциплінарна відповідальність це примусове, з додержанням встановленої процедури, застосування правомочним суб'єктом передбачених законодавством за вчинення дисциплінарного проступку заходів впливу, які реалізовані щодо правопорушника.

Важливу роль у застосуванні дисциплінарної відповідальності державних службовців відіграють її принципи. Найбільш значущими у їх сукупності є: верховенство права; законність; пріоритет прав людини; добросовісність; справедливість; неприпустимість подвійної відповідальності; індивідуальний характер дисциплінарної відповідальності; рівність учасників дисциплінарних процедур перед законом; презумпцію невинуватості в сфері дисциплінарної відповідальності; права на захист і самозахист осіб, які притягаються до дисциплінарної відповідальності; своєчасності покладення дисциплінарної відповідальності; винуватість суб'єкта відповідальності (винність).

Серед перелічених принципів домінуюча роль належить **верховенству права**. Це обумовлено, по-перше, визнанням верховенства права загальною засадою

держаного суверенітету (розділ 1 Конституції України) і принципом суспільного і державного устрою, існування і функціонування інституцій усіх гілок влади, взаємодії держави з громадянським суспільством (статті 8, 18, 129, 147 Конституції України); по-друге, статус кандидата на членство в Європейському Союзі передбачає еволюцію у процесах імплементації стандартів (принципів, практик) Євросоюзу в український правовий простір, а одним з найважливіших таких стандартів є верховенство права; по-третє, безпосередньо на дисциплінарну відповідальність державних службовців спрямовано закріплення верховенства права як провідного принципу державної служби у чинному Законі України "Про державну службу".

Похідним від верховенства права і ключовим принципом дисциплінарної відповідальності є **законність**. Вона також має конституційну природу. Адже, п. 22 ст. 92 Конституції України встановив, що виключно законами України визначаються діяння, які є дисциплінарними правопорушеннями і відповідальність за них. З цього випливає, що законність у сфері дисциплінарної відповідальності це, по-перше, неухильне виконання нормативних приписів суб'єктом юрисдикції; по-друге, неухильне виконання об'єктом відповідальності застосованих до нього засобів впливу.

Пріоритет прав людини у відносинах дисциплінарної відповідальності займає особливе місце, адже права і свободи людини і громадянина є

центральною елементом конституційного статусу особи. Вони згадані вже у статті 3 Конституції України (Преамбула). У її нормах права і свободи людини і громадянина визнаються найвищою соціальною цінністю, яка визначає зміст і спрямованість діяльності держави. Стаття 8 гарантує їх судовий захист безпосередньо на підставі норм Конституції України, а розділ другий Конституції України цілком присвячений правам, свободам та обов'язкам людини і громадянина.

Доброчесність, як принцип дисциплінарної відповідальності корелюється з усталеним розумінням принципів управлінської діяльності у документах Європейського Союзу. Відповідно до них, доброчесність невід'ємна складова верховенства права. Це дає підстави визнати доброчесність важливою генетичною основою дисциплінарно-деліктних відносин.

Афілійованим з доброчесністю є принцип **справедливості дисциплінарної відповідальності** державних службовців. У дисциплінарному праві справедливість сприймається як пропорційність покарання винної особи щодо негативних наслідків протиправного вчинку. Ознаки і критерії справедливого відношення до суб'єкта проступку і самого проступку зовнішній вираз знаходять у дисциплінарній справі.

Дисциплінарна справа, або справа дисциплінарної юрисдикції, це форма об'єктивізації (матеріальна оболонка), індивідуалізації, конкретизації, систематизації

і зберігання усіх обставин щодо а) встановлення дисциплінарного проступку, б) його дослідження, в) прийняття рішення по суті, г) реалізації прийнятого рішення.

Крім цього, справедливість передбачає відповідність заходів впливу меті, з якою вони застосовані. Цей аспект справедливості знаходить свій прояв у врахуванні обставини, що пом'якшують або обтяжують дисциплінарну відповідальність. Такі обставини сформульовані у статті 67 чинного Закону України "Про державну службу".

Пряме відношення до справедливості має принцип **неприпустимості подвійної відповідальності**, тобто притягнення до відповідальності за одне й те саме правопорушення два і більше рази. Ця засада впливає зі статті 61 Конституції України. Відповідно до неї, ніхто не може бути двічі притягнений до юридичної відповідальності одного виду за одне й те саме правопорушення. Вона конкретизована у чинному Законі України "Про державну службу" у статті 74 "Гарантії прав державних службовців під час застосування дисциплінарного стягнення". Вона встановлює, що за кожне порушення службової дисципліни накладається лише одне дисциплінарне стягнення.

У той же час, доречно підкреслити, що наведені положення статті 61 Конституції України створюють умови для притягнення до адміністративної

відповідальності осіб, які вчинили діяння що є одночасно дисциплінарними і адміністративними проступками і були притягнуті до дисциплінарної відповідальності.

Важливим принципом дисциплінарної відповідальності є її **індивідуальний характер**. Він означає, що відповідальність за порушення правил, положень чи норм, встановлених в організаціях, установах, підприємствах лежить на конкретній особі.

Індивідуалізація дисциплінарної відповідальності поділяється на нормативну і правозастосовну. Нормативна об'єктивована у нормах які її регламентують. Це, наприклад, визнання діянь порушеннями службової дисципліни шляхом юридичної фіксації ознак проступку та його юридичного складу; нормативне закріплення підстав для притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності (вчинення ним дисциплінарного проступку); встановлення у відповідному нормативному матеріалі альтернатив щодо засобів впливу (керівник державної служби може обмежитися зауваженням на адресу порушника); юридичне закріплення вимоги що дисциплінарне стягнення має відповідати характеру і тяжкості вчиненого дисциплінарного проступку та ступеню вини державного службовця.

Правозастосовна індивідуалізація об'єктивується у процедурах притягнення до відповідальності. Це, наприклад, ідентифікація порушника, застосування

дисциплінарних стягнень до конкретної особи, врахування при винесенні рішень про заходи впливу особистості порушника, юридична фіксація факту вчинення дисциплінарного проступку, встановлення вини державного службовця, формування доказової бази щодо правопорушника тощо.

Індивідуалізація дисциплінарної відповідальності сприяє підтримці ладу та дисципліни у відповідних організаціях, установах, підприємствах та допомагає встановити чіткі норми поведінки персоналу.

Принцип рівності учасників процедур дисциплінарної відповідальності перед законом знаходиться у прямому зв'язку з нормами статті 24 Конституції України, за якою громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом. Сутність цього зв'язку розтлумачена Конституційним судом України, який визнав рівні права будь-якої особи на участь у розгляді своєї справи суб'єктами усіх юрисдикцій, спеціалізацій та інстанцій.

З огляду на зазначене вважаємо, що принцип рівності перед законом в сфері дисциплінарної відповідальності означає, що державні службовці, які притягуються до такої відповідальності, мають рівні права та несуть рівні обов'язки у відповідних правовідносинах.

Важливим принципом дисциплінарної відповідальності є **презумпція невинуватості**. Вона

впливає з норм статті 62 Конституції України. Відповідно неї, особа вважається невинуватою доки її вину не буде доведено.

Хоча у статті йдеться про кримінально-правову відповідальність, ми не бачимо заперечень для її екстраполяції на сферу дисциплінарної відповідальності. На користь цього свідчать положення чинного Закону України "Про державну службу", за якими стягнення може бути накладено тільки у разі встановлення факту вчинення дисциплінарного проступку та вини державного службовця.

Грунтовними принципом дисциплінарної відповідальності, покликаним забезпечувати реальну дію презумпції невинуватості, є **право на захист** та кваліфіковану юридичну допомогу. Стаття 74 Закону України "Про державну службу" дозволяє державному службовцю користуватися правовою допомогою адвоката або іншого уповноваженого ним представника. Крім цього, він має право на ознайомлення з матеріалами дисциплінарної справи та на оскарження застосованого до нього дисциплінарного стягнення у визначеному законом порядку.

Принцип **своєчасності** покладення дисциплінарної відповідальності виконує важливу роль щодо об'єктивізації ознак дисциплінарного проступку. Своєчасність у сфері дисциплінарної відповідальності реалізується шляхом дотримання строків, встановлених

дисциплінарними нормами для виконання суб'єктом правозастосування дій, необхідних для визнання вчинку проступком. Порушення строків, як правило, унеможлиблює або визнання діяння правопорушенням, або притягнення правопорушника до відповідальності.

Конституція України приділяє строкам значну увагу, щоправда у тексті Основного Закону вони напряду не стосуються дисциплінарних проступків, але конституційне відношення до існування і функцій цього феномену на просторі українського права формують аналогічне ставлення до нього у інших правових сегментах і юрисдикціях.

Вважаємо, що конституційний дух щодо категорії "строк" сприйнятий Законом України "Про державну службу" і конкретизований у нормах, що регулюють дисциплінарну відповідальність.

Базовим щодо визнання діяння правопорушенням є принцип **винності** (вини). У Конституції України прямий зв'язок винності і протиправного діяння фіксується у статті 62 яка, по-перше, відсутність вини визнає обставиною що унеможлиблює юридичну відповідальність; по-друге, встановлює засади щодо легального визнання винуватості особи: вина має бути доведена шляхом доказування.

Закон України "Про державну службу" визнає вину держаного службовця необхідною підставою

дисциплінарної відповідальності, а її ступень критерієм тяжкості правопорушення.

Таким чином, державний службовець підлягає дисциплінарній відповідальності лише за ті дії та їх шкідливі наслідки, щодо яких встановлено його вина.

Досліджена сукупність принципів дисциплінарної відповідальності державних службовців не є вичерпною. За межами аналізу залишились такі принципи, як компетентність; оперативність і економічність; невідворотність відповідальності; встановлення об'єктивної (матеріальної) істини; охорона інтересів держави й особи; розумність строків провадження; публічність (офіційність); самостійність й незалежність суб'єктів юрисдикції в прийнятті рішень; гласність і транспарентність; поєднання диспозитивності й імперативності тощо. Вони будуть розглянуті у подальших дослідженнях.

Висновки. Здійснений аналіз дисциплінарної відповідальності державних службовців дозволяє сформулювати наступне:

1. Дисциплінарна відповідальність це примусове, з додержанням встановленої процедури, застосування правомочним суб'єктом передбачених законодавством за вчинення дисциплінарного проступку заходів впливу, які реалізовані щодо правопорушника.

2. Дисциплінарна справа, або справа дисциплінарної юрисдикції, це форма об'єктивізації

(матеріальна оболонка), індивідуалізації, конкретизації, систематизації і зберігання усіх обставин щодо а) встановлення дисциплінарного проступку, б) його дослідження, в) прийняття рішення по суті і г) реалізації прийнятого рішення.

3. Сукупність принципів дисциплінарної відповідальності державних службовців утворює специфічну систему, у якій дотримання одних сприяє реалізації інших. Так, наприклад, взаємозалежними є верховенство права, законність, невідворотність, справедливість доброчесність.

Список використаних джерел:

1. Колпаков В. К. Дисциплінарна відповідальність державних службовців: еволюція нормативного регулювання. *Право України*. 2016. № 9. С. 79-91.

2. Про державну службу: Закон України 10.12.2015р. № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 4. Ст. 43.

3. Адміністративне право України: підручник. За ред. П. Діхтєвського. Київ: Людмила, 2023, 772 с. С. 559.

*Всеукраїнський круглий стіл
«Публічна служба: нова архітектура та стратегії
для деокупованих територій»
23 червня 2023 року, Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого (Україна, м. Харків)*

КУЗЬМЕНКО СЕРГІЙ

*доктор наук з державного управління, кандидат юридичних наук,
професор, професор кафедри цивільного, трудового права та
права соціального забезпечення факультету № 4
Донецького державного університету внутрішніх справ
(м. Кропивницький, Україна)*

ІНСТИТУТ ПРЕФЕКТІВ ЯК УМОВА РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

На наш погляд, однією з умов удосконалення реформи децентралізації є запровадження в Україні інституту префектів, тобто мова йдеться про таких посадових осіб, які будуть здійснювати адміністративний нагляд за діяльністю депутатського корпусу на місцях [1]. Адже, завдяки проведеній в країні децентралізації, у віданні громад і місцевих рад тепер знаходяться такі сфери економічної діяльності, якими раніше опікувалася держава. З одного боку, це дає громадам додаткові можливості, а з іншого, виникають ризики, що депутатський корпус може ініціювати рішення, що виходять за межі його повноважень. Тож, вважаємо, що, з метою недопущення таких проявів, державі необхідно ввести інститут префектів, як запобіжник спокуси, запобіжник зловживання владою, запобіжник виникнення таких можливих ризиків [2].

За задумом, головна функція префекта полягає у координації та нагляді за законністю ухвалених рішень на місцях. Тому, теоретично, префект – це держслужбовець,

який не може бути представником якоїсь партії, він не може бути залежним від місцевих політичних еліт, на посаду його призначатимуть на конкурсних засадах, на строк не більше трьох років та в межах однієї адміністративно-територіальної одиниці, з подальшою ротацією з кадрового резерву (тобто з таких осіб, які пройшли відповідне навчання, підготовку та відбір) [2].

«На практиці, основною роботою префекта буде надання консультацій органам місцевого самоврядування та узгодження підготовлених рішень, виключно з точки зору відповідності Конституції та українським законам. Тобто, якщо депутати територіальної громади намагатимуться ухвалити рішення, які прямо звужують або порушують права і свободи громадян, то префект як представник центральної влади має втрутитися у ситуацію» [2].

У сучасному значенні посада префекта вперше з'явилася в Франції в 1802 році. Йдеться про посадовців, які є представниками центрального уряду на певній території [3]. На думку більшості науковців, ідея запропонованих змін до Конституції України в плані децентралізації державної влади запозичена саме з французької моделі і полягає в тому, щоб передати реальну владу органам місцевого самоврядування, а префектів залишити як наглядовий орган. Інститут префектів, який пропонується ввести в Україні, є прямою проекцією досвіду територіального управління, що склався на сьогодні у Франції, яка пройшла шлях свого становлення та розвитку і зараз слугує прикладом для нашої

держави [4].

В Україні, в 2014 році, була ухвалена концепція реформи місцевого самоврядування і територіальної організації влади. Але вона не передбачала внесення змін до назви місцевих державних адміністрацій. При цьому, планувалася їх реорганізація, зміна повноважень і перетворення в органи префекторального типу. Тоді йшлося про запозичення французького досвіду, самої французької системи, але без використання назви – «префект» [3].

Згодом прем'єр-міністр України Арсеній Яценюк сказав, що в Україні будуть ліквідовані районні державні адміністрації. Саме тоді, вперше, було запропоновано змінювати не лише функції місцевих держадміністрацій, але також їх назву. В 2015 році було підготовлено законопроект, в якому вперше згадувалося про префектури. Народні депутати за нього не проголосували, але залишилася ідея: запровадити замість місцевих державних адміністрацій інститут префектів [3].

Як елемент публічного управління інститут префектів в Україні вперше було передбачено проектом закону «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації)» № 2217а від 01.07.2015 р., який повністю відповідав європейським та міжнародним стандартам, а також враховував зауваження Венеціанської комісії. Проте, після попереднього схвалення 31.08.2015 р. подальша доля цього проекту не склалась, оскільки політичні обставини

знову не дали депутатам Верховної Ради України прийняти відповідні зміни щодо децентралізації [1].

Саме тоді були запропоновані зміни до Конституції України у частині децентралізації, де пропонувалося введення інституту префекта. Цей інститут мав представляти державу на місцях. Але процес розгляду проекту зупинився на першому читанні, більше того – це призвело до людських жертв під Верховною Радою. Норма, запропонована у проєкті про «особливості здійснення місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей» спричинила протести населення [5].

Тобто, у 2016 році в системі нагляду за законністю рішень утворився і досі існує «правовий вакуум». При цьому, відсутність врегульованої системи взаємодії державною та місцевою владами призводить до виникнення таких проблем: - зростають ризики надмірного втручання державної влади в роботу органів місцевого самоврядування; - підвищується ймовірність незаконних рішень, які приймаються на рівні органів місцевого самоврядування [5].

В Україні, до 2016 року, роль «наглядача» за законністю рішень органів місцевого самоврядування виконувала прокуратура, потім у зв'язку із реформуванням прокуратури, її повноваження значно звузили. Реформування прокуратури є перевагою для децентралізації, оскільки нагляд з боку прокуратури здійснювався хаотично і несистемно, часто прокуратура використовувала функцію

нагляду як маніпулятивний інструмент, що збільшувало корупційні ризики [5].

На прикінці 2019 року рух у напрямку внесення змін до Конституції України активізувався, оскільки Президент України вніс до парламенту нову редакцію законопроекту «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації)» № 2598 від 13.12.2019 р., назва якого збігається з попереднім, але у зміст документа були внесені деякі зміни, що безпосередньо стосуються інституту префектів в Україні [6].

Таким чином, у 2019 році, відбулася друга спроба змін у частині децентралізації. Перший текст пропозицій Президента відразу розкритикували, бо повноваження префектів були прописані занадто широко. У 2020 році на центральному та регіональному рівнях напрацьовувалася редакція других змін до Конституції, тривали обговорення в експертному середовищі. Цей проєкт доопрацьовувався, врешті було досягнуто політичного консенсусу, а міжнародні партнери надали позитивний відгук на законопроект. Проте наразі, в умовах воєнного стану, ці зміни до Конституції в частині децентралізації не можуть бути затверджені на національному рівні [5]. А тому, на наш погляд, єдиним вирішенням цієї проблеми є прийняття окремого законопроекту, який би врегулював питання нагляду за законністю рішень місцевих державних адміністрацій. У 2020 році був зареєстрований такий законопроект № 4298 «Про внесення змін до Закону України «Про місцеві

державні адміністрації» та деяких інших законодавчих актів України щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні», який забезпечить механізми нагляду, поки не будуть внесені зміни до Конституції України[5].

Нещодавно, Прем'єр-міністр України Денис Шмигаль заявив, що вже у 2023 році в Україні буде запроваджено інститут префектів. «Префекти – це неполітичні особи, що представлятимуть державу і стежитимуть за конституційністю ухвалених на місцях рішень. За зразок нашої моделі взято найкращий європейський досвід, який довів свою ефективність», – сказав Шмигаль [1].

Йде війна. Зміни до Конституції не прийнято, а тому в українському законодавстві немає такого легітимного терміна, як «префект». Можливо коли Прем'єр-міністр говорив про інститут префекта, то він мав на увазі органи виконавчої влади загальної компетенції, тобто про реформування місцевих державних адміністрацій під новий тип управління, адже він говорив також і про зміни до закону «Про місцеві державні адміністрації», називаючи їх префектурами. Такий законопроект у новій редакції вже чекає на ухвалення у Верховній Раді [3]. У ньому йдеться про нові функції держадміністрацій. Якщо Верховна Рада проголосує за цей законопроект у другому читанні, то місцеві держадміністрації вже не будуть, як сьогодні, виконувати функцію виконавчих органів місцевих рад. Крім того, місцеві державні адміністрації координуватимуть

діяльність різних територіальних органів виконавчої влади (поліції, ДНСН та інших) і контроль за ними [3].

На місцеві державні адміністрації також покладатиметься функція контролю за законністю актів органів місцевого самоврядування. У переліку повноважень місцевих державних адміністрацій є також допомога органам місцевого самоврядування і їх консультування (по консультації зможуть звертатися міські голови) [3].

Таким чином, якщо Верховна Рада проголосує за законопроект №4298, то внесення змін до Конституції стане не потрібне. Місцеві державні адміністрації фактично перетворюватимуться у префектури. Районні державні адміністрації будуть підпорядковані безпосередньо уряду, а не обласним державним адміністраціям [3].

Однак, необхідно також констатувати, що інститут префекта – це одне з головних та найбільш суперечливих нововведень в рамках децентралізації. Раніше такої посади в нашій владній вертикалі не існувало, тому прописували її з нуля. Префект, за задумом, повинен стати представником виконавчої влади у регіоні. Подібна ідея ще на старті не отримала схвалення у багатьох місцевих очільників, які з введенням децентралізації очікували на максимально широкі повноваження та необмежений доступ до регіонального бюджету. Префектів одразу ж нарекли «смотрящими» від Президента, задалегідь вкладаючи у цей інститут влади негативний підтекст. Насправді ж, роль префектів в нових громадах надзвичайно важлива, адже саме вони повинні

запобігти появі так званих «місцевих князьків» та спрямувати роботу усіх територіальних органів влади у русло закону. Префекти будуть помічниками не лише для центральної влади, але й для самої громади. Щоправда, для цього необхідно максимально конкретно та виважено прописати їх повноваження, чого, на жаль, досі не зроблено [7].

Наразі, основна функція префекта – це нагляд за дотриманням законів на місцях. Щоб ефективно його здійснювати, префект може призупиняти рішення органів місцевого самоврядування, які не відповідають Конституції чи іншим законам України, та пропонувати цим органам усунути недоліки. Якщо місцева влада не дослухається до зауважень, то префект може звернутися до суду і вже в судовому порядку домогтися скасування тих чи інших рішень. Але враховуючи велику завантаженість нашої судової системи, і те, що вона зараз собою представляє, її недосконалість та корумпованість – думається, що цей механізм не надто дієвий, адже рішення у справі можна буде чекати роками. Ймовірно, варто було б конкретно визначити спектр проблемних питань, які потребують негайної реакції префекта, як то: питання закупівель чи державної безпеки, та дозволити префекту ухвалювати в таких випадках рішення одноосібно. Ризик безумовно є, ніхто не відміняв впливу «людського фактору», але на нашу думку, саме відсутність можливості для такої швидкої реакції префекта нині є найбільшим недоліком для запропонованої моделі префектури [7].

Інша мета створення інституту префекта – це запобігти зловживанням на місцях. Адже, завдяки децентралізації, представники місцевої влади отримують значно більше повноважень, а разом з тим і більше фінансів. На жаль, у місцевих політичних колах з'являється все більше людей, охочих використати повноваження та кошти громади не за цільовим призначенням. Влада у регіонах стає бажаною. За місця у районних і обласних радах, де навіть не передбачена заробітна платня, вступають в боротьбу навіть колишні народні депутати. Дуже широкі повноваження місцевої влади створюють величезні корупційні ризики. В ефективному використанні коштів громади зацікавлена не так центральна влада, як сама громада. А префект, повинен бути для неї першим помічником у контролі за її представниками на місцях. Без цього контролю децентралізація ризикує принести у громади дерибан коштів та розруху замість цільового розвитку [7].

Оскільки, на сьогодні, найбільший кредит довіри у населення має Президент України, то ми вважаємо, що саме йому необхідно сформувати вертикаль префектів, розробити стратегічний план реалізації конкретних програм та очолити їх. Префекти ж зі свого боку займалися б контролем та безпосереднім втіленням цих програм на відповідних територіях. Пряме підпорядкування гаранту Конституції дало б можливість префектам отримувати розпорядження безпосередньо від Президента та його Офісу без посередників та викривлення первинних завдань. Разом з

тим, кожен з префектів ніс би персональну відповідальність безпосередньо перед главою держави. Це надало б Президенту важелі в короткі терміни та з високою ефективністю реалізовувати свої, власні програми у сфері управління та економіки на місцях. Чим менше посередників у ланцюжку владних завдань, тим зрозуміліша політика та більш очевидні результати. Нагадую, що йде війна. Поки що партнери з ЄС виділяють колосальні гроші на захист України та обіцяють дати грошей на відбудову країни. На наш погляд, в даній ситуації, така модель управління наразі є досить доречною. Але виходячи із запропонованого законопроекту, ми стикнемося з тим, що в тому разі, якщо префект вдало реалізує якусь програму, то бажаючих отримати нагороди буде багато, але якщо він «провалить» її виконання, то винного знайти ніхто не зможе! Ми вважаємо, що префектура – це не «смотрящие» Президента, а його шанс, отримавши таких помічників, показати власним прикладом, як можна, використовуючи владу «напрямую», видати результати необхідні для процвітання країни та підвищення добробуту людей. Зрозуміло, що для цього необхідно обов'язково внести зміни до чинного законодавства, а можливо, в короткі строки, підготувати та ухвалити окремий закон України «Про префектів».

Список використаних джерел:

1. В Україні введуть інститут префектів. URL: <https://vechirniy.kyiv.ua/news/76763/>

Всеукраїнський круглий стіл
«Публічна служба: нова архітектура та стратегії
для деокупованих територій»
23 червня 2023 року, Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого (Україна, м. Харків)

2. Олексій Чернишов. Інститут префектів – це запобіжник у вертикалі державної влади. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/13850>

3. Запровадження інституту префектів: експерт розповів про нюанси. URL: <https://uplan.org.ua/news/zaprovadzhennia-instytutu-prefektiv-ekspert-rozpoviv-pro-niuanisy/>

4. Лялюк О. Ю., Петренко І. В. Зарубіжний досвід запровадження інституту префекта та його значення для України. Проблеми законності. 2020. Вип. 148 С. 26-35.

5. Запровадження місцевих адміністрацій префектурного типу: що це і навіщо Україні? URL: <https://decentralization.gov.ua/news/16147>

6. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) : проєкт закону України від 13.12.2019 р. № 2598. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644

7. Василь Хрущ. Префекти: хто візьме відповідальність за новий інститут влади? URL: <https://interfax.com.ua/news/blog/691819.html>.

Всеукраїнський круглий стіл
«Публічна служба: нова архітектура та стратегії
для деокупованих територій»
23 червня 2023 року, Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого (Україна, м. Харків)

КУРІННИЙ ЄВГЕН

доктор юридичних наук, професор,
професор кафедр конституційного та адміністративного права
Запорізького національного університету
(м. Запоріжжя, Україна)

ОСОБЛИВОСТІ АДМНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРИНЦИПУ ДОБРОЧЕСНОСТІ У ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБІ ПІД ЧАС ВОЄННОГО СТАНУ В УКРАЇНИ

Термін “добročесність” у перше був використаний у назві Концепції подолання корупції в Україні “На шляху до добročесності”, затвердженої відповідним указом Президента України 11 вересня 2006 року № 742/2006, однак у тексті цього нормативно-правового документа окрім його назви, про добročесність більше не згадувалося.

У сучасному словнику з етики, добročесність визначається як позитивна моральна якість, зумовлена свідомістю і волею людини, яка є узагальненою стійкою характеристикою людини, її способу життя, вчинків; якість, що характеризує готовність і здатність особистості свідомо і неухильно орієнтуватись у своїй діяльності та поведінці на принципи добра і справедливості [1, с. 387].

Своє перше законодавче визначення добročесність отримала у ст. 4 чинного Закону України “Про державну службу” від 10 грудня 2015 року № 889-VIII, у положеннях якої серед переліку принципів державної служби згадується

й доброчесність – спрямованість дій державного службовця на захист публічних інтересів та відмова державного службовця від превалювання приватного інтересу під час здійснення наданих йому повноважень.

За сучасними підходами до характеристик особи українського державного (публічного) службовця, доброчесність можна розглядати як обов’язкову ознаку, принцип, критерій, умову, вимогу які разом з професіоналізмом, висуваються до кандидата на посаду державного службовця (чиновника, представника державно-владного апарату або вітчизняної бюрократії).

Доброчесність у силу значущості та неймовірно широкого масштабу своїх позитивних складових, може визначатись не тільки як один з дієвих запобіжників корупції під час прийняття кандидата на державно-апаратну посаду, а й як своєрідний але ефективний антидот для отруєного різноманітними небезпечними токсинами зловживань тіла вітчизняної бюрократії.

Характеризуючи сутність адміністративно-правового забезпечення реалізації принципу доброчесності в державній службі, на наш погляд, під ним пропонується розуміти діяльність законодавчо визначених владних суб’єктів щодо втілення у життя закріплених у відповідних нормах права суспільних потреб стосовно здійснення перевірки поведінки, грошово-майнового стану громадян, які виконують або претендують на виконання функцій державної (публічної) служби та прирівняних до них осіб, на відповідність їх

ключовим вимогам доброчесності – домінування високих морально-етичних чеснот і справедливості, виключення превалювання приватного інтересу над публічними інтересами під час здійснення наданих їм повноважень.

На відміну такого різновиду як фінансово-правове забезпечення, яке за сталими теоретичними канонами права обмежене використанням матеріальних та регулятивних правових норм, адміністративно-правове – може задіювати увесь спектр норм – регулятивні та охоронні, матеріальні та процесуальні (процедурні), що є цілком природнім, враховуючи фундаментальний (базовий) статус адміністративної галузі права. Також, у межах дії останнього різновиду забезпечення, можливе застосування адміністративного примусу.

За часи незалежності, корупція в Україні стала системною – тобто вона є невід’ємною частиною економічної, соціальної та політичної системи держави, а більшість людей немає “здорових” альтернатив [2].

В умовах високих показників “корупційного розвитку”, дотримання вимог доброчесності державними службовцями у межах звичайного формату її забезпечення, що ґрунтується насамперед на самообмеженні, самоконтролі та небажанні втратити власну позитивну репутацію, є недостатнім. Тому, щоб досягати належних показників дотримання принципу доброчесності в державній службі, використовуються більш складні формати, у яких передбачене застосування

різноманітних адміністративно-примусових заходів спеціальними державними органами.

В нашій державі такою структурою є Національне агентство з питань запобігання корупції (далі НАЗК), що діє на підставі норм Закону України “Про запобігання корупції” від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII (далі Закон).

Згідно до ч. 1 ст. 4 Закону, НАЗК є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику.

Одним з ключових повноважень НАЗК є здійснення в порядку, визначеному цим Законом, контролю та перевірки декларацій суб’єктів декларування, зберігання та оприлюднення таких декларацій, проведення моніторингу способу життя суб’єктів декларування (п. 7-1 ч. 1 ст. 11 Закону).

Згідно ч. 1 ст. 3 Закону суб’єкти, на яких поширюється дія цього законодавчого акту поділяються на чотири категорії: особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; особи, які для цілей цього Закону прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; особи, які постійно або тимчасово обіймають посади, пов’язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов’язків, або спеціально уповноважені на виконання таких обов’язків у юридичних особах приватного права незалежно від організаційно-правової форми, а також інші особи, які не є службовими

Всеукраїнський круглий стіл
«Публічна служба: нова архітектура та стратегії
для деокупованих територій»
23 червня 2023 року, Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого (Україна, м. Харків)

особами та які виконують роботу або надають послуги відповідно до договору з підприємством, установою, організацією, - у випадках, передбачених цим Законом; кандидати на пост Президента України та кандидати у народні депутати України, зареєстровані в порядку, встановленому законом.

На мій погляд, враховуючи набутий досвід, перелік суб'єктів, які підпадають під дію цього Закону можна було б розширити за рахунок претендентів на посади перелічених у п. 1 ч. 1 ст. 3 Закону (окрім вже зафіксованих у п. 4 ч. 1 ст. 3), шляхом доповнення того ж п. 4 ч.1 ст. 3 Закону. Пояснюється такий крок тим, що не усі претенденти на посади перелічені у п.1 ч. 2 ст. 3 на час участі у відповідному конкурсі, виборах або призначенні є суб'єктами на які поширюється дія Закону.

На теперішній час реалізація вітчизняним чиновництвом обов'язку щодо декларування свого майна є найбільш доступним та ефективним засобом їх перевірки на доброчесність, яка виступає у ролі універсального критерія сумління та порядності державного службовця, його морально-етичної зрілості та готовності реалізовувати у першу чергу державні інтереси, зміст яких ґрунтується на відповідних об'єктивно існуючих суспільних потребах.

Нажаль, далеко не кожному представнику влади в Україні притаманна доброчесність, про що свідчать численні приклади, кількість яких після розпочатої 24 лютого 2022 року широкомасштабної агресії рф проти нашої держави не

Всеукраїнський круглий стіл
«Публічна служба: нова архітектура та стратегії
для деокупованих територій»
23 червня 2023 року, Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого (Україна, м. Харків)

зменшилась, а навпаки збільшилась, що майже щодня підтверджується відповідними резонансними фактами.

Адміністративно-правове забезпечення реалізації принципу доброчесності в державній службі України, враховуючи фундаментальність адміністративного права, потенціал його матеріальних та процесуальних, регулятивних та охоронних норм, а також методів правового регулювання (особливо адміністративного примусу) відіграє вирішальну роль серед інших правових різновидів такої діяльності (фінансово-правового, цивільно-правового, кримінально-правового забезпечення).

В умовах воєнного стану, якісна та належна реалізація завдань відповідного адміністративно-правового забезпечення суттєво ускладнюється та потребує свого налаштування в особливий формат, який має характеризуватися: домінуванням адміністративно-примусових заходів у діяльності НАЗК та кадрових підрозділів різноманітних владних інституцій (міністерств, служб, департаментів, офісів, тощо), які мають здійснювати контроль за дотриманням принципу доброчесності державними службовцями та прирівняними до них осіб; найшвидшим відкриттям реєстру відповідних е-деклараций та негайними змінами до Закону України “Про запобігання корупції”, що ускладнюють роботу НАЗК на цьому напрямку його діяльності; розглядом питання щодо скорочення періоду подачі декларацій з одного року до шести місяців з боку голів ОДА, ОВА, очільників міністерств та інших

Всеукраїнський круглий стіл
«Публічна служба: нова архітектура та стратегії
для деокупованих територій»
23 червня 2023 року, Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого (Україна, м. Харків)

державних інституцій, а також посадовців, діяльність яких пов'язана з використанням значних обсягів бюджетних коштів як на загальнодержавному так й регіональному і місцевому рівнях; формуванням Реєстру кадрового резерву державної служби чисельністю не менше 25 відсотків від діючих чиновників, з наступним доведенням його обсягу протягом року до 50 відсотків (перевагу надавати демобілізованим військовослужбовцям, які за станом здоров'я здатні виконувати відповідні повноваження, а також звільненим не за негативними мотивами колишнім держслужбовцям, більшість з яких не побажала йти на сумнівні угоди з власним сумлінням); поетапним розширенням штатів співробітників НАЗК, НАБУ та САП у межах 10-15 відсотків; підготовкою відповідної законодавчої бази для створення та функціонування громадських рад доброчесності (з урахуванням досвіду роботи подібних інституцій у судовій системі України), діяльність яких має охоплювати усі управлінські структури наявних рівнів бюрократичної піраміди України; законодавчим закріпленням вичерпного переліку обмежень стосовно окремих категорій чиновників, репрезентантів представницької влади та членів їх родин, що діють під час воєнного стану та протягом певного періоду після його завершення.

Список використаних джерел:

1. Тофтул М. Г. Сучасний словник з етики : Словник. Житомир: Вид-во ЖДУ ім. І. Франка, 2014. 416 с.

*Всеукраїнський круглий стіл
«Публічна служба: нова архітектура та стратегії
для деокупованих територій»
23 червня 2023 року, Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого (Україна, м. Харків)*

2. Антикоруptionна енциклопедія. Види корупції.
<https://prosvita.nazk.gov.ua/encyclopedia/vydy-koruptsiyi>.

МАРОЧКІН ОЛЕКСІЙ
*кандидат юридичних наук, доцент,
асистент кафедри кримінальної юстиції
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого,
старший науковий співробітник
Науково-дослідного інституту вивчення проблем злочинності
імені академіка В.В. Сташиса НАПрН України
(м. Харків, Україна)*

ЕТИЧНІ ЗАСАДИ ВЗАЄМОВІДНОСИН ПРАВНИКА З КОЛЕГАМИ ТА З ІНШИМИ ОСОБАМИ

Під час виконання професійних обов'язків правник взаємодіє зі значною кількістю суб'єктів, які мають різний правовий статус та належать до різних соціальних груп. При цьому коло осіб, з якими взаємодіє правник та сфери таких відносин обумовлюються специфікою його професійної діяльності й місцем відповідної правничої корпорації у правовій системі держави. Саме тому соціальне призначення правника, належне виконання його завдань та реалізація функцій, а також утвердження поваги до правничої професії й довіри суспільства до окремих її представників, зумовлюють необхідність дотримання високих етичних стандартів у взаємовідносинах.

Правову основу етичних засад взаємовідносин правника становлять Конституція України, Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод, Бангалорські принципи поведінки суддів, Бордоська декларація, Загальний кодекс правил для адвокатів країн Європейського Співтовариства, Європейський кодекс нотаріальної етики, Закони України «Про судоустрій і статус суддів», «Про прокуратуру», «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», «Про нотаріат», Кодекс суддівської етики, Кодекс професійної етики та поведінки прокурорів, Правила адвокатської етики, Правила професійної етики нотаріусів України тощо.

Загальні етичні засади взаємовідносин правника можна визначити як основні етичні вимоги, що пред'являються до правника у взаємовідносинах з органами публічної влади, колегами, клієнтами, учасниками юридичних процедур та іншими суб'єктами під час виконання ним професійних обов'язків. Такі засади притаманні взаємовідносинам представників різних правничих корпорацій в усіх сферах їх професійної діяльності.

До загальних етичних засад взаємовідносин правника належать: законність, компетентність, взаємоповага, незалежність, неупередженість, добросовісність, забезпечення поваги до професії, конфіденційність.

Законність у взаємовідносинах правника передбачає виконання своїх професійних обов'язків із дотриманням

чинного законодавства, сприяння утвердженню та практичній реалізації принципів верховенства права та законності. Правник має діяти в межах наданих йому повноважень та застосовувати всі свої знання і професійну майстерність для виконання своїх професійних обов'язків.

Значення *компетентності* зумовлюється тим, що у взаємовідносинах діяльність правника оцінюється з урахуванням рівня його компетентності. Це вимагає від правника: ґрунтового знання чинного законодавства та практики його застосування; опанування та удосконалення методів і прийомів професійної діяльності; навички складання процесуальних документів та уміння формулювати та обґрунтовувати свою правову позицію; постійне підвищення свого професійного рівня та кваліфікації.

Взаємоповага у взаємовідносинах правника означає з одного боку повагу до процесуального статусу інших осіб, а з іншого – повагу до прав та свобод людини і громадянина. Зазначене передбачає недопущення дискримінації за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, національності, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками.

Незалежність у взаємовідносинах правника означає свободу від будь-якого зовнішнього впливу, тиску чи втручання в його професійну діяльність, у тому числі органів державної влади та місцевого самоврядування, їх посадових

та службових осіб. При прийнятті рішень правник має бути самостійним, керуватися вимогами закону, відмежовуватися від корисливих і приватних інтересів.

Неупередженість у взаємовідносинах правника передбачає недопущення впливу особистих інтересів, а також інтересів заінтересованих осіб на виконання правником своїх професійних обов'язків.

Добросовісність у взаємовідносинах правника зобов'язує його діяти чесно, порядно й гідно та утримуватися від використання методів або прийняття поглядів, які можуть негативно вплинути на здатність сумлінно виконувати професійні обов'язки.

Забезпечення поваги до професії передбачає, що всією своєю діяльністю і поведінкою у взаємовідносинах правник повинен стверджувати повагу до своєї професії, яку він уособлює, її соціального призначення, сприяти збереженню та підвищенню поваги до неї в суспільстві.

Конфіденційність у взаємовідносинах правника зобов'язує не розголошувати і не використовувати в інший спосіб конфіденційну та іншу інформацію з обмеженим доступом, що стала йому відома у зв'язку із виконанням своїх професійних обов'язків.

Сфери та особливості взаємовідносин у професійній діяльності представників різних правничих корпорацій.

Природньо, що відносини правника можуть мати найрізноманітніший характер. Тому з метою формування загальних етичних засад у цій царині у відповідних

нормативно-правових актах (перш за все у етичних кодексах) врегульовано основні *сфери взаємовідносин правника*. Водночас, відносини у певних сферах можуть передбачати різні моделі, обумовлені статусом правника та його роллю у них (відносини правник-правник; правник-керівник – правник-підлеглий; правник-клієнт; відносини між процесуальними опонентами під час судового розгляду тощо).

До основних сфер взаємовідносин правника належать: взаємовідносини з клієнтами (особами, які звернулися до правника); взаємовідносини з органами державної влади та місцевого самоврядування; взаємовідносини з правоохоронними органами; взаємовідносини з органами судової влади та з іншими учасниками судочинства; взаємовідносини у колективах представників правничих професій; взаємовідносини з громадянами; взаємовідносини з органами професійного самоврядування певної правничої корпорації.

Взаємовідносини з клієнтами (особами, які звернулися до правника) передбачають демонстрацію розумної доступності за зверненням заінтересованих осіб та встановлення довірливих стосунків із цими особами. Дотримання принципу добросовісності у взаємовідносинах із клієнтом має на меті зважування правником своїх можливостей щодо надання послуг та відмову від ведення справ, що не відповідає рівню його професійної компетентності. Крім того, цей принцип передбачає заборону

використання незаконних та неетичних засобів для виконання волі клієнта. Важливим є недопущення конфлікту інтересів, а також дотримання конфіденційності.

Найхарактернішим прикладом взаємовідносин правника із клієнтом є надання адвокатом правової допомоги особам. При цьому специфікою вказаного різновиду адвокатської діяльності є пріоритет інтересів клієнта (адвокат зобов'язаний виходити з переваги інтересів клієнта у своїй професійній діяльності). Цим можуть обумовлюватися труднощі адвоката у взаємовідносинах із колегами та іншими суб'єктами юридичних процедур.

Взаємовідносини з органами державної влади та місцевого самоврядування передбачають співпрацю правника із ними при виконанні професійних обов'язків. Крім того забороняється втручання з боку правника в діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування.

Взаємовідносини з правоохоронними органами передбачають компетентність, тактовність та виваженість у вияві вимогливості і принциповість, що базуються на вимогах закону.

Взаємовідносини з органами судової влади базуються на взаємній повазі та усвідомленні важливості спільних завдань щодо утвердження в суспільстві верховенства права та законності. *Взаємовідносини з іншими учасниками судочинства* передбачають з одного боку наполегливість і принциповість у відстоюванні своєї правової позиції, а з іншого – тактовність, стриманість, коректність та повагу до

процесуального опонента та інших учасників судового провадження. При цьому реагування на неправомірні дії інших учасників судочинства допускаються лише у формах, передбачених законодавством.

Взаємовідносини у колективах представників правничих професій залежно від моделі поділяються на взаємовідносини керівного складу з підпорядкованими працівниками та взаємовідносини між правниками-колегами із рівним статусом. У взаємовідносинах правник-керівник – правник-підлеглий з боку керівника вимагається поєднання принциповості та вимогливості з повагою та доброзичливістю; важливим є недопущення грубощів та приниження людської гідності. Крім того, керівник має утримуватися від надання незаконних наказів та вказівок, так само як і підлеглий повинен утримуватися від виконання рішень чи доручень керівництва, якщо вони суперечать закону. Загальними вимогами до взаємовідносин у колективах є взаємоповага, взаємодопомога та доброзичливість; корпоративна єдність, яка передбачає взаємну довіру та співпрацю на виконання професійних обов'язків.

Взаємовідносини правника з громадянами передбачають, перш за все, повагу до прав та свобод людини і громадянина. Неприпустимими є прояв зверхності, зневажливого ставлення до громадян.

Взаємовідносини з органами професійного самоврядування певної правничої корпорації передбачають

*Всеукраїнський круглий стіл
«Публічна служба: нова архітектура та стратегії
для деокупованих територій»
23 червня 2023 року, Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого (Україна, м. Харків)*

прояв поваги до них, а також обов'язок виконання правником рішень цих органів.

МАЦЕЛЮХ ІВАННА
*доктор юридичних наук,
доцент кафедри службового та медичного права
Навчально-наукового інституту права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка
(м. Київ, Україна)*

СТАНОВЛЕННЯ УКРАЇНСЬКОЇ МОДЕЛІ ГЕНДЕРНОЇ РІВНОСТІ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ ІХ – ХVІІІ СТ.

Утвердження соціальної рівності є умовою розвитку демократичної держави та громадянського суспільства. Одним із різновидів соціальної рівності є гендерна рівність, яка передбачає забезпечення рівних прав, свобод та можливостей жінок і чоловіків у всіх сферах життєдіяльності. Зауважимо, якщо донедавна проблема гендерної рівності в Україні мала, здебільшого, абстрактно-теоретичний характер, виступала частиною ідеологічної складової певних політичних партій, неурядових організацій з метою популяризації їх діяльності як рухів з європейськими цінностями, то нині вивчення цієї тематики має безпосереднє відношення та вплив на правотворчість і правозастосовний процес. Намір Української держави бути рівноправним

членом Європейського Союзу, який посилюється в умовах військового стану, надає нині питанням рівності та рівних можливостей для чоловіків і жінок не аби яку актуальність.

На жаль, Україна характеризується не високими показниками в частині гендерної рівності загалом та забезпечення рівних умов для чоловіків і жінок у політичній сфері зокрема. Україна щороку системно втрачає позиції в рейтингу світового Глобального звіту про гендерний розрив «Global Gender Gap Report 2022» на 5 – 7 позицій. Так, станом на 2022 рік вона посідала 81 місце, а в 2021 обіймала 74 місце із 156 країн світу. Лідуючі позиції вже декілька років поспіль обіймають Ісландія, Фінляндія та Норвегія [1].

Однак, в історичній ретроспективі Україна завжди займала лідуючі позиції, порівняно із іншими країнами Європи. Зокрема, в умовах Середньовіччя за нормами звичаєвого права та приписами законодавства дієздатність жінок суттєво обмежувалася як в соціальній, так і в економічній сферах. Вони не могли брати участі в управлінні держави, обіймати посади публічних службовців, виступати свідками у суді чи учасниками процесу, бути гарантами дотримання угод, працювати лікарями, юристами тощо. Загалом, правомочність жінки обмежувалася владою чоловіка та приписами канонічного права, які утверджували її другорядне становище, у якому вона не мала право володіти та розпоряджатися майном, не могла ініціювати розірвання шлюбу. Натомість в Руській державі ще в

дохристиянський період жінки були повноправними членами громади. Вступаючи у шлюб як повноцінний суб'єкт договору, жінка зберігала за собою все своє майно, яке після смерті чоловіка не включалося у спільну спадщину. Вона володіла правом на придане і спадок, була повноцінним учасником цивільно-правових відносин. Вдова була повноправною головою сім'ї і не потребувала опікуна. Історики права, посилаючись на джерела та літописи, наводять численні приклади, де жінкам княжого роду належали містечка, села, великі статки [2].

Правове становище жінки в Руській державі після християнізації де факто не змінюється. Незважаючи на те, що норми канонічного права диктували інший підхід, однак у ході рецепції візантійського законодавства, Номоканів, відбувався унікальний симбіоз традицій, у ході якого існуючі традиції залишалися незмінними. Більше того, жінка-міщанка, яка була вдовою, традиційно мала своїх представників на віче. Знатні русинки могли виступати в ролі послів в інші держави, а усім іншим жінкам Устав Ярослава Володимировича про церковні суди надавав право на розлучення [3, с. 249]. Подібна тенденція збереглася і у Галицько - Волинській державі. Зокрема, Анна – вдова князя Романа Мстиславича, мати Данила Галицького і Василька, при малолітніх синах була правителькою, вела переговори з монархами, приймала послів іноземних держав [4].

Еволюція державотворчого етапу не вплинула на потужне самостійне місце жінки в суспільно-політичному

житті. Натомість Статут Великого князівства Литовського 1529 р. вперше на жінок-вдів покладав виконання військових обов'язків з оборони держави. У Розділі II «Про оборону земську», арт. 1 від імені великого князя литовського сказано: «Постановляємо зі згоди усіх наших рад і усіх підданих, що кожен князь і пан, і дворянин, і вдова, а також кожна сирота, досягла вона повноліття чи ні, і всяка інша людина, яка досягла повноліття і яка має земський маєток, коли виникає необхідність з нами і нашими нащадками або при гетьманах наших нести військову службу» [5, с. 217]. За цим артикулом вдови-жінки нарівні з чоловіками, володарями державних маєтків зобов'язані були відправляти для участі у воєнних діях повністю споряджених людей, забезпечивши їх зброєю, кінями, провіантом, грішми тощо. Таким чином, жінка офіційно ставала учасницею сфери державної служби. Означені приписи дублювалися і у наступних редакціях Литовських статутів 1566, 1588 та були чинними на території Лівобережної України до 1840 р., а на Правобережній – до 1842 р., до поширення норм російського законодавства.

Жінки шляхетського роду у випадку відсутності чоловіка, вдови здійснювали повне господарське управління власними землями та маєтностями: керували фільварковим виробництвом, збирали податки з вільного населення, реалізовували судові та поліцейські повноваження щодо підданих. Міщанки та селянки були повноправними учасницями громадського (копного) суду, а інколи і

шляхетського. Звичаєве право дозволяло жінці не лише брати участь у копних судах, а й у разі відсутності чоловіка представляти його інтереси на засіданні копи.

В період Української гетьманської держави жінки посідали досить високе становище. Вони не лише мали право купувати й продавати рухоме й нерухоме майно, могли самостійно укладати угоди, звертатися з позовом до суду, особисто брати участь в судових засіданнях, а й на власний розсуд визначатися щодо зміни прізвища при заміжжі та, навіть, ініціювати шлюб. Так, французький інженер і картограф Гійом Левасер де Боплан у книзі «Опис України» змальовував унікальну традицію, де дівчина, приходила в будинок юнака, який їй був до вподоби, та в присутності батьків пропонувала йому оженитися на ній. Причому відмова від такої пропозиції означала ганьбу для родини хлопця. Мандрівника француза також дивувало те, що українські жінки, дівчата вміли читати, знали порядок богослужіння, церковний спів та приймали активну участь під час відправ, що в католицькій традиції не було допустимим [6, с. 67].

Із особливим трепетом та повагою жінок ставилися козаки. Вони вважали їх берегинями сім'ї, роду. Духовною покровителькою Запорізької Січі була також жінка – Божа Матір, Покрова. Подекуди, в паланках молода дівчина могла вплинути на судовий процес та слугувати пом'якшуючою обставиною при виконанні покарання – смертної кари. Так, за козацьким звичаєвим правом засуджений до найвищої

міри покарання міг його уникнути якщо котрась із дівчат бажала вийти за нього заміж [7, с. 130].

Серед українських жінок були просвітительки, благодійниці, які давали гроші на освіту й культуру; жінки з багатих магнатських родин, а також козацької військової старшини. Вони інколи самостійно вели політичні та військові справи. Так, дружини заможних козаків, полкової козацької старшини, сотників за відсутності своїх чоловіків не лише управляли господарством, а й здійснювали управління адміністративними одиницями – полками і сотнями. Подекуди, видавали офіційні документи – накази, інструкції та навіть універсали - нормативно-правові акти, які мали юридичну силу в усій козацькій державі і були обов'язковими до виконання. Зокрема Ганна Золотаренко – третя дружина Богдана Хмельницького, неодноразово видавала Універсали, які засвідчувала власним підписом «Ганна Гетьманова-Богданова» та гетьманською печаткою [8].

Таким чином, за нормами українського звичаєвого права жінка завжди мала високий правовий статус. Вона не лише була повноправним учасником суспільних відносин, а й могла здійснювати адміністрування та управління власними територіями, звертатися до суду, нести військову службу та виконувати інші функції, які були недоступні жінкам в країнах Західної Європи.

Всеукраїнський круглий стіл
«Публічна служба: нова архітектура та стратегії
для деокупованих територій»
23 червня 2023 року, Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого (Україна, м. Харків)

Список використаних джерел:

1. Global Gender Gap Report 2022. World economic forum.
URL: <https://www.weforum.org/>
2. Черняхівська В. В. Історичний досвід становлення української моделі гендерного паритету. Електронне фахове видання з державного управління: «Державне управління : удосконалення та розвиток» К., 2016. № 10
3. Мацелюх І. А. Джерела церковного права за доби українського Середньовіччя: монографія. К.: Талком, 2015. – 291 с.
4. Анна (мати Данила Галицького). Енциклопедія історії України: Т. 1: А – В / редколегія: В. А. Смолій (голова) та ін. НАН України. Інститут історії України. К.: «Наукова думка», 2003. 688 с. URL: http://www.history.org.ua/?termin=Anna_m
5. Статути Великого князівства Литовського: У 3-х томах. Том 1. Статут Великого князівства Литовського 1529 року / За ред. С. Ківалова, П. Музиченка, А. Панькова. Одеса: Юридична література, 2002. 464 с.
6. Січинський В. Чужинці про Україну. Вибір з описів подорожей по Україні та інших писань чужинців про Україну за десять століть. К.: Фірма «Довіра», 1992. 255 с.
7. Захарченко П. П. Історія держави та права України: підручник. Київ: Атіка, 2005. 368 с.
8. Зінченко Н. Ганна Золотаренко: третя дружина Хмельницького, яка керувала і ним, і гетьманатом. Журнал «Українки». URL: <https://ukrainky.com.ua/znaj-nashu-marynavyazovska-ukrayinka-yaka-otrymala-nobelivku-z-matematyky/>

*Всеукраїнський круглий стіл
«Публічна служба: нова архітектура та стратегії
для деокупованих територій»
23 червня 2023 року, Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого (Україна, м. Харків)*

МЕХ ЮЛІЯ

*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного права та
адміністративної діяльності
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого
(м. Харків, Україна)*

ОКРЕМІ ПИТАННЯ ЗМІСТУ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В МЕХАНІЗМІ ГРОМАДСЬКОГО ВПЛИВУ НА ВПРОВАДЖЕННЯ РЕФОРМ СУБ'ЄКТІВ СЕКТОРУ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

Вплив громадськості на реформування будь-якої сфери суспільних відносин вимірюється наступним підвищенням якості та ефективності управлінської складової в будь-якій сфері таких відносин. Окремим напрямом удосконалення є суб'єктний склад сектору безпеки держави в умовах дії правового режиму воєнного стану, який трансформується внаслідок потреби пошуку нових підходів до впорядкування суспільних відносин в секторі безпеки.

Сьогодні в Україні спостерігається орієнтування на забезпечення досягнення стану захищеності державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу та інших національних інтересів України від реальних та потенційних загроз [1], шляхом використання усього управлінського потенціалу. Йдеться як про залучення інститутів громадського суспільства, так і про забезпечення означеного публічними службовцями, які взаємодіють з громадянами.

Первинно публічну службу ототожнювали з державною службою як професійною діяльністю осіб, які обіймають посади в державних органах та їх апараті, що спрямована на практичне виконання завдань і функцій держави, і одержують зарплату за рахунок державних коштів [2]. Станом на теперішній час, спроба нормативного визначення поняття «публічна служба» зроблена на рівні Кодексу адміністративного судочинства України. Так, у п. 15 ст. 3 публічна служба тлумачиться як діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, дипломатична служба, інша державна служба, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування [3]. Зазначимо, що підхід переліку органів, де реалізується публічна служба, не вказує в повній мірі на якісні ознаки публічної служби в цілому.

При здійсненні правової характеристики служби, до її ознак традиційно відносять: володіння специфічним предметом праці – інформацією, яка водночас є засобом впливу (збирання, опрацювання, передавання, зберігання, створення інформації) на об'єкти управління або на об'єкти надання управлінських послуг; пов'язаність із розумовою працею; оплатність; здійснення особами, які обіймають посади в державних або муніципальних органах, корпоративних або громадських організаціях [4, с. 26].

Особливість проходження державної служби як різновиду публічної служби в суб'єктах національної безпеки полягає у її характері. Переважно це:

а) спеціальна служба, для якої характерним є: присвоєнням класних чинів і спеціальних звань, високий рівень субординації, можливість носіння зброї (наприклад, служба в органах Національної поліції України [5], Державній службі України з надзвичайних ситуацій [6], Державній прикордонній службі України [7], Державній службі спеціального зв'язку та захисту інформації України [8]) тощо);

б) мілітиризована служба, для якої характерним є: основне призначення у вигляді оборони України, захисту її суверенітету, територіальної цілісності й недоторканності; проходження служби пов'язано з присвоєнням тільки військових звань; є характерним надзвичайно високий рівень субординації, а служба пов'язана з носінням зброї (наприклад, служба в Національній гвардії України [9], Збройних Силах України [10] тощо).

Якість публічної служби в органах сектору безпеки держави впливає на стан взаємодії публічних службовців з інститутами громадянського суспільства, та забезпечення ними прав громадян. Указом Президента України «Про забезпечення умов для більш широкої участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», було визначено: «...що задля забезпечення громадської участі у справах держави, державним органам доручено: реалізувати

заходи, що меті пошук ефективних форм взаємодії громадськості та органів влади; роз'яснити положення чинного законодавства стосовно значення громадської участі для цілей управління державними справами; вжити заходів, що мають на меті покращення партнерських відносин та поглиблення співробітництва органів влади, місцевого самоврядування та інститутів громадянського суспільства» [11].

Згідно Наказу Національного агентства з питань державної служби «Про затвердження Каталогу типових посад державної служби і критеріїв віднесення до таких посад», виокремлюють три рівні юрисдикції державного органу, а саме: 1) перший рівень взаємодії, куди віднесено державні органи, юрисдикція яких поширюється на всю територію України; 2) другий рівень взаємодії, куди віднесено державні органи, юрисдикція яких поширюється на територію Автономної Республіки Крим, однієї або кількох областей, міст Києва та Севастополя; 3) третій рівень взаємодії, куди віднесено державні органи, юрисдикція яких поширюється на територію одного або кількох районів, районів у містах, міст обласного значення [12].

Таким чином, доцільно виокремити наступні рівні взаємодії громадських об'єднань та публічних інституцій:

1) Національний рівень, куди віднесено взаємодію громадських об'єднань та центральних органів виконавчої влади (юрисдикція яких поширюється на всю територію України). Також в дану групу доцільно віднести взаємодію

Всеукраїнський круглий стіл
«Публічна служба: нова архітектура та стратегії
для деокупованих територій»
23 червня 2023 року, Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого (Україна, м. Харків)

громадських об'єднань зі спеціальними органами та особами (Президентом України, Службою безпеки України, Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини тощо);

2) Регіональний рівень, що включає в себе обласний рівень (куди віднесено взаємодію громадських об'єднань та місцевих органів виконавчої влади, юрисдикція яких поширюється на певні області) та районний рівень (куди віднесено взаємодію громадських об'єднань та місцевих органів виконавчої влади, юрисдикція яких поширюється на певні райони).

Кожен рівень взаємодії передбачає використання інститутами громадського суспільства різноманітних форм впливу на та публічні інституції.

Таким чином, приходимо до висновків, що:

1) публічна служба в діяльності суб'єктів, уповноважених в секторі безпеки буде здійснюватись як політична служба, державна служба та служба в органах місцевого самоврядування, що є необхідним універсальним засобом забезпечення виконання завдань та функцій публічної влади для цілей забезпечення національної безпеки;

2) метою функціонування публічної служби в органах, що уповноважені забезпечувати національну безпеку держави, є забезпечення участі населення в прийнятті важливих рішень на основі втілення державно-приватного партнерства;

3) доцільним є подальше вивчення ролі публічних службовців при втіленні ідей державно-приватного партнерства в секторі безпеки держави.

Список використаних джерел:

1. Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 р. № 2469. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text> (дата звернення: 01.06.2023).

2. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15/conv> (дата звернення: 01.06.2023).

3. Ківалов С.В., Біла-Тіунова Л.Р. Публічна служба в Україні: підручник. О. : Фенікс, 2009. 688 с.

4. Цуркан М.І. Особливості судового розгляду спорів щодо проходження публічної служби в Україні: дис. ... кандидата юрид. наук. О. 2009. 224 с.

5. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text> (дата звернення: 01.06.2023).

6. Про затвердження положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій: Постанова Кабінету Міністрів України від 16.12.2015 р. № 1052. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1052-2015-%D0%BF#Text> (дата звернення: 01.06.2023).

Всеукраїнський круглий стіл
«Публічна служба: нова архітектура та стратегії
для деокупованих територій»
23 червня 2023 року, Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого (Україна, м. Харків)

7. Про Державну прикордонну службу України: Закон України від 03.04.2003 р. № 661. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/661-15#Text> (дата звернення: 01.06.2023).

8. Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України: Закон України від 23.02.2006 р. № 3475. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3475-15#Text> (дата звернення: 01.06.2023).

9. Про Національну гвардію України: Закон України від 13.03.2014 р. № 876. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/876-18#Text> (дата звернення: 01.06.2023).

10. Про Збройні Сили України: Закон України від 06.12.1991 р. № 1934. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1934-12#Text> (дата звернення: 01.06.2023).

11. Про забезпечення умов для більш широкої участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Указ Президента України від 31.07.2004 р. № 854/2004. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/854/2004#Text>. (дата звернення: 01.06.2023).

12. Про затвердження Каталогу типових посад державної служби і критеріїв віднесення до таких посад: Наказ НАДС від 18.12.2020 р. № 246-20. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0246859-20#Text> (дата звернення: 01.06.2023).

*Всеукраїнський круглий стіл
«Публічна служба: нова архітектура та стратегії
для деокупованих територій»
23 червня 2023 року, Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого (Україна, м. Харків)*

МИРОНЮК РОМАН

*доктор юридичного наук, професор,
професор кафедри адміністративного права, процесу
та адміністративної діяльності
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ
(м. Дніпро, Україна)*

ШЛЯХИ УСУНЕННЯ ЙМОВІРНИХ (ПОТЕНЦІЙНИХ) КОРУПЦІЙНИХ РИЗИКІВ В РОБОТІ ПОЛІЦЕЙСЬКОГО

Виходячи з назви доповіді нижче ми будемо вести мову про ті реальні рішення, дії чи бездіяльність працівників поліції, які зумовлюють наявність корупційних ризиків в їх діяльності та визначимо шляхи їх усунення. Зокрема почнемо з обмеження щодо одержання подарунків. Тут слід виокремлювати законне та незаконне одержання поліцейським подарунків. До законних подарунків та способів їх отримання слід віднести: 1) прийняття подарунків, які відповідають загальновизнаним уявленням про гостинність, а саме якщо вартість таких подарунків не перевищує один прожитковий мінімум для працездатних осіб, встановлений на день прийняття подарунка, одноразово, а сукупна вартість таких подарунків, отриманих від однієї особи (групи осіб) протягом року, не перевищує двох прожиткових мінімумів, встановлених для працездатної особи на 1 січня того року, в якому прийнято подарунки (слід враховувати прожитковий мінімум для працездатних

осіб у відповідності до Закону України «Про Державний бюджет України на 2023 рік» становив на 01.01.2023 – 2684 грн. [1]; 2) будь-які дарунки, що даруються близькими особами або одержуються як загальнодоступні знижки на товари, послуги, загальнодоступні виграші, призи, премії, бонуси. Відповідно, незаконні подарунки це ті, що перевищують один прожитковий мінімум для працездатних осіб, встановлений на день прийняття подарунка, одноразово, а сукупна вартість таких подарунків, отриманих від однієї особи (групи осіб) протягом року, перевищує двох прожиткових мінімумів, встановлених для працездатної особи на 1 січня того року, в якому прийнято подарунки; а під незаконним способом їх отримання слід вважати безпосередньо або через інших осіб вимагання, прохання або одержання таких подарунків для себе чи близьких їм осіб від юридичних або фізичних осіб у зв'язку із здійсненням такими особами діяльності, пов'язаної із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування або якщо особа, яка дарує, перебуває в підпорядкуванні такої особи. Інші способи отримання подарунків поліцейським є цілком законними (зокрема, отримання подарунків від друзів, які не перебувають у будь-яких зв'язках з поліцейським пов'язаних з його професійною діяльністю, мається на увазі реальне а не потенційно можливе перебування у таких відносинах (прикладом може слугувати цілком законний подарунок патрульному поліцейському подарунка на день народження від друга, який є водієм і може бути потенційно в службових

відносинах з патрульним у випадку винесення останнім постанови про застосування стягнення за вчинення ПДР).

Поліцейський у разі надходження пропозиції щодо неправомірної вигоди або подарунка, 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 спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції. Також статтею 24 Закону визначено досить чіткий алгоритм дій при виявленні у своєму службовому приміщенні майна, що може бути неправомірною вигодою, або подарунку [2].

Наступним корупційним ризиком в діяльності поліцейського є сумісництво та суміщення з іншими видами діяльності. Норма стаття 25 Закону вказує на те, що обмеженням (забороною) для поліцейського є зайняття іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю (крім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту) [2]. Не вдаючись в ретельний порівняльно-правовий аналіз доцільності запровадження таких обмежень для поліцейських все ж необхідно відзначити, що законодавство і правозастосовна практика більшості демократичних держав допускає можливість сумісництва поліцейської діяльності з іншими видами діяльності, які передбачають використання

трудового ресурсу поліцейського з метою отримання останнім додаткового прибутку як стимулюючого фактору удосконалення його особистісних здібностей та можливості їх реалізації. Однак існують цілком логічні і розумні обмеження такої діяльності, зокрема: вона може здійснюватись виключно поза робочий час поліцейського (в залежності від графіку його служби, але не в межах як правило в середньому 40 годинної робочої неділі); вона не має бути пов'язана з використанням поліцейським свого службового становища за рахунок державної служби в поліції та з використанням доступних ресурсів по службі-транспорту, оргтехніки, баз даних та ін ; така діяльність має бути документально оформлена, і поліцейським мають бути сплачені всі податки з отриманого прибутку, який підлягає декларуванню. Сподіваємось, що в перспективі з удосконаленням антикорупційного законодавства такі перспективи сумісництва будуть відкриті і для наших поліцейських. Наразі поліцейському забороняється безпосередньо займатися підприємницькою діяльністю, тобто відповідно до ст. 42 Господарського кодексу України - самостійною, ініціативною, систематичною, на власний ризик господарською діяльністю, що здійснюється суб'єктами господарювання (підприємцями) з метою досягнення економічних і соціальних результатів та одержання прибутку [3]. Виключенням є викладацька, наукова і творча діяльність, медична практика, інструкторська та суддівська практика із спорту, які можуть

здійснюватись з певними обмеженнями: поза службовий (робочий) час; з належним юридичним оформленням, як правило за контрактом з обов'язковою сплатою податків з прибутку та декларуванням таких прибутків. Слід відмітити, що Наказом Міністерства праці України, Міністерства фінансів України, Міністерства юстиції України від 28.06.93 №43 «Про затвердження Положення про умови роботи за сумісництвом працівників державних підприємств, установ і організацій») передбачено, що усі працівники, крім основної роботи та роботи за сумісництвом, мають право виконувати роботи, які відповідно до чинного законодавства не є сумісництвом. Зокрема пунктом 3 вищезазначеного Переліку зазначена педагогічна робота з погодинною оплатою праці в обсязі не більше як 240 годин на рік [4]. Таким чином, поліцейський має право в поза робочий час здійснювати викладацьку діяльність, медичну практику, інструкторську та суддівську практику із спорту в обсязі не більше 240 годин на рік з погодинною оплатою праці, якщо дозвіл на таку роботу надав керівник відповідного органу.

Наступний корупційним ризиком для поліцейського є спільна робота близьких осіб, на яку встановлено обмеження статтею 27 Закону. Так, поліцейські не можуть мати у прямому підпорядкуванні близьких їм осіб або бути прямо підпорядкованими у зв'язку з виконанням повноважень близьким їм особам, перелік яких визначений ст. 1 Закону [2]. Слід враховувати, що закон дає досить широке поняття «пряме підпорядкування», під яким слід розуміти відносини

прямої організаційної або правової залежності підлеглої особи від її керівника, в тому числі через вирішення (участь у вирішенні) питань прийняття на роботу, звільнення з роботи, застосування заохочень, дисциплінарних стягнень, надання вказівок, доручень тощо, контролю за їх виконанням. Однак це питання пов'язане безпосередньо з наявністю чи відсутністю конфлікту інтересів про який звернемо увагу нижче. Для наглядного розуміння прямого підпорядкування по службі в поліції наведемо такі приклади: очевидним є те, що донька не може перебувати на посаді слідчого відділу керівником якого є її батько; з іншої сторони чи може син працювати на посаді дільничного офіцера поліції в підрозділі в якому його батько є керівником кадрової служби? І відповідь на це питання ствердне – так, але має бути усунутий конфлікт інтересів – батько має бути виключений з комісії, яка приймає кадрові рішення щодо його сина.

Очевидним шляхом усунення даного корупційного ризику є повідомлення особою, яка претендує на зайняття посади у відповідному підрозділі поліції керівництва органу, на посаду в якому вона претендує, про працюючих у цьому органі близьких їй осіб. У разі, якщо такий корупційний ризик вже наявний він має бути усунений з ініціативи суб'єктів конфлікту інтересів протягом п'ятнадцяти днів, або за рішенням керівника в місячний строк з моменту виникнення обставин дані особи (особа) підлягають переведенню в установленому порядку на іншу посаду, що

виключає пряме підпорядкування. У разі неможливості такого переведення особа, яка перебуває у підпорядкуванні, підлягає звільненню із займаної посади.

Ще одним корупційним ризиком в діяльності поліцейського є недотримання строків заповнення декларації та внесення в неї змін. Поліцейський зобов'язаний щорічно до 1 квітня подавати шляхом заповнення на офіційному веб-сайті НАЗК декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування за минулий рік за формою, що визначається НАЗК, а також упродовж семи днів після подання декларації поліцейський має право подати виправлену декларацію. Також слід враховувати те, що у разі суттєвої зміни у майновому стані поліцейського, а саме отримання ним доходу, придбання майна на суму, яка перевищує 50 прожиткових мінімумів, встановлених для працездатних осіб на 1 січня відповідного року (з 01.01.2023 це $50 \times 2684 = 134200$ грн.), поліцейський у десятиденний строк з моменту отримання доходу або придбання майна зобов'язаний письмово повідомити про це НАЗК, зазначена інформація вноситься до Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та оприлюднюється на офіційному веб-сайті Національного агентства.

Таким чином вище нами було здійснено спробу визначити основні корупційні ризики в діяльності поліцейського, з'ясовано способи діяльності (бездіяльності) поліцейського що призводять до настання корупційних

ризиків та виокремлено алгоритми діяльності поліцейського щоб виключити або принаймні мінімізувати настання негативних правових наслідків у формі відповідальності за вчинення корупційного правопорушення або діяння пов'язаного з корупцією.

Список використаних джерел:

1. Про Державний бюджет України на 2023 рік: Закон України від 3 листопада 2022 року № 2710-IX. *Офіційний вісник України від 06.12.2022. 2022. № 94, Стор. 7. Ст. 5847.*

2. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII. *Відомості Верховної Ради. 2014. № 49. Ст.2056.*

3. Господарський кодекс України: Закон України від 16.01.2003 № 436-IV. *Відомості Верховної Ради України. 2003. № 18, № 19-20, № 21-22. Ст.144.*

4. Про затвердження Положення про умови роботи за сумісництвом працівників державних підприємств, установ і організацій: Наказ Міністерства праці України, Міністерства фінансів України, Міністерства юстиції України від 28.06.93 №43. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0076-93>.

*Всеукраїнський круглий стіл
«Публічна служба: нова архітектура та стратегії
для деокупованих територій»
23 червня 2023 року, Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого (Україна, м. Харків)*

РАДИШЕВСЬКА ОЛЕСЯ
*доктор юридичних наук, доцент,
доцент кафедри службового та медичного права
Навчально-наукового інституту права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка,
суддя Верховного Суду
(м. Київ, Україна)*

ДО ПИТАННЯ ПРО ВИЗНАЧЕННЯ ЮРИСДИКЦІЇ СПОРІВ, ПОВ'ЯЗАНИХ ІЗ ВІЙСЬКОВОЮ СЛУЖБОЮ: АКТУАЛЬНА ПРАКТИКА ВЕРХОВНОГО СУДУ

В Україні кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, зокрема й щодо проходження публічної служби. Саме з метою захисту прав, свобод та інтересів особи у сфері публічно-правових відносин діють адміністративні суди (ст. 125 Конституції України).

Проте в умовах повномасштабного вторгнення російської федерації на територію України питання судового захисту прав військовослужбовців та їхній сімей набуває особливої ваги, адже йдеться про існування основних екзистенційних складових кожної суверенної держави – армії, мови, віри. У зв'язку з цим, для військовослужбовців встановлюється єдина система правового та соціального захисту з урахуванням грошового, матеріального та інших видів забезпечення відповідно до їхньої посади, військового

звання, кваліфікації, тривалості та умов військової служби [1, с. 8]. Адміністративні суди повинні стояти (і стоять!) на сторожі реалізації ними своїх основоположних прав і свобод.

Водночас специфікою матеріального адміністративного законодавства України є те, що в ньому не сформульовано визначення поняття «публічна служба». Однак ця категорія є ключовою для службового права України та діяльності адміністративних судів, що потребує законодавчого та судового тлумачення під час вирішення публічно-правових спорів, які виникають у процесі правозастосовної діяльності суб'єктами службового права. Заповнити цю прогалину можна за допомогою приписів процесуального закону, якими є Кодекс адміністративного судочинства України в редакції від 24.02.2023 (далі – КАС України) [2]. Так, у п. 17 ч. 1 ст. 4 КАС України публічна служба схарактеризована як: діяльність на державних політичних посадах, у державних колегіальних органах, професійна діяльність суддів, прокурорів, *військова служба, альтернативна (невійськова) служба*, інша державна служба, патронатна служба в державних органах, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування.

Варто підкреслити, що, незважаючи на деякі недоліки цього визначення (бланкетний характер, розкриття суті поняття через види публічної служби, відсутність родових ознак поняття тощо), ця дефініція є інструментальною для суддів адміністративних судів. Це й не випадково, адже

Всеукраїнський круглий стіл
«Публічна служба: нова архітектура та стратегії
для деокупованих територій»
23 червня 2023 року, Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого (Україна, м. Харків)

національний законодавець застосовує зазначений термін неодноразово в КАС України, визначаючи юрисдикцію адміністративних судів, і поширює її на справи в публічно-правових спорах, зокрема щодо прийняття громадян на публічну службу, її проходження чи звільнення з неї (п. 2 ч. 1 ст. 19 КАС України).

Нагадаємо, що військова служба є державною службою особливого характеру, яка полягає у професійній діяльності придатних до неї за станом здоров'я і віком громадян України, іноземців та осіб без громадянства, пов'язаній із обороною України, її незалежності та територіальної цілісності. Час проходження військової служби зараховується громадянам України до їх страхового стажу, стажу роботи, стажу роботи за спеціальністю, а також до стажу державної служби (ч. 1 ст. 2 Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу» від 25.03.1992 № 2232-XII; у редакції від 31.03.2023).

Проте в судовій практиці існують випадки неоднакового тлумачення судами питання визначення юрисдикції щодо проходження окремих видів публічної служби, зокрема військової, альтернативної (невійськової). Наведемо декілька прикладів із актуальної судової практики Верховного Суду.

У постанові Великої Палати Верховного Суду (далі – ВП ВС) від 08.06.2022 у справі № 362/643/21 [3] суд указав, що існувала стала практика розгляду цивільних справ щодо реалізації соціальної гарантії у вигляді права на поліпшення

Всеукраїнський круглий стіл
«Публічна служба: нова архітектура та стратегії
для деокупованих територій»
23 червня 2023 року, Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого (Україна, м. Харків)

житлових умов військовослужбовців Збройних Сил України, які зверталися до житлової комісії військової частини з рапортом про зарахування на квартирний облік для отримання житла, зокрема у постановах від 06.06.2018 у справі № 752/5881/15-ц, від 29.09.2020 у справі № 712/5476/19, від 20.09.2018 у справі № 815/2551/15, від 04.09.2019 у справі № 826/17556/16 та ін. Проте 25.05.2022 Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду прийняв постанову у справі № 340/4117/20 про визнання протиправним і скасування рішення житлової комісії військової частини. Для забезпечення єдності судової практики щодо визначення юрисдикції суду з розгляду спорів з приводу проходження військової служби, а саме щодо оскарження особами з числа військовослужбовців рішень, дій чи бездіяльності відомчих житлових (житлово-побутових, з контролю за розподілом житла) комісій ВП ВС відступила від висновку щодо розгляду таких спорів за правилами цивільного судочинства. Таким чином, сформульовано висновок, що спори щодо оскарження особами з числа військовослужбовців рішень, дій чи бездіяльності відомчих житлових (житлово-побутових, з контролю за розподілом житла) комісій є спорами з приводу проходження позивачами військової служби, як різновиду служби публічної, належать до юрисдикції адміністративних судів.

У постанові Касаційного цивільного суду у складі Верховного Суду від 22.03.2023 у справі № 290/289/22 [4]

суд скасував рішення попередніх інстанцій та закрив провадження у справі, у зв'язку із тим, що вимоги громадянки про встановлення факту проживання однією сім'єю чоловіка та жінки без реєстрації шлюбу з громадянином, який загинув під час участі у бойових діях та забезпеченні здійснення заходів з національної безпеки і стримуванні збройної агресії російської федерації, не підлягає вирішенню в порядку цивільного судочинства. Суд зазначив, що між заявницею та Міністерством оборони України виник спір, пов'язаний з доведенням наявності підстав для підтвердження за нею певного соціально-правового статусу щодо призначення та виплати одноразової грошової допомоги сім'ї військовослужбовця, не пов'язаного з будь-якими цивільними права та обов'язками заявниці, їх виникненням, існуванням та припиненням. Далі суд касаційної інстанції цивільної юрисдикції робить доволі дискусійний висновок: за предметом та можливими правовими наслідками цей спір існує у сфері публічно-правових відносин і не підлягає вирішенню в порядку цивільного судочинства. Отже, у спірних правовідносинах суд повинен врахувати правову мету звернення заявниці до суду, яка полягає у підтвердженні її певного соціального статусу, що має значення виключно в публічно-правових відносинах, оскільки впливає на підтвердження та можливість реалізації прав у сфері соціального забезпечення.

У постанові Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 19.01.2022 у справі

№ 520/10571/2020 [5] було відмовлено у відкритті касаційного провадження, ураховуючи правовий статус відповідача та предмет спору: стягнення з військовослужбовця невідшкодованої частини збитків у зв'язку з його звільненням, за завдання яких його було притягнуто до матеріальної відповідальності, на підставі пп. 13, 17 Положення про матеріальну відповідальність військовослужбовців за шкоду, заподіяну державі, затвердженого постановою Верховної Ради України від 23.07.95 № 243/95-ВР. Указане положення було чинним до набрання чинності від 31.10.2019 Законом України «Про матеріальну відповідальність військовослужбовців та прирівняних до них осіб за шкоду, завдану державі» від 03.10.2019 № 160-ІХ. Належність такої категорії спорів до публічно-правових, пов'язаних із питанням реалізації правового статусу особи, яка перебуває на посаді публічної служби, обумовлена часом: від моменту її прийняття на посаду і до звільнення з публічної служби. Зазначена юрисдикція адміністративних судів знайшла підтвердження у постанові ВП ВС від 13.02.2019 у справі № 636/93/14-ц щодо притягнення особи до відповідальності шляхом подання відповідного позову про стягнення завданої шкоди/збитків відбувається і після її звільнення з державної служби.

Водночас у постанові Касаційного цивільного суду у складі Верховного Суду від 21.12.2022 у справі № 688/1852/21 [6] було розглянуто спір за позовом

військової частини про відшкодування в порядку регресу шкоди, завданої військовослужбовцем унаслідок вчинення ДТП, навіть під час здійснення ним службових обов'язків. Суд констатував, що цей спір є приватноправовим та підлягає розгляду в порядку цивільного судочинства. Таким чином, правовідносини між сторонами у справі, яка переглядається касаційним судом, не стосуються безпосередньо прийняття, проходження чи звільнення з публічної служби, не спрямовані на захист прав свобод та інтересів особи від порушень із боку суб'єкта владних повноважень й не стосуються оскарження дій останнього, а виникли з деліктного зобов'язання – внаслідок завдання шкоди.

У постанові від 12.09.2018 у справі № 2-Э-3097/2007 [7] ВП ВС відступила від висновку Верховного Суду України, викладеного у постановках від 10.04.2018 у справі № 14-62цс18 та від 13.06.2018 в справі № 161/13250/17, про те, що неотримання особою речового майна (військової форми, одягу) за час проходження служби та під час звільнення в запас, а також відповідної компенсації за це майно, стало причиною позбавлення права власності позивача, зокрема, володіти, користуватися й розпоряджатися об'єктом власності (грошовими коштами). Отже, звернення позивача до суду з позовом про відшкодування майнової та моральної шкоди та стягнення грошової компенсації за недоотримане речове майно спрямоване на відновлення його майнового стану

(порушеного права власності та ліквідації збитків, заподіяних його інтересам), на захист якого спрямовані засоби та норми, визначені саме цивільним і цивільним процесуальним законодавством. Як наслідок, ВП ВС визначила, що спір про стягнення компенсації за неотримане продовольче забезпечення за час проходження військової служби фактично виник між особою, яка проходила військову службу, та суб'єктом владних повноважень, а отже, є публічно-правовим. За таких обставин цей спір повинен вирішуватися не в порядку цивільного судочинства, а за нормами КАС України.

Верховний Суд у складі колегії суддів Другої судової палати Касаційного цивільного суду передав справу на розгляд ВП ВС, мотивуючи необхідністю відступити від висновку щодо адміністративної юрисдикції суду, сформульованого у постанові Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 10.06.2019 у справі № 135/617/17 за позовом фізичної особи до Управління праці та соціального захисту населення Ладжинської міської ради Вінницької області про визнання протиправними дій відповідача з відмови у виплаті грошової компенсації за належне для отримання житлове приміщення та зобов'язання відповідача виплатити таку компенсацію. Залишення рішення суду першої інстанції про задоволення позову без змін касаційний суд адміністративної юрисдикції мотивував тим, що позивач є особою з інвалідністю II групи внаслідок захворювання, пов'язаного із захистом

Батьківщини під час участі в АТО, взятий на квартирний облік як інвалід війни, потребує поліпшення житлових умов з 10.04.2017, набув право на виплату грошової компенсації за належні для отримання жилі приміщення особам з інвалідністю I-II груп з числа військовослужбовців, які брали участь в АТО та потребують поліпшення житлових умов. Як наслідок, ВП ВС підтвердила відсутність підстав для відступу від висновку Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду [8, с. 48].

Отже, під час визначення юрисдикції юридичного спору необхідно пам'ятати, що спір, пов'язаний з військовою службою, – це публічно-правовий спір між військовослужбовцем, який вважає, що його права та інтереси порушені суб'єктом владних повноважень (зокрема військовою частиною), на який поширюється юрисдикція адміністративних судів щодо застосування адміністративно-правових норм, у зв'язку з його прийняттям на військову службу, її проходженням і звільненням, у вигляді звернення до суду адміністративної юрисдикції з адміністративним позовом. Предметом такого спору є військова служба як об'єкт спірних правовідносин, з приводу якого виникає юридичний спір, що розглядається й вирішується в порядку адміністративного судочинства, крім випадків, коли для розгляду таких спорів законом встановлено інший порядок судового провадження (зокрема, цивільного).

Всеукраїнський круглий стіл
«Публічна служба: нова архітектура та стратегії
для деокупованих територій»
23 червня 2023 року, Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого (Україна, м. Харків)

Список використаних джерел:

1. Основні права військовослужбовців / Лукінов В., Арнаутова В., Нікітюк Т., Кучеренко С.; Координатор проєктів ОБСЄ в Україні. К., 2020. 68 с.

2. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон від 06.07.2005 № 2747-IV. База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15/ed20170803> (дата звернення: 10.06.2023).

3. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 08.06.2022 у справі № 362/643/21. URL. https://ips.ligazakon.net/document/view/C022751?ed=2022_06_08 (дата звернення: 10.06.2023).

4. Постанова Касаційного цивільного суду у складі Верховного Суду від 22.03.2023 у справі № 290/289/22 URL. https://verdictum.ligazakon.net/document/109854993?utm_source=jurliga.ligazakon.net&utm_medium=news&utm_content=jl01 (дата звернення: 10.06.2023).

5. Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 19.01.2022 у справі № 520/10571/2020. URL. <http://iplex.com.ua/doc.php?regnum=103029379&red=1000030697eecab714a166a75522df6ae0b3be&d=5/> (дата звернення: 10.06.2023).

6. Постанова Касаційного цивільного суду у складі Верховного Суду від 21.12.2022 у справі № 688/1852/21 URL.

Всеукраїнський круглий стіл
«Публічна служба: нова архітектура та стратегії
для деокупованих територій»
23 червня 2023 року, Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого (Україна, м. Харків)

<https://reyestr.court.gov.ua/Review/108026100> (дата звернення: 10.06.2023)ю

7. Постанова Велика Палата Верховного Суду від 12.09.2018 у справі № 2-Э-3097/2007 URL. <http://reyestr.court.gov.ua/Review/76912505> (дата звернення: 10.06.2023).

8. Збірник правових позицій Верховного Суду щодо захисту прав ветеранів АТО та ООС / Громадська організація «Громадянський центр правових ініціатив». Одеса, 2021. 100 с.

СЕМЕНЕНКО МАРИНА

суддя Запорізького окружного адміністративного суду
(м. Запоріжжя, Україна)

ПРОБЛЕМИ ДОТРИМАННЯ СТРОКІВ ЗВЕРНЕННЯ ДО АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДУ У СПРАВАХ ПРО ПРОХОДЖЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ

Проблеми застосування строків звернення до адміністративного суду є завжди актуальними з огляду на те, що при вирішенні питання щодо своєчасності звернення до адміністративного суду суддя, з одного боку, має врахувати необхідність забезпечення права особи на доступ до правосуддя в контексті позитивного обов'язку держави, закріпленого у статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі – Конвенція), а з іншого –

забезпечити дотримання принципу юридичної визначеності, який є невід'ємною складовою принципу верховенства права.

Європейський суд з прав людини (далі – ЄСПЛ) у своїх рішеннях неодноразово зазначав про те, що процесуальні строки (строки позовної давності) є обов'язковими для дотримання. Правила регулювання строків для подання скарги, безумовно, мають на меті забезпечити належне відправлення правосуддя і дотримання принципу юридичної визначеності. Зацікавлені особи повинні розраховувати на те, що ці правила будуть застосовані (рішення ЄСПЛ у справі Перез де Рада Каванілес проти Іспанії від 28.10.1998 року, заява № 28090/95, пункт 45). Реалізуючи пункт 1 статті 6 Конвенції, кожна держава-учасниця цієї Конвенції вправі встановлювати правила судової процедури, в тому числі й процесуальні заборони і обмеження, зміст яких – не допустити судовий процес у безладний рух.

Судова практика судів адміністративної юрисдикції однозначно визначає мету застосування інституту строків в судовому процесі як таку, що сприяє досягненню юридичної визначеності у публічно-правових відносинах, стимулює учасників процесу добросовісно ставитися до виконання своїх обов'язків, а також надає чітке розуміння часу, протягом якого такі правовідносини можуть вважатися спірними.

Всеукраїнський круглий стіл
«Публічна служба: нова архітектура та стратегії
для деокупованих територій»
23 червня 2023 року, Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого (Україна, м. Харків)

У відносинах публічної служби питання строків звернення до адміністративного суду врегульовано спеціальною нормою – ч. 5 ст. 122 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України), яка обмежує такий строк у всіх справах про прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби місячним строком.

З урахуванням правової позиції Верховного Суду (наприклад, постанови від 29 вересня 2021 року у справі №160/8332/20, від 24 вересня 2020 року у справі №806/2883/17, від 13 січня 2020 року у справі №814/1007/16, від 11 липня 2019 року у справі №814/2789/16, від 1 грудня 2019 року у справі №823/726/16 тощо), у спорах щодо стягнення належної працівникові заробітної плати у разі порушення законодавства про оплату праці у відносинах публічної служби строк звернення до адміністративного суду застосовувався з урахуванням ч. 2 ст. 233 Кодексу законів про працю України (далі – КЗпП України), якою було встановлено, що у разі порушення законодавства про оплату праці працівник має право звернутися до суду з позовом про стягнення належної йому заробітної плати без обмеження будь-яким строком.

Такий підхід узгоджувався з положеннями ст. 122 КАС України, яка передбачає можливість встановлення іншими законами спеціальних строків звернення до адміністративного суду, які мають перевагу в застосуванні порівняно із загальним строком.

Крім того, строк звернення до суду у справах про стягнення належної працівникові заробітної плати у разі порушення законодавства про оплату праці, встановлений ч. 2 ст. 233 КЗпП України, був набагато більшим, ніж передбачений ч. 5 ст. 122 КАС України, а фактично взагалі не застосовувався, що очевидно було більш сприятливо для публічного службовця та однозначно вимагало тлумачення судом на його користь.

Водночас, Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації трудових відносин» від 1 липня 2022 року № 2352-IX, який набрав чинності з 19 липня 2022 року, ч. 1, 2 ст. 233 КЗпП України було викладено в новій редакції, а саме:

«Працівник може звернутися із заявою про вирішення трудового спору безпосередньо до суду в тримісячний строк з дня, коли він дізнався або повинен був дізнатися про порушення свого права, крім випадків, передбачених частиною другою цієї статті. Із заявою про вирішення трудового спору у справах про звільнення працівник має право звернутися до суду в місячний строк з дня вручення копії наказу (розпорядження) про звільнення, а у справах про виплату всіх сум, що належать працівникові при звільненні, - у тримісячний строк з дня одержання ним письмового повідомлення про суми, нараховані та виплачені йому при звільненні (стаття 116)».

Таким чином, починаючи з 19 липня 2022 року ч. 2 ст. 233 КЗпП України визначає загальний строк звернення до

суду із заявою про вирішення трудового спору, а також спеціальні строки звернення до суду у справах про звільнення та у справах про виплату всіх сум, що належать працівникові при звільненні, водночас, після запровадження вказаних змін жодним іншим законом не врегульовано питання спеціальних строків звернення до суду у спорах про стягнення належної працівникові заробітної плати у разі порушення законодавства про оплату праці в інших випадках, ніж при звільненні.

Отже, внаслідок зміни нормативно-правового регулювання суди мали відповісти на питання щодо визначення строку звернення до адміністративного суду у спорах про стягнення належної працівникові заробітної плати у разі порушення законодавства про оплату праці у відносинах публічної служби.

На початку правозастосування суди виходили з того, що за відсутності спеціальних положень іншого закону щодо строку звернення до суду у таких спорах, у відносинах публічної служби підлягає застосуванню ч. 5 ст. 122 КАС України, яка встановлює спеціальний строк звернення до суду у всіх справах щодо прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби, оскільки суди виснували, що даний строк може бути застосований і до спорів щодо виплати належної працівникові винагороди за працю, адже правовідносини щодо виплати заробітної плати виникають в процесі

проходження публічної служби та є його невід'ємною складовою.

Водночас, закономірно постало питання щодо застосування оновленого підходу до правовідносин, що виникли до запровадження відповідних нормативних змін, тому що зменшення строку звернення до суду у відповідних правовідносинах з безкінечності до одного місяця є надто різким звуженням існуючого права та не відповідає вимозі передбачуваності у публічних правовідносинах.

У суддівській спільноті думки розійшлися, наслідком чого стало різне застосування вказаних положень до правовідносин, які виникли до 19 липня 2022 року: одні судді застосовували новий строк без огляду на дату виникнення спірних правовідносин, інші ж зазначали, що у правовідносинах до 19 липня 2022 року звуження права на звернення до суду без обмеження будь-яким строком є не виправданим, однак, до правовідносин, які виникли після внесення змін до статті 233 КЗпП України, підлягає застосуванню спеціальний місячний строк.

Водночас, Верховний Суд, підтримавши позицію судів щодо незастосування строку звернення до суду у правовідносинах, які виникли до 19 липня 2022 року, у відносинах після запровадження нових змін застосував зовсім інакший підхід, зазначивши, що зважаючи на гарантування конституційного права на своєчасне одержання винагороди за працю та рівність усіх працівників у цьому праві, положення ст. 233 КЗпП України в частині, що

стосуються строку звернення до суду у справах, пов'язаних з недотриманням законодавства про оплату праці, мають перевагу в застосуванні перед ч. 5 ст. 122 КАС України.

Наведене дає підстави для висновку, що, оскільки до 19 липня 2022 року строк звернення з таким позовом до суду не був обмежений будь-яким строком, то у правовідносинах, які виникли до цієї дати, строк звернення до суду не застосовується.

Водночас, у правовідносинах щодо стягнення належної працівникові заробітної плати у разі порушення законодавства про оплату праці, які виникли після цієї дати, строк звернення до адміністративного суду становить три місяці від дати, коли працівник дізнався або повинен був дізнатися про порушення свого права.

Застосований Верховним Судом підхід є виправданим з огляду на те, що держава повинна бути послідовною щодо прийнятих нею нормативних актів, а також дотримуватися розумної рівноваги між передбачуваністю (довірою, законними очікуваннями, впевненістю) особи і тими інтересами, заради забезпечення яких у регулювання вносяться зміни. Повага до такої впевненості, як зазначав ЄСПЛ, має бути мірою правового захисту у внутрішньому праві проти свавільного втручання державних органів у гарантовані права (пункт 156 Рішення у справі "Кореську проти Словаччини" від 28 вересня 2004 року, заява № 44912/98).

Саме зважаючи на гарантування конституційного права на своєчасне одержання винагороди за працю та рівність усіх працівників у цьому праві, Верховний Суд дійшов висновку, що у справах, пов'язаних з недотриманням законодавства про оплату праці, превалювання загальних положень ст. 233 КЗпП України є виправданим у порівнянні зі спеціальними нормами ст. 122 КАС України.

Разом із тим, такий підхід залишив місце для дискусії в юридичній спільноті з огляду на те, що, за відсутності з 19 липня 2022 року спеціальної норми, яка б визначала строк звернення до суду у справах, пов'язаних з недотриманням законодавства про оплату праці, Верховний Суд надав перевагу загальному тримісячному строку звернення до суду з трудовим спором, встановленому КЗпП України, перед спеціальним місячним строком вирішення трудового спору у відносинах публічної служби.

Водночас, право на працю також відноситься до гарантованих державою конституційних прав особи, громадянам гарантується захист від незаконного звільнення, що в свою чергу вимагає дотримання рівності всіх працівників у цьому праві, у тому числі публічних службовців. Однак, законодавець встановив певні обмеження у реалізації такого права у відносинах публічної служби, крім іншого, встановивши спеціальні зменшені строки звернення до суду за вирішенням трудового спору у публічних правовідносинах, визнавши строк в один місяць достатнім для того, щоб у справах цієї категорії особа, яка

Всеукраїнський круглий стіл
«Публічна служба: нова архітектура та стратегії
для деокупованих територій»
23 червня 2023 року, Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого (Україна, м. Харків)

вважає, що рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень порушено її права, свободи чи інтереси, визначилася, чи звертатиметься вона до суду з позовом за їх захистом.

З урахуванням чинного на даний час нормативно-правового регулювання, на нашу думку, є доцільним уніфікувати строки звернення до суду в усіх трудових спорах, у тому числі у відносинах публічної служби, задля забезпечення множинного трактування та недопущення невикористаного обмеження осіб у доступі до суду. Вважаємо, що встановлені загальним трудовим законодавством строки є розумними з точки зору часу, необхідного для вчинення дій, спрямованих на підготовку до звернення до суду: пошук спеціаліста для надання професійної правничої допомоги, збір необхідних доказів, формування власної правової позиції тощо. Застосування цих строків у відносинах публічної служби є виправданим, оскільки повністю узгоджується із завданням адміністративного судочинства.

Всеукраїнський круглий стіл
«Публічна служба: нова архітектура та стратегії
для деокупованих територій»
23 червня 2023 року, Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого (Україна, м. Харків)

СЛАВИЦЬКА АНТОНІНА
кандидат юридичних наук,
Народний депутат України, Верховна Рада України
(м. Київ, Україна)

МОНІТОРИНГ ЗА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯМ РЕАЛІЗАЦІЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ

Ефективність антикорупційних рішень, прийнятих на найвищому державному рівні, нівелюється їх свідомим блокуванням та нехтуванням. Одночасно, постійний технологічний прогрес дозволяє виконувати поставлені перед органами державної влади завдання, у спосіб, що є порівняно більш ефективним та прозорим. Не виключенням є запобігання корупції. Відповідно, запобігання корупції є сферою, що повинна здійснюватися постійно та у відповідності до попередньо встановленого плану з дотриманням єдиних основ та ідей здійснення. Саме тому, важливого значення набуває теоретичне осмислення та характеристика моніторингу як форми контролю за забезпеченням реалізації антикорупційної політики.

Основними формами контролю за забезпеченням реалізації антикорупційної політики є моніторинг реалізації державної антикорупційної політики та аудит звітності щодо виконання заходів антикорупційної політики. Загалом, моніторинг трактується як організована та постійно діюча система збору та аналізу інформації, що характеризує процеси та явища суспільного розвитку шляхом проведення

соціологічних досліджень, оцінювання стану проблем та діагностики тенденцій розвитку [1, с. 94]. Моніторинг та оцінювання стратегічних і програмних документів є важливими елементами сучасної управлінської практики. Розроблення та впровадження стратегій, програм, проєктів передбачає виконання низки послідовних взаємопов'язаних кроків, відомих під загальною назвою етапів «проєктного циклу»: ідентифікація, розроблення, схвалення та фінансування, впровадження, моніторинг і оцінювання та звітування. Взаємозв'язок і взаємозалежність між плануванням, моніторингом та оцінюванням полягає в такому: без належного планування і чіткого формулювання намічених результатів, дуже складно визначити, що і як підлягає моніторингу; отже, моніторинг не може проводитися якісно; без ефективного планування (чітко визначених меж результатів) база для проведення оцінювання буде слабкою; отже, оцінювання не може бути проведено якісно; без ретельного моніторингу неможливо зібрати необхідні дані; отже, оцінювання не може бути проведено якісно; моніторинг необхідний, але не достатній для оцінювання; моніторинг сприяє оцінюванню, але оцінювання також спирається на нові, додатково зібрані дані і використовує різні системи для аналізу; моніторинг та оцінювання стратегії або програми зазвичай призводять до змін з урахуванням реально досягнутих результатів [2, с. 9].

Моніторинг за реалізацією державної антикорупційної політики означає, що НАЗК та громадськість регулярно на

постійній основі відповідно до положень спеціального антикорупційного законодавства отримують інформацію щодо досягнення цілей і завдань, яких поставлено для реалізації державної антикорупційної політики.

Моніторинг за реалізацію державної антикорупційної політики має дворівневу структуру: на першому рівні здійснюється аналіз діяльності спеціально уповноважених у сфері протидії корупції органів; а на другому – виконання антикорупційних програм в органах влади, юридичних особах публічного та приватного сектору [6].

Видова приналежність моніторингу за реалізацію державної антикорупційної політики може бути заснована на загальному підході до градації моніторингу. До прикладу, залежно від обставин моніторинг може бути:

а) динамічним, коли підставою для перевірки слугуватимуть дані про динаміку розвитку того чи іншого об'єкта, явища чи показника (є найпростіший способом, який може бути аналогом експериментального плану тимчасових серій; на першому місці поставлено попередження про можливу небезпеку, а з'ясування причин має вторинний характер);

б) конкурентним, коли підставою для перевірки слугуватимуть дані про результати ідентичного обстеження інших систем (вивчення двох або декількох підсистем більшої системи проводиться паралельно, одним інструментарієм, одночасно, що дає підставу робити висновок про величину ефекту на тій чи іншій підсистемі);

в) порівняльний, коли підставою для перевірки слугуватимуть результати ідентичного обстеження однієї чи двох систем вищого рівня (полягає у тому, що у системі дані порівнюються з результатами, отриманими для системи вищого рівня);

г) комплексний, коли підставою для перевірки слугуватимуть використовують декілька критеріїв (упроваджується в дослідженнях, що є планомірними в визначеному хронологічному порядку та з врахуванням наслідків, що з цього випливають) [7].

Таким чином, моніторинг за реалізацію державної антикорупційної політики є різновидом комплексного моніторингу.

Інформація щодо досягнення цілей і завдань, яких поставлено для реалізації державної антикорупційної політики подається спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції та виконавцями державної антикорупційної програми з виконання Антикорупційної стратегії.

Зазначимо, що відповідно до положень ст. 18³ Закону України «Про запобігання корупції» встановлено перелік даних, які формують «інформацію щодо досягнення цілей і завдань, яких поставлено для реалізації державної антикорупційної політики», а саме: кількість зареєстрованих кожним із спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції повідомлень про кримінальні корупційні правопорушення та кількість обвинувальних актів,

переданих до суду у провадженнях про кримінальні корупційні правопорушення; кількість заведених оперативно-розшукових справ та їх результативність; кількість осіб, стосовно яких до суду направлено обвинувальні акти щодо вчинення ними кримінальних корупційних правопорушень, а також кількість осіб, стосовно яких складено протоколи про вчинення адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією; кількість осіб, стосовно яких набрав законної сили обвинувальний вирок суду щодо вчинення ними кримінальних корупційних правопорушень, а також на яких накладено адміністративне стягнення за правопорушення, пов'язане з корупцією (з виокремленням інформації про осіб, провадження стосовно яких здійснювалися у зв'язку з повідомленнями викривачів); кількість осіб, стосовно яких набрав законної сили виправдувальний вирок суду щодо вчинення ними відповідних правопорушень та стосовно яких закрито відповідне адміністративне провадження без накладення стягнення; кількість осіб, звільнених з посади (роботи, служби) у зв'язку з притягненням до відповідальності за корупційні правопорушення або правопорушення, пов'язані з корупцією, а також осіб, стосовно яких застосоване покарання чи стягнення у виді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю тощо [8].

Відсутньою є послідовність у викладі нормативного регулювання здійснення моніторингу. Вказана теза

обґрунтовуватиметься тим, що відповідно з ч. 1 ст. 18³ Закону України «Про запобігання корупції» моніторингу підлягає: а) інформація щодо оцінки ефективності реалізації Антикорупційної стратегії (виходячи зі змісту ч. 2 ст. 18³ Закону України «Про запобігання корупції», подається як спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції, так і виконавцями державної антикорупційної програми з виконання Антикорупційної стратегії); б) інформація щодо оцінки ефективності державної антикорупційної програми з виконання Антикорупційної стратегії (подається виконавцями державної антикорупційної програми з виконання Антикорупційної стратегії). Натомість, деталізований перелік статистичної інформації, якого наведено у ч. 3 ст. 18³ Закону України «Про запобігання корупції» орієнтовано виключно на спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції.

Окремо нелогічністю характеризуються положення ст. 18⁴ щодо функціонування інформаційної системи моніторингу реалізації державної антикорупційної політики. Це стосується: 1) відсутності прийнятого НАЗК положення про інформаційну систему моніторингу реалізації державної антикорупційної політики; 2) виокремленням в межах об'єктів моніторингу інформації щодо: виконання заходів державної антикорупційної програми з виконання Антикорупційної стратегії відповідними виконавцями заходів; результатів моніторингу та оцінки ефективності реалізації антикорупційних стратегій і виконання заходів

Всеукраїнський круглий стіл
«Публічна служба: нова архітектура та стратегії
для деокупованих територій»
23 червня 2023 року, Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого (Україна, м. Харків)

державних антикорупційних програм; національних доповідей щодо ефективності реалізації державної антикорупційної політики; результатів виконання позапланових заходів щодо запобігання та протидії корупції, у тому числі в рамках міжнародного співробітництва.

Таким чином, приходимо до висновку про доцільність внесення змін до спеціального антикорупційного законодавства в частині врегулювання питань, пов'язаних з здійсненням моніторингу за реалізацією заходів антикорупційної політики.

Список використаних джерел:

1. Кочеткова Н.В. Совершенствование системы мониторинга социально-экономической дифференциации региона. *Наукові праці Кіровоградського національного технічного університету. Економічні науки*. 2012. Вип. 22 (1). С. 90-96.

2. Моніторинг і оцінювання управлінської діяльності : конспект лекцій / укладачі: Г. А. Мішеніна, Я. В. Кобушко. Суми: Сумський державний університет, 2022. 138 с.

3. Про вдосконалення процесу управління корупційними ризиками: Наказ Національного агентства з питань запобігання корупції від 28.12.2021 р. № 830/21. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0219-22#>

4. Основні види моніторингу. URL: <https://studfile.net/preview/6460129>

5. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>

*Всеукраїнський круглий стіл
«Публічна служба: нова архітектура та стратегії
для деокупованих територій»
23 червня 2023 року, Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого (Україна, м. Харків)*

СОБАКАРЬ АНДРІЙ

*доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри адміністративного права, процесу та
адміністративної діяльності
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ
(м. Дніпро, Україна)*

СУТНІСТЬ ПРИНЦИПІВ ТА ЇХ ЗНАЧЕННЯ В УДОСКОНАЛЕННІ ІНСТИТУТУ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

Сутність державної служби, як і будь-якого правового та соціального інституту, розкривається через його принципи. Останні виступають в якості головних засадничих ідей, що відображають об'єктивні закономірності розвитку суспільства та держави, і є основою формування та функціонування усіх державних органів. Принципи державної служби передусім відображають сутність державної служби, її найважливіші риси, розкривають загальний характер виконавчо-розпорядчої, управлінської та іншої діяльності державних службовців, закріплюють їх у нормах, що входять до правового інституту державної служби, встановлюють найважливіші та необхідні закономірності у системі організації та функціонування державної служби, забезпечують законність, значущість, а також соціальну цінність відносин, що виникають у її системі.

Переважно під «принципами державної служби» розуміються основоположні ідеї, настанови, які виражають об'єктивні закономірності та визначають науково-обґрунтовані напрями реалізації компетенції, завдань і функцій державної служби, повноваження державних службовців [1, с. 398].

Вони виступають одним із ключових елементів теорії державної служби та по-суті використовуються в кількох значеннях, а саме як: 1) основоположні ідеї, настанови, положення, що відображають об'єктивні закономірності й визначають напрями реалізації компетенції державних органів, їх завдань і функцій, а також повноваження державних службовців; 2) закономірності, відносини і взаємозв'язки державної служби, що пізнані й виражені у вигляді наукових положень, які закріплені законодавством та застосовуються в теоретичній і практичній діяльності; 3) вимоги до організації державної служби, до статусу і діяльності державних службовців; 4) універсальні цінності, відповідно до яких має будуватись і функціонувати система державної служби [2, с. 565].

Попри розгалуженість підходів до визначення переліку принципів організації та діяльності державної служби, їм притаманні характерні риси, які в цілому об'єктивно:

– відповідають публічному характеру сучасної державної служби України;

Всеукраїнський круглий стіл
«Публічна служба: нова архітектура та стратегії
для деокупованих територій»
23 червня 2023 року, Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого (Україна, м. Харків)

– допомагають утвердити якісно нову модель державної служби відповідно до реалій розвитку суспільства та держави;

– забезпечують ефективність інституту державної служби, паритетні відносини між державою та суспільством, а також відповідність європейським стандартам, і в остаточному підсумку визначають як характер, так і поведінку державних службовців;

– виступають одним із головних чинників формування цивілізованої державності, об'єднання зусиль усіх гілок влади, забезпечення формування кадрового резерву органів державного управління;

– висвітлюють загальний характер управлінської, нормо-проектної, аналітико-прогностичної, організаційно-розпорядчої, консультативно-дорадчої, обліково-контрольної та іншої діяльності державних службовців;

– відображають найбільш суттєві, головні, об'єктивно необхідні закономірності, відносини і взаємозв'язки в межах інституту державної служби;

– обумовлюють значущість, законність і соціальну цінність правовідносин у державній службі;

– віддзеркалюють об'єктивні закономірності та обґрунтовані напрями реалізації цілей, завдань і функцій держави, органів усіх гілок влади, прокуратури, повноважень та обов'язків державних службовців тощо.

Відтак, принципи державної служби визначаються її специфікою, підвищеною значимістю діяльності державних

службовців у механізмі публічного управління. Принципи становлять основу інституту державної служби, забезпечують його стабільність та розвиток.

Чинне законодавство визначає принципи державної служби у статті 4 Закону України «Про державну службу», де вказується, що така діяльність здійснюється з дотриманням принципів:

1) верховенства права, який означає, що діяльність державних органів, органів місцевого самоврядування, їх службовців та інших суб'єктів владних повноважень має відповідати встановленим у країні законам і правилам. Названий принцип є фундаментальним для демократичних суспільств та справедливого управління, він забезпечує рамки, в яких органи державної влади та їх службовці можуть діяти, дотримуючись закону та поважаючи права та інтереси громадян;

2) законності, який знаходить свій прояв у тому, що державний службовець зобов'язаний виконувати свою професійну діяльність у межах, що встановлені чинним законодавством, відповідно до повноважень державного органу, в якому він заміщає державну посаду, не виходячи за рамки своїх посадових прав та обов'язків. Інакше кажучи, державний службовець може здійснювати лише ті дії, які передбачені чинним законодавством;

3) професіоналізму (компетентності) службовців, що вказує на необхідність грамотного виконання всіх посадових обов'язків упродовж державної служби, отриманні

спеціалізованих знань, обсяг яких постійно поповнюється та оновлюється, досвід ведення державних справ, що накопичується з роками, організаторські навички та здатність до керівництва колективом;

4) патріотизму;

5) доброчесності, що полягає в тому, що основним змістом діяльності державних службовців є служіння суспільним інтересам, інтересам народу [3];

6) ефективності, який означає необхідність функціонування державної служби в режимі досягнення поставлених цілей з мінімально можливими витратами [4];

7) забезпечення рівного доступу до державної служби, що передбачає однакові умови доступу та проходження незалежно від статі, раси, національності, походження, майнового та посадового становища, місця проживання, ставлення до релігії, переконань, приналежності до громадських об'єднань, а також інших обставин, не пов'язаних з професійними та діловими якостями державного службовця;

8) політичної неупередженості, сутність якого полягає у тому, що державний службовець повинен неупереджено виконувати законні накази, розпорядження чи доручення керівників незалежно від їх партійної належності та своїх політичних переконань [5];

9) прозорості, що лежить в основі існування демократичного суспільства. Без уваги з боку соціуму та контролю, що здійснюється громадськими рухами,

неможливо створити управлінський апарат, який би викликав довіру у населення, тому відкритість є обов'язковим елементом державної служби. Відкритий доступ до джерел інформації, що доносять відомості про виконувані функції, стає важливим інструментом регулювання відносин між громадянами, громадськістю та представниками влади. При цьому важливо, щоб офіційна інформація не містила у собі розпливчастих понять, що дозволяють сумніватися у правдивості заяв чи дотриманні законності;

10) стабільності, що дає змогу забезпечити не лише кількісні, а насамперед якісні умови функціонування системи державної служби. Цей принцип відображається при підборі кадрів і призначенні на посаду, просуванні по службі, звільненні тощо.

Зважаючи на те, що ці принципи є зовнішніми детермінантами формування та функціонування системи державної служби, вони часто виступають як межі самостійності власне адміністративного регулювання державно-службових відносин. Іншими словами, утилітарні завдання державної служби можуть вирішуватися виключно згідно із цими принципами. Наприклад, реалізація принципу прозорості передбачає відкритість інформації про діяльність державного службовця, крім випадків, визначених Конституцією та законами України. Однак цей принцип спрямований не на спрощення процесу прийняття та реалізації управлінських рішень, а встановлює вимоги

системи більш високого порядку – нормативних засад гласності та демократизму.

Ґрунтуючись на вказаних вище принципах, державна служба в особі своїх представників – державних службовців, виконує покладені на неї функції, таким чином ці принципи є професійними принципами, а державна служба може бути також охарактеризована як професія для державних службовців, яка, як і будь-яка інша професія, вимагає певної професійної підготовки та здобуття відповідної освіти.

Окресленими в законодавстві принципами, безумовно, не вичерпуються всі положення організації державної служби, адже існує досить багато інших, не менш важливих обставин, що здійснюють реальний вплив на адміністративно-правові відносини проходження державної служби. При цьому саме визначені положення враховуються як принципові при організації і проходженні державної служби.

Таким чином, сутність та основне цільове призначення принципів державної служби полягає у тому, що вони формують певним чином «загальний підхід» до регулювання державно-службових відносин, будучи самі соціально та культурно обумовленими. Державна служба базується на певних принципах, що закріплені у законодавстві та пронизують усю державно-службову діяльність і виконують у ній керівну роль, виражаючи об'єктивні закономірності та визначальні науково обґрунтовані напрямки реалізації

компетенції, завдань та функцій державних органів, повноважень державних службовців.

Вдосконалення інституту державної служби наразі вбачається у необхідності: по-перше, не лише законодавчого визначення принципів державної служби, але й встановлення гарантій їх дотримання; по-друге, доповнення Закону України «Про державну службу» принципами: забезпечення гарантій захисту державних службовців від неправомірного втручання в їх професійну діяльність; персональної відповідальності державного службовця; гендерної рівності на державній службі, що передбачатиме впровадження вимог дотримання рівних прав та можливостей жінок і чоловіків в усіх сферах життєдіяльності суспільства, у тому числі й під час проходження державної служби.

Список використаних джерел:

1. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2 томах Т.1 / Загальна частина / ред. кол.: В.Б. Авер'янов (голова). К.: Вид-во «Юрид. думка», 2004. 584 с.

2. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. К. : НАДУ, 2010. 820 с.

3. Панова Н. С. Сутнісна характеристика принципів державної служби [Електронний ресурс] / Н. С. Панова // *Вісник Академії митної служби України. Серія : Право*. 2015. № 2. С. 109–121. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vamsup_2015_2_17

Всеукраїнський круглий стіл
«Публічна служба: нова архітектура та стратегії
для деокупованих територій»
23 червня 2023 року, Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого (Україна, м. Харків)

4. Остапчук В. В. Основні принципи державної служби та їх зміст і значення / В. В. Остапчук // *Вісник Національного університету внутрішніх справ*. 2004. Вип. 27. С. 302-305. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKhnuvs_2004_27_56

5. Гончарук С. Т. Нова державна служба України: поняття, ознаки та принципи / С. Т. Гончарук // *Юридичний вісник. Повітряне і космічне право*. 2016. № 1. С. 60-65. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npnau_2016_1_11.

СОПІЛКО ІРИНА

доктор юридичних наук, професор,
керівник апарату НКРЗУ,
02000, Несторівський провулок, 4, м. Київ, Україна,
e-mail: sopilko_i@ukr.net
ORCID 0000-0002-9594-9280

ВИКЛИКИ ОСВІТНЬОЇ ГАЛУЗІ В УМОВАХ ДІЇ ВОЄННОГО СТАНУ

Освітня галузь зазнала значний вплив безпекового, економічного, політичного характеру спочатку через пандемію, а потім через повномасштабне вторгнення росії в нашу країну. Так, наприклад, глава Української Греко-Католицької церкви Блаженніший Святослав (Шевчук) відзначив, що «Гуманітарною проблемою сьогодні в Україні є звичайна середня освіта. Я понині бачу перед очима хлопчика Діму, якого зустрів у Ніжині. У третьому класі він

не вміє ні читати, ні писати. Десятки тисяч українських дітей випали із системи освіти. Це один із викликів, на які ми сьогодні маємо реагувати», – наголосив глава УГКЦ[1]. Відповідно, варто зазначити, що українці стійко і впевнено відповідають на поставлені виклики. Налагоджена система дистанційної освіти в період пандемії, суттєво спростило організацію навчального процесу під час війни і це дало можливість підтримувати сферу освіти на належному рівні, і дало можливість забезпечити доступ до освітніх послуг переважної більшості учнів і студентів. Хоча і тут виникли значні перешкоди – це доступ до якісного Інтернету, і відповідно відсутність рівних умов для усіх учасників навчального процесу. Інша проблема – це не володіння всіма учасниками освітнього процесу, зокрема педагогів, різними технологіями дистанційної освіти. Ця проблема ускладнюється тим, що тим, хто надає освітні послуги потрібно не просто опанувати новий засіб, а і змінити власну відпрацьовану роками методику навчання, знайти та застосувати нові методи і форми так, щоб досягти обов'язкових результатів навчання.

Створити безпечного освітнього середовища – є надважливим завданням закладів освіти під час війни, адже умовах воєнного стану всі сфери життя, в тому числі і освіта, зазнали суттєвих змін та перебувають в постійному переформатуванні організаційної діяльності в цілому, так і правового врегулювання зокрема. Освітня сфера сьогодні переживає чи не найскладніші часи. Економічні кризи,

Всеукраїнський круглий стіл
«Публічна служба: нова архітектура та стратегії
для деокупованих територій»
23 червня 2023 року, Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого (Україна, м. Харків)

нестабільність, недостатнє фінансування, світова пандемія коронавірусу, напад країни-терориста – усе це негативно, навіть деструктивно вплинуло і впливає на освіту та науку загалом.

Функціонування системи освіти в умовах воєнного стану характеризується інтенсивним пошуком нових підходів до навчання, інноваційних форм організації освітнього процесу, ефективних педагогічних та інформаційних технологій. Саме тому підтримка активного упровадження інновацій в освітню галузь під час війни стала одним із ключових напрямів роботи Міністерства освіти і науки України та його підрозділів.

Освітній процес є двостороннім, а тому складається з тих, хто здобуває освіту (здобувачів освіти) і тих, хто – працює (працівників освіти). У зв'язку з військовою агресією російської федерації проти України, внаслідок загрози життю, бойових дій та тимчасову окупацію окремих територій працівники освіти опинилися в різних життєвих обставинах, а саме частина учасників освітнього процесу нашої держави вимушена була, щоб зберегти своє життя та життя своїх родин, тимчасово покинути місця свого проживання та вимушено переміститися в межах України або виїхати за кордон. Голова парламентського комітету з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування, очільниця партії «Слуга народу» Олена Шуляк зазначила: «8,2 мільйона наших людей перебувають зараз за кордоном,

більше 5 мільйонів – внутрішньо переміщені особи по території України»[3]. Однак, є багато освітян та здобувачів освіти, які все ще залишаються на тимчасово окупованих територіях і потребують особливої підтримки держави. На жаль, є деякі заклади освіти, які фактично зруйновані, а працівники змушені покинути території і місця свого перебування, зазнали фізичних і моральних втрат, адже ряд ЗВО на окупованих територіях були знищені, більшість працюють в дистанційному режимі. Так, станом на кінець травня 2023 року, 3267 закладів освіти в Україні частково пошкоджені через бомбардування та обстріли з боку росії. З них 261 – повністю зруйновані. Тому проблема реалізації права на освіту для всіх учасників освітнього процесу далека від вирішення.

30% учнів/учениць не мали постійного доступу до освітнього процесу в умовах війни, причому на Півдні України ця цифра сягала 40%. Такими є результати дослідження якості організації освітнього процесу в умовах війни у 2022/2023 навчальному році, проведеного Державною службою якості освіти України за підтримки проєкту «Супровід урядових реформ в Україні» (SURGe)[4].

Поряд з тим, фахівці відзначають, що Україна увійшла у топ-10 країн світу в рейтингу технологічних навичок. Такий результат оприлюднено в щорічному дослідженні Global Skill Report 2022 від Coursera[5]. Це означає, що українці — одні з найкращих у світі в роботі з комп'ютерними мережами, базами даних, операційними

Всеукраїнський круглий стіл
«Публічна служба: нова архітектура та стратегії
для деокупованих територій»
23 червня 2023 року, Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого (Україна, м. Харків)

системами, інженерією безпеки, програмною інженерією, комп'ютерним програмуванням, хмарними обчисленнями, веброзробкою, розробкою застосунків для мобільних пристроїв тощо, тому так важливо продовжувати розвивати техні знання і навички українських школярів в яких ми були сильними протягом багатьох десятиків років. Подібні навички дадуть можливість в майбутньому розвиватись новим сферам діяльності держави.

Відповідно, заслуговує уваги проведення 11 травня 2023 року слухань у Комітеті Верховної Ради України з питань освіти, науки та інновацій на тему: «Освітні втрати й освітні розриви на рівні загальної середньої освіти: вимірювання та механізми подолання». Так, у «профільному комітеті зазначають, що нині суттєві освітні втрати й освітні розриви мають різні категорії здобувачів загальної середньої освіти України. Окрім того, освітні втрати й освітні розриви мають кумулятивний ефект, тобто тенденцію до накопичення й поглиблення, у разі відсутності вчасних і ефективних заходів із їх виявлення та подолання (надолуження прогалин). Відповідно подібні виклики мають бути проаналізовані і вироблені механізми реагування, адже «у комітеті підкреслюють, що в Україні наразі відсутні усталені процедури для дослідження рівня освітніх втрат і освітніх розривів на рівні загальної середньої освіти, а також не розроблено механізмів їх подолання. Через це держава не може приймати адекватних рішень у галузі освіти для

компенсації та надолуження втраченого / недоотриманого [6].

Ціла низка проблем щодо реалізації права дітей на освіту пов'язана із забезпеченням можливостей отримання вищої освіти на території України. Головна проблема – це зниження якості освіти. Згідно з результатами опитування, яке проводилося соціологічною службою Центру Разумкова з 22 лютого по 1 березня 2023 року, більшість українців (74,5 %), наголошують на зниженні якості освіти або неможливості отримати освітні послуги через повітряні тривоги або відключення електроенергії. Ще 15% опитаних зазначили, що викладачі виїхали за кордон або до іншого регіону.

Крім того, погіршився психологічний стан здобувачів освіти. В дослідженні зазначається, що порівнюючи з початком лютого 2022, в два рази збільшилася кількість учнів, які почуваються тривожно й напружено. У 1,5 рази більше дітей почуваються втомлено [7]. Вважаємо, що діти потребують відповідного системного психологічного корегування враховуючи наявні виклики в суспільстві.

Окрему групу проблем створюють процедури складання Національного мультипредметного тестування (НМТ) по закінченні середньої школи. Дійсно, українська влада надає можливість дітям з окупованих територій реєструватись та приїздити складати НМТ на території, підконтрольні Україні. А також створені окремі пункти за кордоном для тих учнів, що не мають можливості

повернутися в Україну. Як виявилось, профільне Міністерство не було готове до проведення НМТ. Крім повітряних тривог, невдало підбраного часу, у процесі написання виявився ряд проблем технічного характеру, крім «зависання» комп'ютерів, зникнення відповідей (доводилося заповнювати наново) та незбереження зазначених відповідей (програма зберігала відповіді за лише їй відомою логікою). Отже, учні автоматично позбавляються можливості брати участь у конкурсі до українських вишів та змушені будуть чекати наступного року для перескладання НМТ або шукати ЗВО за кордоном.

Вважаємо, що з метою проведення релевантного дослідження освітніх втрат варто було б скористатись методикою PISA (Programme for International Student Assessment, Програма міжнародного оцінювання учнів) – міжнародне дослідження якості освіти, яке започаткувала у 1997 році та координує Організація з економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР). PISA надає доказові дані про якість освіти, допомагаючи урядам країн світу змінювати освітні політики там, де це потрібно.

Відзначимо, що в умовах воєнних викликів реалізація права на освіту є актуальним питанням, адже від проведення конструктивного аналізу викликів та формування плану їх подолання, чіткого дотримання та ефективного застосування задекларованих норм, залежить забезпечення нашим громадянам гідних умов на життя в незалежній, суверенній,

зорієнтованій на європейські цінності Україні та на отримання якісних освітніх послуг.

Список використаних джерел:

1. Здобуття освіти стало гуманітарною проблемою в Україні під час війни – глава УГКЦ. URL: <https://life.pravda.com.ua/society/2023/07/26/255583/>

2. Унаслідок війни за кордон виїхали 8,2 мільйона українців – Шуляк. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/3728049-unaslidok-vijni-za-kordon-viihali-82-miljona-ukrainsiv-sulak.html>

3. Третина учнів в умовах війни не мали постійного доступу до навчання — результати дослідження. URL: <https://sqe.gov.ua/tretina-uchniv-v-umovakh-viyni-ne-mali-po/>

4. . Про освіту: Закон України від 05.09.2017 р. № 2145-VIII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19#Text>

5. Україна увійшла до десятки країн в рейтингу технологічних навичок. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-technology/3508245-ukraina-uvijsla-do-desatki-krain-v-rejtingu-tehnologicnih-navicok.html>

6. Освітні втрати в Україні можуть становити понад один рік. URL: <HTTPS://OSVITA.UA/SCHOOL/88867/>

7. . Виклик для освіти. Як війна змінила систему навчання в Україні. URL: <https://novadoba.com.ua/403870-vyklyk-dlya-osvity-yak-vijna-zminyla-systemu-navchannya-v-ukrayini.html>.

*Всеукраїнський круглий стіл
«Публічна служба: нова архітектура та стратегії
для деокупованих територій»
23 червня 2023 року, Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого (Україна, м. Харків)*

СЬОМІНА ВАЛЕНТИНА
*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного права,
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого
(м. Харків, Україна)*

СУДОВИЙ ЗАХИСТ СОЦІАЛЬНИХ ПРАВ ПІД ЧАС ПРОХОДЖЕННЯ ТА ЗВІЛЬНЕННЯ З ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ

Публічна служба на теоретичному рівні розглядається у вузькому розумінні і об'єднує дві складові- державну службу і службу в органах місцевого самоврядування.

Натомість законодавче закріплення поняття «публічна служба» міститься в Кодексі адміністративного судочинства України (далі КАС України) і включає діяльність на державних політичних посадах, у державних колегіальних органах, професійну діяльність суддів, прокурорів, військову службу, альтернативну (невійськова) службу, іншу державну службу, патронатну службу в державних органах, службу в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування (п.17 ст.4). Проте законодавче визначення вживається у такому значення саме для цілей КАС України, задля визначення юрисдикції адміністративного суду. Зокрема, що на публічно-правові спори, котрі виникають з приводу прийняття, проходження та звільнення громадян з публічної служби поширюється юрисдикція адміністративних судів (ст. 19 КАС України).

Поняття публічної служби та юрисдикція адміністративного суду у цій сфері неодноразово були предметом аналізу й Великої Палати Верховного Суду [1,2].

Окреслена категорія спорів багатоаспектна через кількість службовців, яких стосується та різноманітність спеціального законодавства, котре аналізують адміністративні суди. Крім цього, судова практика свідчить, про складність низки справ з питань публічної служби (перевищуються строки розгляду, допускається касаційний перегляд, хоч за загальним правилом він відсутній), а тому залишається не зрозумілою позиція законодавця щодо доцільності віднесення їх до справ незначної складності для розгляду яких призначене спрощене позовне провадження.

Звертаючись до судової практики, можемо констатувати наявність серед адміністративних справ у спорах з приводу проходження публічної служби питомої ваги справ щодо забезпечення соціальних гарантій в котрих позивачами є публічні службовці.

Держава активно сприяє забезпеченню достатнього рівня оплати праці та створює належні умови для виконання публічними службовцями своїх обов'язків, особливо в умовах воєнного стану, котрий введено в Україні. Серед останніх - Постанова КМУ «Питання деяких виплат військовослужбовцям, особам рядового і начальницького складу, поліцейським та їх сім'ям під час дії воєнного стану»[3]. Проте невиконання або неналежне виконання суб'єктами владних повноважень гарантованих державою

зобов'язань призводить до виникнення правових конфліктів, котрі переважують органи правосуддя. Прикладом, багато адміністративних справ, котрі вирішуються адміністративними судами стосуються визнання протиправною бездіяльності органів внутрішніх справ щодо виплат одноразової грошової допомоги [4,5]. Питання пенсійного забезпечення осіб звільнених з публічної служби (військової) стали підставою для прийняття Верховним Судом рішення у зразковій справі [6]. Справи пов'язані з гарантуванням пенсійного забезпечення осіб котрі проходили публічну службу, часто стосуються звернення позивача з вимогою визнати певний нормативно-правовий акт протиправним та нечинним, а тому вимагають їх вирішення за правилами загального позовного провадження[7].

Певну небезпеку несе наявність імперативного припису статті 263 КАС України щодо розгляду справ стосовно соціальних питань, які пов'язані з проходженням публічної служби за правилами спрощеного позовного провадження без повідомлення учасників справи (у письмовому провадженні). Окреслена норма порушує гарантоване конвенційне право на справедливий суд, оскільки нехтуються принципи судочинства такі як гласність, відкритість судового процесу, що може призвести до необґрунтованості судового рішення.

Аналіз викладеного свідчить, що віднесення досліджуваної категорії справ до справ незначної складності,

які розглядаються за правилами спрощеного позовного провадження є невиправданим кроком законодавця. Суд має сам вирішувати питання щодо форми адміністративного судочинства у справах щодо прийняття на публічну службу, її проходження та звільнення, враховуючи критерії закріплені ч.3 ст. 257 КАС України.

Список використаних джерел:

1. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 31 жовтня 2018 року у справі №761/33941/16-ц URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/77586810>;

2. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 12 січня 2021 року у справі №757/44631/19-ц URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/94525430>

3. Питання деяких виплат військовослужбовцям, особам рядового і начальницького складу, поліцейським та їх сім'ям під час дії воєнного стану URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/168-2022-п#Text>

4. Рішення окружного адміністративного суду міста Києва від 26 жовтня 2020 року у справі № 640/16135/19 URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/92480246>;

5. Рішення окружного адміністративного суду міста Києва від 16 березня 2018 року у справі № 826/1383/18 URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/72785410>

6. Рішення Верховного Суду від 12 березня 2018 року у справі № 802/2196/17-а URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/72694799>

*Всеукраїнський круглий стіл
«Публічна служба: нова архітектура та стратегії
для деокупованих територій»
23 червня 2023 року, Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого (Україна, м. Харків)*

7. Рішення окружного адміністративного суду міста Києва від 8 липня 2019 року у справі №826/15396/18 URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/83102249>

ФЕДЧИШИН СЕРГІЙ
*доктор юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного права
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого
(м. Харків, Україна)*

ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ КАДРОВОГО РЕЗЕРВУ ДЛЯ ПРОХОДЖЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ НА ДЕОКУПОВАНИХ ТЕРИТОРІЯХ УКРАЇНИ

В умовах звільнення тимчасово окупованих територій України важливого значення має вироблення та унормування механізму, котрий дозволив би швидко укомплектувати персоналом державні органи на деокупованих територіях. У цьому сенсі, безумовно, своєчасними є ініціативи Мінреінтеграції та НАДС щодо реалізації експериментального проекту – створення та формування резерву працівників державних органів для роботи на деокупованих територіях. Пропозиції відповідних органів були підтримані Кабінетом Міністрів України та отримали оформлення у вигляді урядової постанови «Про реалізацію експериментального проекту щодо створення резерву працівників державних органів для роботи на деокупованих

територіях України» від 23.05.2023 р. (далі – постанова КМУ) [1].

Основні особливості резерву: а) метою його створення є забезпечення персоналом державних органів, які утворені або відновили роботу на деокупованих територіях (районних та обласних військових адміністрацій, військових адміністрацій населених пунктів та ін.); б) у постанові КМУ наводиться перелік деокупованих територій, на які розрахований резерв (прикметно, що це не лише АРК та м. Севастополь, а й інші області – Донецька, Луганська, Харківська і т.д.); в) резерв формується в електронній формі – передбачено запровадження відповідної інформаційно-комунікаційної системи з відомостями про зарахованих до резерву осіб (далі – система). Технічним адміністратором системи визначено НАДС; г) посади, на які розрахований, – резерв формується з осіб, які виявили бажання працювати в державних органах на деокупованих територіях на посадах державної служби (хоча у назві резерву використано загальну категорію – «працівників», але п. 3 постанови КМУ чітко обмежується саме «посадами державної служби», слідом йдеться про посади категорій «Б» та «В»).

Процедура реалізації експериментального проекту щодо резерву включає такі основні складові: 1) реєстрація особи в системі та заповнення нею анкети в електронній формі; 2) розгляд НАДС анкети та перевірка відповідності професійної підготовки і компетентності особи напрямкам роботи (одному або декільком) державних органів на

деокупованих територіях. НАДС підтверджує зарахування особи до резерву або ж відмовляє їй у зарахуванні з відповідним обґрунтуванням; 3) проходження тестування на загальну ерудицію та заповнення мотиваційного опитувальника особою, яка зарахована до резерву. Крім того, протягом усього часу перебування у резерві відносно особи проводиться робота щодо професійного навчання (підвищення кваліфікації з питань законодавства, відновлення базової інфраструктури, надання послуг під час воєнного стану тощо); 4) звернення суб'єкта призначення або керівника державної служби в державному органі на деокупованій території з листом до НАДС з метою пошуку у резерві осіб для заповнення посади в такому органі; 5) пошук НАДС особи у системі за критеріями, зазначеними у листі суб'єкта призначення або керівника державної служби, формування переліку таких осіб та передача його до відповідного державного органу на деокупованій території; 6) призначення особи на посаду державної служби згідно зі ст. 10 Закону «Про правовий режим воєнного стану» або в інший спосіб, визначений законом. Варто наголосити, що у ч. 5 ст. 10 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» від 12.05.2015 р. (зі змінами) закріплено, що у період дії воєнного стану особи призначаються на посади державної служби без конкурсного відбору, обов'язковість якого передбачена законом. Крім того, у ч. 7 ст. 10 цього Закону передбачено, що конкурс на зайняття таких посад оголошується після припинення (скасування) воєнного стану,

але не пізніше шести місяців з дня його припинення (скасування).

Варто зупинитись на окремих проблемних аспектах резерву, врегульованого постановою КМУ. *По-перше*, за існуючих підходів, ні при зарахуванні особи до резерву, ні при призначенні її на посаду відповідно до Закону «Про правовий режим воєнного стану», не передбачається проведення «традиційного» (або ж наближеного до «традиційного») конкурсу на зайняття посад державної служби, що передбачений законодавством та у ході якого відбувається оцінювання наявних у особи знань законодавства, визначення її реальної спроможності використовувати знання та досвід під час виконання посадових обов'язків і т.д. Проведення конкурсу на зайняття посад державної служби, безумовно, лише сприяло б відбору кандидатів з належним рівнем професійної компетентності.

Слідом, на мою думку, у контексті резерву більш доцільно було б вести мову взагалі про окремий порядок призначення. Формувати резерв можна було б за змішаною основою: а) включення без конкурсу: державних службовців, які вже проходили передбачений законодавством відбір та володіють відповідним рівнем професійної компетентності; посадових осіб місцевого самоврядування, які бажають перейти на державну службу; осіб, які під час воєнного стану були звільнені з окремих підстав, передбачених Законом України «Про державну службу» (приміром, у разі скорочення чисельності або штату державних службовців

тощо); б) включення за результатами конкурсу – інші громадяни України (можливо, за процедурою дещо спрощеною порівняно із «традиційною»).

По-друге, очевидно, що не можна допустити до зайняття посад тих осіб, які займались колабораційною діяльністю. У постанові КМУ мають місце певні «запобіжники» щодо цього. Зокрема, особа, яка заповнює анкету, має надати додаткову інформацію та відповісти на деякі запитання: «Чи перебували Ви або перебуваєте в громадянстві інших держав?», «Чи підтримуєте Ви особисті стосунки (зв'язки) з громадянами РФ?», «Чи існують обставини, які перешкоджатимуть, на Вашу думку, зайняттю Вами посади в державному органі на деокупованій території?» та ін. Передбачено, що Нацполіція, СБ України, ДБР, СЗР, ГУР Міноборони мають прямий автоматизований доступ до системи для отримання в межах повноважень інформації щодо осіб, які можуть бути призначені на посади в державному органі на деокупованій території. Крім того, вказується, що перед призначенням особи суб'єкт призначення або керівник державної служби може звертатися до перерахованих органів для отримання інформації, що є в їх розпорядженні, щодо осіб, які можуть бути призначені. Отже, йдеться не про обов'язкову перевірку на предмет колабораціонізму, що проводиться відносно кожної особи перед її призначенням, а лише про можливість відповідного звернення до вказаних вище органів (дослівно у п. 4 постанови КМУ – «може звертатися»). Видається, що

Всеукраїнський круглий стіл
«Публічна служба: нова архітектура та стратегії
для деокупованих територій»
23 червня 2023 року, Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого (Україна, м. Харків)

кожна особа, яка претендує на зайняття посади на деокупованій території, має бути обов'язково перевірена на предмет колабораційної діяльності. Пропоную умову назву «безпекова перевірка», що має проводитись у взаємодії СБ України та іншими вітчизняними спецслужбами, державними органами.

Можливі підходи стосовно організації «безпекової перевірки»:

1) перший, умовно можливий, варіант – пов'язаний із перевіркою особи на предмет її причетності до вчинення відповідних злочинів. Позитивним результатом перевірки могло б стати формування довідки про відсутність обставин, які перешкоджають призначенню на посаду. Негативний результат – порушення кримінального провадження, зокрема за ст. 111-1 «Колабораційна діяльність» або ст. 111-2 «Пособництво державі-агресору» КК України. Відповідні склади злочинів з'явилися у КК після повномасштабного вторгнення, у березні та квітні 2022 р. Вчинення цих злочинів передбачає накладення такого додаткового, але обов'язкового покарання як «позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю» (від 10 до 15 років). Однак, очевидно, що з огляду на правила щодо неможливості зворотної дії відповідних норм КК України, до кримінальної відповідальності (приміром, за ст. 111-1) не можуть бути притягнуті особи, які вчиняли такі діяння до їх криміналізації (наприклад, якщо особа займала посаду в окупаційній адміністрації у період 2018-2020 рр. тощо). Але і

такі особи не можуть претендувати на зайняття посад в органах публічної влади України. Крім того, слід наголосити, що сьогодні вже обговорюються ініціативи щодо перегляду складу злочину, передбаченого ст. 111-1 КК України [3 та ін.].

2) *другий, пріоритетний, варіант* – законодавче встановлення заборони для відповідних осіб займати посади в органах публічної влади (тобто, мова йде про люстрацію). У зв'язку з цим постає низка важливих питань, які потребують окремого аналізу (зокрема, чітке вироблення критеріїв поширення такої заборони; визначення переліку посад, щодо яких має застосовуватись заборона; строк дії заборони; з'ясування яким чином люстрація буде співіснувати із існуючими заходами кримінальної відповідальності (чи то співіснувати паралельно за умови перегляду складу злочину, передбаченого ст. 111-1 «Колабораційна діяльність» КК України, або ж інше). Це ті складні питання, які потребують окремого опрацювання.

По-третє, стимулювання осіб, які займатимуть посади на деокупованій території. Як видається, це одне з найважливіших питань, від якого значною мірою залежить успіх проекту. Варто мати на увазі, що експериментальний проект відносно кадрового резерву реалізується в той час, коли державна служба в Україні загалом переживає, м'яко кажучи, не найкращі часи (істотне скорочення доходів державних службовців, відтік кадрів та ін.) [Дет. див.: 2]. З іншої сторони, слід відзначити й непрості умови майбутньої

Всеукраїнський круглий стіл
«Публічна служба: нова архітектура та стратегії
для деокупованих територій»
23 червня 2023 року, Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого (Україна, м. Харків)

служби на деокупованих територіях (психологічні умови, зруйнована інфраструктура, безпекові ризики і т.п.). Очевидно, що є багато патріотично налаштованих громадян України, котрі бажають долучитись до проекту та вже масово звертаються до Мінреінтеграції, НАДС, Представництва Президента України в АРК та ін. Однак, доцільно вести мову також про комплекс ефективних та дієвих стимулів, які здатні додатково істотно зацікавити громадян України (приміром, це може бути надання державою житла; встановлення певного коефіцієнту посадового окладу або ж надбавки до заробітної плати за роботу на деокупованих територіях; гарантування додаткової оплачуваної відпустки тощо). Як свідчить аналіз, Кабінет Міністрів України вже робить важливі кроки у напрямку запровадження відповідного додаткового стимулювання (постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання оплати праці працівників державних органів та органів місцевого самоврядування під час воєнного стану» від 25.04.2023 р.).

Підсумовуючи, слід відзначити важливість нормативно-правового врегулювання та практичного впровадження експериментального проекту щодо резерву працівників державних органів для роботи на деокупованих територіях України. Створення та формування такого резерву, безумовно, сприятиме реалізації стратегічних та інших документів, спрямованих на деокупацію та реінтеграцію тимчасово окупованих територій України, у тому числі

Всеукраїнський круглий стіл
«Публічна служба: нова архітектура та стратегії
для деокупованих територій»
23 червня 2023 року, Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого (Україна, м. Харків)

Стратегії деокупації та реінтеграції тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя, що затверджена Указом Президента України від 24.03.2021 р.

Список використаних джерел:

1. Про реалізацію експериментального проекту щодо створення резерву працівників державних органів для роботи на деокупованих територіях України: постанова Кабінету Міністрів України від 23 травня 2023 року, № 524. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/524-2023-%D0%BF#Text> (дата звернення: 10.06.2023).

2. Голова Нацагентства з держслужби Наталія Алюшина: «Чиновники категорії «А» мали би отримувати по 250 тис.». *Інтерв'ю Голови Національного агентства України з питань державної служби Н. Алюшиною. ГЛАВКОМ.* 25 травня 2023 року. URL: <https://glavcom.ua/interviews/holova-natsahentstva-z-derzhsluzhbi-natalija-aljushina-chinovniki-katehoriji-a-mali-bi-otrimuvati-po-250-tis-hrn-929657.html> (дата звернення: 10.06.2023).

3. Хто працюватиме в Криму після деокупації й кого вважати колаборантом: відповідає Таміла Ташева. *Інтерв'ю Представниці Президента України в АРК Т. Ташевої. Суспільне. Новини.* 18 травня 2023 року. URL: <https://suspilne.media/480100-hto-pracuvatime-v-krimu-pisla-deokupacii-j-kogo-vvazati-kolaborantom-vidpovidae-tamila-taseva/> (дата звернення: 10.06.2023).

Всеукраїнський круглий стіл
«Публічна служба: нова архітектура та стратегії
для деокупованих територій»
23 червня 2023 року, Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого (Україна, м. Харків)

ЦЕПЕНДА ДАРИНА
помічник адвоката

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ В СИСТЕМІ СЛУЖБОВОГО ПРАВА

Службове право, беззаперечно пов'язане з органами виконавчої влади та публічним управлінням. За допомогою норм службового права здійснюється робота апарату державного врядування.

Державний апарат націлений на виконання основних функцій держави, які полягають у практичному здійсненні державної влади. За допомогою цієї системи органів здійснюється державна влада.

Те, що державне врядування є особливим дослідницьким напрямом, одним з перших визначив ще Вудро Вільсон, точку зору якого про виділення державного врядування та публічної політики в окремих напрям наукових досліджень поділяли найбільші відомі дослідники в галузі науки управління. Серед таких вчених можна відзначити таких як Анрі Файоль, Леонард Уайт, Честер Барнард, Герберт Саймон, Дуайт Уалдо, Пітер Друкер, Вільям Нісканен, Ендрю Далшір, Йохан Олсен, Девід Осборн і інших. Один з сучасних дослідників публічного управління Гірт Букерт наголошує на тому, що державне управління не є якимось нейтральним та технічним процесом прийняття та реалізації управлінських рішень, а натомість є діяльністю,

яка тісно пов'язана із політикою, законами та громадянським суспільством. [1]

Протягом останніх років система державного врядування в Україні зазнає постійних перетворень. Особливо це стосується її структури та кадрового апарату. Однак, слід зазначити, що не зважаючи на вказані трансформації, існуюча в країні система державного управління демонструє свою неефективність, внутрішню суперечливість, відірваність від громадян і, як результат, виступає однією з причин стримування модернізаційних процесів та системних перетворень в усіх сферах розвитку суспільства. До основних причин незадовільного стану державного управління Я. Радиш відносить: відсутність належної нормативно правової бази з регулювання діяльності органів державної влади, неефективність системи взаємодії органів державної влади на центральному, регіональному та місцевому рівнях, недосконалість системи державної та муніципальної служби, недотримання органами виконавчої влади та місцевого самоврядування принципів відкритості і прозорості.[2] Існуючий стан системи державного врядування не задовольняє потреби широких верств населення країни. Тому актуальним питанням наразі є пошук шляхів удосконалення системи державного управління та приведення її до стану, що забезпечить сталий розвиток суспільства.[3]

Система державного врядування України частково регламентована на нормативно-правовому рівні і

ґрунтується, насамперед, на Законі України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України», Бюджетному кодексі України.

Процес реалізації планування у державному управлінні потребує прийняття структуруючого нормативно-правового акта, з метою створення дієвої системи державного планування та ефективної реалізації планування у державній управлінській діяльності, який пов'язав би в єдину систему всі документи державного планування з державним бюджетом і скоординував діяльність та ресурси різних суб'єктів державного управління на пріоритетних напрямках. З метою закріплення юридичної ієрархії документів підтримується також думка щодо необхідності прийняття закону «Про нормативно-правові акти» та узгодження на його основі відповідних положень про керівні документи державного планування. [4]

Більшість ухвалених актів державного планування не містять конкретних заходів і завдань, обсягів фінансування, і що теж дуже важливо – оцінки можливих результатів їх реалізації, що унеможливорює об'єктивний аналіз перебігу виконання й оцінки їхньої ефективності, а також відсутності відповідальності за прийняття неефективних управлінських рішень. Відтак існує недостатнє методологічне забезпечення оцінки концепцій і проектів програм, експертних перевірок виконання програм і загалом системного методологічного підходу – від ініціювання програм до завершення їх

реалізації. Суттєвою вадою є також відсутність практики (досвіду) залучення громадськості або певних зацікавлених груп до процесу державного планування і контролю за його виконанням. Недооцінка ролі громадськості (зацікавлених груп) і нехтування її інтересами призводить до зниження ефективності ухвалених рішень, і у свою чергу до слабкості демократичних інститутів і зворотних зв'язків у контурі «влада-суспільство». [5]

Таким чином, враховуючи те, що державне врядування, займає вагомe місце в системі роботи державного апарату та організації державної влади, задля його кращого функціонування, при законотворчому процесі цих функцій потрібно застосовувати міжнародну практику, в якій визначенню аналіз інтегральних показників оцінки ефективності державного управління.

Список використаних джерел:

1. Державне управління в умовах адміністративної реформи // [Електронний ресурс]. – Режим доступу (URL): <http://www.refine.org.ua/download-4812.html>

2. Радиш Я.Ф. Державне управління в Україні: стан, проблеми та тенденції розвитку (за матеріалами експертної доповіді національного інституту стратегічних досліджень) / Я.Ф. Радиш // Буковинський вісник державної служби та місцевого самоврядування. — 2009. — № 1. — С. 11—12. — Режим доступу: <http://www.cppk.cv.ua/i/1131228.pdf>

3. Барило О. Г., к. т. н., с. н. с., старший науковий співробітник наукового відділу, Інститут державного

Всеукраїнський круглий стіл
«Публічна служба: нова архітектура та стратегії
для деокупованих територій»
23 червня 2023 року, Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого (Україна, м. Харків)

управління у сфері цивільного захисту, м. Київ. практика та досвід № 9/2018.

4. Баровська А.В. Оптимізація структури керівних документів державної політики (на прикладі інформаційної сфери): аналіт. доп. / А.В. Баровська // – К. : НІСД, 2011. – 88 с.

5. Вдосконалення системи стратегічних програмних документів як основи бюджетного планування : Біла книга. – Центр сприяння інституційному розвитку державної служби при Головному управлінні державної служби України, 2006. [Електронний ресурс.] – <http://icps.com.ua/pub/files/45/14/White%2007%20%20MinEcon%20U.pdf>

ШЕВЧУК ВІТАЛІЙ АНДРІЙОВИЧ

старший державний виконавець

Першого відділу державної виконавчої служби у місті Чернівці

Західного міждержавного управління Міністерства юстиції

(Україна, м. Чернівці)

ВИБОРЧІ СПОРИ: ПОНЯТТЯ ТА ЇХ ХАРАКТЕРИСТИКА

Необхідність дослідження виборчих спорів та їх характеристик обумовлена у першу чергу важливістю забезпечення справедливих, вільних та прозорих виборів в рамках демократичних стандартів. Відзначимо, що останні є

фундаментальною складовою демократичного суспільства і мають великий вплив на здатність країни до розвитку та інтеграції у світове співтовариство. Також, підмітимо, що інститут виборів є важливою формою цивілізованого вирішення конфліктів, які можуть накопичуватися у суспільстві та політикумі. Це створює можливість для всіх суб'єктів довести свою правоту через всенародне голосування, де кожен має шанс впливати на подальші процеси та здобути підтримку більшості.

Конфліктний потенціал інституту виборів, що спричинений жагою до влади та першості завжди буде породжувати суперечки між конфронтуючими сторонами суперечки. Останні у правовій науці іменуються виборчими спорами. Як вдало відзначає І. А. Самсін, термін «виборчий спір» почали застосовувати лише у 2004-2005 роках, незважаючи на те, що подібні правові ситуації виникали задовго до цього [1].

То що ж включає у себе поняття виборчі спори? Відповідаючи на це запитання, спершу потрібно зрозуміти, що включає у себе поняття «спір». Так, В. В. Веннікова пропонує поняття спору розглядати в двох значеннях: а) сперечання, змагання, суперечка; б) домагання, вимагання чого-небудь в судовому порядку. Далі науковиця наголошує ключові ознаки для визначення поняття «спору». До них належать зокрема: розбіжність думок та доведення їх до відома протилежної сторони (усно чи письмово) з метою встановлення пріоритетності власної думки всупереч іншим

[2]. Іншими словами, під поняттям «Спір» потрібно розуміти конфлікт думок, позицій та пріоритетність власної думки всупереч інших, існуючих.

Н. Є. Хлібороб, розкриває значення словосполучення «Виборчий спір», акцентуючи увагу на суб'єктному складі цього спору та межах його існування. Так, на думку автора, виборчий спір є проявом протиріччя, що виникає на підставі норм виборчого законодавства та під час виборчого процесу між учасниками саме цього процесу [3].

М. І. Смокович вважає, що виборчий спір – це правовий конфлікт, який розв'язується в судовому або адміністративному порядку, якщо на це немає заборони, за зверненням спеціально установлених законодавством суб'єктів та який виник під час виборчого процесу чи процесу референдуму і пов'язаний з порушенням виборчого законодавства суб'єктами, що відповідно до законодавства можуть нести відповідальність за це порушення [4].

Не можемо не погодитись із О.Д. Лещенко, який досліджуючи конституційний аспект виборчих спорів, виділяє наступні ознаки: присутність публічного інтересу; одна зі сторін спору виконує публічні владні функції управління, включаючи виконання делегованих повноважень, і спір виникає у зв'язку з виконанням або невиконанням таких функцій; джерелом виникнення спору є порушення прав у такому процесі суб'єктом владних повноважень; принаймні одна зі сторін є суб'єктом виборчого процесу або процесу референдуму; така категорія

справ розглядається та вирішується у спеціальному порядку [5, с. 34].

Разом з тим, відзначимо, що законодавство не містить визначення поняття виборчих спорів, що зумовлює необхідність розгляду цього питання. З позиції адміністративного судочинства виборчі спори однозначно є публічно-правовими. Зазначимо, що КАС України оперує поняттям «публічно-правовий спір». Більше того, одним з видів публічно-правових спорів КАС України називає спір, у якому хоча б одна сторона є суб'єктом виборчого процесу або процесу референдуму і спір виник у зв'язку із порушенням її прав у такому процесі з боку суб'єкта владних повноважень або іншої особи [6].

Далі, пунктом 6 частини першої статті 19 КАС України встановлено, що юрисдикція адміністративних судів поширюється на публічно-правові спори щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму [6].

Варто зауважити, що вищевказане положення визначає основні складові виборчого спору, щодо яких останній може виникати. Розвиваючи цю думку продовжимо, що під виборчим процесом необхідно розуміти здійснення суб'єктами виборчого процесу виборчих процедур щодо підготовки та проведення відповідних виборів у строки, передбачені законодавством, які починаються у законодавчо визначений термін та закінчуються офіційним оприлюдненням результатів виборів (вибори Президента

України) або через законодавчо встановлений строк після цього оприлюднення (ст. 11 Закону № 4061-VI) [7].

Продовжуючи аналіз досліджуваної нами теми, вважаємо за потрібно проаналізувати і норму ст. 11 Закону України № 4061-VI, яка уточнює складові виборчого процесу. Відтак, виборчий процес включає в себе наступні етапи: 1) висування кандидатів у депутати; 2) утворення виборчих комісій (крім Центральної виборчої комісії); 3) реєстрація кандидатів у депутати; 4) проведення передвиборної агітації; 5) утворення спеціальних виборчих дільниць, що існують на тимчасовій основі; 6) складання списків виборців, їх перевірка та уточнення; 7) голосування; 8) підрахунок голосів виборців та встановлення підсумків голосування; 9) встановлення результатів виборів депутатів та їх офіційне оприлюднення; 10) припинення повноважень окружних та дільничних виборчих комісій [7].

Далі, у випадках, передбачених вищевказаним законом, виборчий процес включає також такі етапи: 1) повторне голосування; 2) підрахунок голосів виборців та встановлення підсумків повторного голосування. Останній завершується через п'ятнадцять днів після дня офіційного оприлюднення Центральною виборчою комісією результатів виборів депутатів [7].

Таким чином, підсумуємо, що положення КАС України містять занадто загальне або ж абстрактне поняття, у той час як Закон № 4061-VI деталізує та виділяє конкретні етапи на яких можуть виникати виборчі спори. Вважаємо, що

у майбутньому наявність таких недоліків у положеннях норм чинного законодавства, а також відсутність чіткого нормативного закріплення поняття «Виборчі спори» можуть створити ряд колізій. Отже, підсумовуючи все вище сказане, пропонуємо власне комплексне поняття «Виборчий спір», під яким слід розуміти публічно-правові відносини, які пов'язані із виборчим процесом чи референдумом та поширюються на усі їх стадії, де одна зі сторін спору виконує публічні владні функції управління, включаючи виконання делегованих повноважень і розв'язуються в судовому або адміністративному порядку, якщо на це немає заборони.

Список використаних джерел:

1. Самсін І. А. Судовий розгляд справ про вибори [Текст] // Вибори і демократія: наук.-просвіт. прав. журн. 2007. – № 1. – С. 4-21.

2. Веннікова В. В. Загальна характеристика поняття правового спору та його особливості у праві соціального забезпечення. URL: https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/7250/1/Vennikova_763.pdf

3. Хлібороб Н. Є. Публічно-правовий спір як предмет юридичної діяльності адміністративного суду [Текст]: автореферат дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Н. Є. Хлібороб. Львів, 2012. – 12 с

4. Смокович М. І. Правове регулювання розгляду виборчих спорів: теоретичний і практичний аспекти : Монографія. Київ : Юрінком Інтер, 2014. 576 с. URL : <http://>

Всеукраїнський круглий стіл
«Публічна служба: нова архітектура та стратегії
для деокупованих територій»
23 червня 2023 року, Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого (Україна, м. Харків)

www.vasu.gov.ua/userfiles/file/NKR/Monografii_Smokovich/Smokovich_Mono_2014.pdf.

5. Лещенко О.Д. Виборчий спір: до визначення дефінітиву та характерних рис. Судова апеляція. 2011. № 2 (23).- С. 32–39.

6. Кодекс адміністративного судочинства України.
URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#top>

7. Про вибори народних депутатів України : Закон України від 17.11.2011 № 4061-VI. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4061-17>.

Науковий керівник: Щербанюк О.В., доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри процесуального права Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича.

ЯНЮК НАТАЛІЯ

*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного та фінансового права
Львівського національного університету імені Івана Франка,
(м. Львів, Україна)*

ПРИНЦИПИ СЛУЖБИ В НОВОМУ ЗАКОНІ УКРАЇНИ «ПРО СЛУЖБУ ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ» (ОКРЕМІ АСПЕКТИ)

Важливою віхою у формуванні вітчизняного інституту публічної служби є прийняття нових базових

Всеукраїнський круглий стіл
«Публічна служба: нова архітектура та стратегії
для деокупованих територій»
23 червня 2023 року, Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого (Україна, м. Харків)

законів, які враховують європейські стандарти служби і закріплюють такі принципи, які сприятимуть якісному оновленню державної служби і служби в органах місцевого самоврядування. Хоча Україна живе у важких умовах воєнного стану, 2 травня Верховна Рада ухвалила Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (реєстраційний номер 6504 від 05.01.2022 р.), який підтримали 263 парламентарії. Це стало свідченням здійснення дієвих кроків у наблизенні до європейської моделі самоврядування і утвердження європейських стандартів публічної служби, складової якої є служба в органах місцевого самоврядування. В Україні тривалий час дискутувалося питання щодо прийняття єдиного законодавчого акту, який би врегулював відносини в обох видах служби. Проте, враховуючи взятий країною курс на децентралізацію влади і надання більшого спектру повноважень органам місцевого самоврядування, що відповідає засадам європейської системи муніципальної влади, було прийнято рішення про схвалення двох окремих законів, які б врахували особливості кожного виду служби. Водночас процес оновлення законодавства про службу в органах місцевого самоврядування відбувався досить повільно і складно.

Серед ключових напрямів адміністративної реформи було реформування інституту публічної служби, але питанню державної служби приділялося більше уваги, порівняно з обговоренням проблем служби в органах

місцевого самоврядування. Все ж у 2015 році було підготовлено і подано на розгляд два проекти законів – про державну службу і службу в органах місцевого самоврядування. Проте через відсутність гармонізації положень проектів цих законів, вони не були прийняті одночасно. Після доопрацювання і в подальшому після кількарізкових спроб голосування новий Закон України «Про державну службу» був прийнятий 10 грудня 2015 р. Це дало поштовх для продовження роботи над законопроектом про службу в органах місцевого самоврядування і 9 лютого 2017 р. цей закон був прийнятий Верховною Радою України, але Президент України наклав на нього вето. Однією з підстав було відсутність належного механізму забезпечення принципу професіоналізму служби в органах місцевого самоврядування шляхом запровадження конкурсного відбору для службовців, які не займають виборні посади. Також серед підстав вето було названо відсутність належного вирішення питання нарахування посадових окладів для службовців органів місцевого самоврядування, що не відповідало єдиному підходу у визначенні оплати праці на публічній службі. Щодо оплати праці, то вона є визначальною ознакою у забезпеченні стабільності служби, принаймні дає можливість привабити спеціалістів до служби в органи місцевого самоврядування і призупинити відтік хороших фахівців в інші сфери через пошук краще оплачуваної роботи. Разом з тим належне матеріальне становище службовця є певним запобіжником у протидії

корупції, запобігає пошуку нелегітимних джерел доходів. Саме ці питання стали тим наріжним каменем, який призупинив процес прийняття закону, оскільки на той час Верховна Рада України не змогла подолати вето Президента України.

Ця ситуація добре показала важливість належного визначення і закріплення організаційно-функціональних принципів інституту служби в органах місцевого самоврядування та механізму їх забезпечення. Принципи служби в органах місцевого самоврядування «відображають її об'єктивну природу», «визначають основні засади і закономірності розвитку служби», слугують «основною формування вимог щодо підбору кадрів, особливостей проходження служби, виконання службових завдань, статусу службовців» [1, с.97]. Принципи мають забезпечувати зв'язок правових норм, які регулюють формування службового корпусу і його дієвість, тобто бути орієнтирами для виконання завдань служби кожним службовцем відповідних органів. Важливо, що принципи служби в органах місцевого самоврядування, з одного боку, дають уявлення про сам інститут, а з другого – допомагають заповнити певні прогалини у правовому регулюванні, коли керуючись принципом службовець органів місцевого самоврядування приймає доцільне рішення.

На вибір принципів служби в органах місцевого самоврядування і їх визначення в законі мали вплив європейські стандарти, які були сформовані з урахуванням

концепції «доброго врядування» (good governance), зокрема «результатоорієнтовності, сервісного та антикорупційного спрямування, інформатизації доброго врядування» [2, с.41]. Проте якість публічного управління залежить від тих, хто безпосередньо впроваджує в життя цільові завдання. Публічно-сервісний характер діяльності органів публічної адміністрації, що включає органи місцевого самоврядування, зумовлює нові вимоги до службовців – підвищення їх професіоналізму і відповідальності за доручену справу, добросовісність службовця, а це вимагає пріоритетності публічного інтересу над приватними інтересами чи бажаннями службовця. У розвиток цього Кабінет Міністрів України схвалив Стратегію реформування державного управління України на 2022-2025 років, метою якої є подальша розбудова «професійної, добросовісної, політично нейтральної державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, діяльність якої спрямована на захист інтересів громадян» [3]. У Стратегії було передбачено прийняття нового Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» і створення правових передумов для якісного реформування цього виду публічної служби. Окремо було наголошено на формуванні засад для «підвищення престижності служби в органах місцевого самоврядування», забезпечення «рівного доступу до служби в органах місцевого самоврядування», надання переваг конкурсному способу заміщення посад в органах місцевого самоврядування і «стимулювання кар'єрного зростання».

Всеукраїнський круглий стіл
«Публічна служба: нова архітектура та стратегії
для деокупованих територій»
23 червня 2023 року, Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого (Україна, м. Харків)

Варто відзначити, що акцентувалася увага на професіоналізмі і політичній нейтральності служби. Це важливий момент, оскільки професіоналізм не можна ставити в залежність від приналежності до певної політичної організації. У Рекомендації №R (2000) 6 Комітету Міністрів Ради Європи про статус публічних службовців [4] у Європі визначено основні вимоги до публічних службовців, які виступають «ключовими» суб'єктами публічної адміністрації, при цьому наголошено на «належному виконанні завдань», «належних навичках», «підвищенні ефективності продуктивності роботи та стандартів обслуговування громадян», «лояльності до інститутів демократії».

Деякі з цих вимог були відображені у принципах служби в органах місцевого самоврядування у проекті Закону (№2489), серед яких: ефективність, добросовісність; політична неупередженість; стабільність, відповідальність. Проте у законі №6504 було значно розширено перелік принципів, зокрема закріплені: принцип патріотизму, служіння територіальним громадам, поєднання місцевих і державних інтересів; стабільності, самостійності управління службою в органах місцевого самоврядування. Законодавець виділив декілька принципів, які стосуються поєднання місцевих і державних інтересів при виконанні службовцем завдань служби. Поєднання полягає у вмінні знайти розумний вихід при прийнятті рішення у межах повноважень з урахуванням інтересів територіальної громади. Така вимога

визначена в положеннях Європейської хартії місцевого самоврядування: «п.4. Повноваження, якими наділяються органи місцевого самоврядування, як правило, мають бути повними і виключними. Вони не можуть скасовуватися чи обмежуватися іншим, центральним або регіональним органом, якщо це не передбачене законом. п.5. Якщо повноваження делегуються органам місцевого самоврядування центральним чи регіональним органом, органи місцевого самоврядування у міру можливості мають право пристосовувати свою діяльність до місцевих умов». Таку міру «можливості пристосовувати свою діяльність до місцевих умов» має визначити службовець, зважаючи на відповідні обставини і з урахуванням інтересів територіальної громади і вимоги ст.19 Конституції України. Від службовця одночасно вимагається: знання законодавства, знання проблеми, щодо якої приймається рішення, вияв ініціативності й вміння знайти оптимальний варіант рішення (певну креативність у вирішенні ситуації), персональна відповідальність за прийняте рішення.

Серед принципів важливим є принцип політичної неупередженості, що сприяє розмежуванню політичної й адміністративної діяльності, яка, в свою чергу, пов'язана з професіоналізмом. На діяльність службовця органів місцевого самоврядування не повинні впливати виборчі процеси і зміни виборних керівних осіб. Службовці зобов'язані фахово і з відповідальністю виконувати службові завдання, у той же час, вони повинні мати гарантію від

адміністративного тиску під час виборчого процесу. У ст.4 нового Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» принцип політичної неупередженості визначено як «недопущення впливу політичних поглядів на дії та рішення, а також утримання від демонстрації свого ставлення до політичних партій, демонстрації власних політичних поглядів під час виконання посадових обов'язків». Дефініція скопійована із ст.4 Закону України «Про державну службу, але чомусь пропущено уточнення щодо особи, якої стосується. Напевно, мається на увазі «недопущення впливу політичних поглядів на дії та рішення службовців органів місцевого самоврядування». У подальшому цей принцип визначений у ст.12 цього ж закону.

Порівнюючи зміст обмежень, які випливають з принципу політичної неупередженості на державній службі, у ст.10 Закону України «Про державну службу» законодавець наголошує, що державний службовець не має права організувати і брати участь у страйках та агітації. Безперечно, страйки не прирівнюються до акцій, які мають політичну мету, але одночасне використання цих понять показує, які обмеження випливають з принципу політичної неупередженості. Але у ст.12 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» про обмеження участі у страйках не йдеться, проте й серед прав також не названо.

Без перебільшення, оновлення законодавчих положень про службу в органах місцевого самоврядування має важливе значення для продовження процесу

децентралізації в Україні. Закон створює підґрунтя для формування професійної служби, яка не залежить від інтересів певних політичних сил і формується за конкурсною процедурою, що є елементом професійного підбору службового персоналу. Події сьогодення показали, що відсутність належно сформованого інституту служби місцевого самоврядування і призначення на посади в ці органи у «ручному режимі», коли виборні посадові особи фактично формували інститут патронатної служби, має негативні наслідки не лише для територіальних громад. Варто вжити чималі зусилля, аби перебороти стереотипи щодо вторинності ролі служби в органах місцевого самоврядування, натомість формувати її як інститут публічної служби. Разом з тим, мають бути визначені певні перехідні положення, які б врахували особливості проведення конкурсу на посади в органи місцевого самоврядування в умовах правового режиму воєнного стану від виду території.

Список використаних джерел:

1. Янюк Н.В. Законодавство про службу в органах місцевого самоврядування: пропозиції по удосконаленню // Часопис Київського університету права. 2015. №4. С.96-101 // <https://chasprava.com.ua/index.php/journal/issue/view/57/4-2015-pdf>
2. Зливко С. В., Коваленко В. В., Аналіз становлення терміна «добре врядування» (good governance) та визначення його змісту // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного

Всеукраїнський круглий стіл
«Публічна служба: нова архітектура та стратегії
для деокупованих територій»
23 червня 2023 року, Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого (Україна, м. Харків)

університету. Сер.: Юриспруденція. 2021. № 54. Том 1. С.38-42 // https://vestnik-pravo.mgu.od.ua/archive/juspradenc54/part_1/9.pdf

3. Стратегія реформування державного управління України на 2022-2025 роки, схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України «Деякі питання реформування державного управління України» від 21 липня 2021 р. № 831-р. // https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-%D1%80?find=1&text=%D0%BF%D1%83%D0%B1%D0%B%D1%96%D1%87%D0%BD%D0%B0+%D1%81%D0%BB%D1%83%D0%B6%D0%B1%D0%B0#w1_1

4. Recommendation No. R (2000) 6 of the Committee of Ministers to member states on the status of public officials in Europe // <https://rm.coe.int/native/09000016804c3142>.

*Всеукраїнський круглий стіл
«Публічна служба: нова архітектура та стратегії
для деокупованих територій»
23 червня 2023 року, Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого (Україна, м. Харків)*

ТРИБУНА МОЛОДОГО ВЧЕНОГО

ВОРОБЕЦЬ АРСЕН

*аспірант Запорізького національного університету
(м. Запоріжжя, Україна)*

АКТУАЛЬНІСТЬ НАУКОВОГО ДОСЛІДЖЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВООХОРОННОЇ ФУНКЦІЇ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Вступ. За роки незалежності в Україні відбулися суттєві зрушення в організації та діяльності місцевого самоврядування. На сьогодні воно розглядається не тільки як одна із засад конституційного ладу чи форма реалізації народовладдя, але й як один з важливих напрямів демократизації та гуманізації публічної влади, наближення її до населення.

В умовах сьогодення велика увага зосереджена на реформуванні системи місцевого самоврядування. Процес реформування місцевого самоврядування зумовлює необхідність дослідження проблем, пов'язаних зі здійсненням цілеспрямованої діяльності територіальних громад та їх органів щодо забезпеченню законності й правопорядку, охорони та захисту прав та свобод членів територіальних громад, гарантування безпеки та захисту населення, що є однією з основних функцій органи місцевого самоврядування [1].

Місцеві територіальні громади та їх органи спільно з правоохоронними органами спроможна вживати заходів щодо забезпечення громадської безпеки та правопорядку, захисту та охорони законних прав та свобод людини і громадянина [2]. Охорона та захист законних прав та свобод людини і громадянина є конституційним обов'язком держави та пріоритетним напрямком діяльності всіх її органів. Реалізація такого захисту неможливе без ефективного здійснення правоохоронної діяльності. Водночас ефективне забезпечення правоохоронної функції неможливе без якісної та всебічної взаємодії органів місцевого самоврядування з правоохоронними органами [3].

За даних умов цілком закономірним виглядає неухильне розширення правоохоронної функції місцевого самоврядування та наповнення її дедалі більш глибоким змістом. Автономія органів місцевого самоврядування передбачає їхню реальну здатність самостійно визначати, за допомогою яких форм, методів, засобів слід вирішувати ті завдання, що стоять перед ними, у тому числі й у правоохоронній сфері [4].

Актуальність теми дослідження полягає у висвітленні основних тенденцій та підходів у проведенні та реалізації державної політики щодо забезпечення участі органів місцевого самоврядування у реалізації правоохоронної функції.

На жаль, за правоохоронну функцію місцевого самоврядування у науковій літературі здебільшого забувають, за радянською звичкою відносячи цю функцію до прерогатив виключно держави [5]. Як наслідок, дослідження правоохоронної функції місцевого самоврядування є важливим теоретичним і практичним завданням сучасної адміністративно-правової науки.

Стан дослідження. Вітчизняна адміністративно-правова наука накопичила значний обсяг знань про природу, завдання, функції та закономірності становлення та функціонування місцевого самоврядування. Окремі аспекти взаємодії органів місцевого самоврядування з правоохоронними органами, забезпечення охорони громадського порядку органами місцевої місцевого самоврядування знайшли своє висвітлення у працях таких вчених, як: Аркуша Л., Атаманчук Г., Баєвої Л., Битяка Ю., Грищенко В., Єсімова С., Калюжного Р., Ковальова М., Колпакова В., Коломоець Т., Кравцова Т., Кузьменко О., Лугового К., Назар Ю., Онупрієнка А., Остапенка О., Павліченко В., Пухтинського М., Середи В., Серьогіна С., Сліпушко О., Собакаря А., Шелехова А. та інші.

Водночас дослідження функціонального призначення органів місцевого самоврядування та поставлених перед ними завдань демонструє, що проблема забезпечення правоохоронної функції органами місцевого самоврядування є малодослідженою. Як наслідок, слід визнати, що реалізації правоохоронної функції органами місцевого самоврядування

є однією із проблем адміністративно-правової науки. Вищезазначене зумовлюють актуальність теми дослідження, його значення для вітчизняної адміністративно-правової науки.

Основною метою дослідження є визначення, на основі аналізу чинного законодавства України, узагальнення практики його реалізації, економічних і правових засад реалізації та забезпечення органами місцевого самоврядування правоохоронної функції.

Для досягнення вказаної мети визначено такі **завдання**: дослідити роль органів місцевого самоврядування в забезпеченні правоохоронної функції, визначити місце правоохоронної функції в системі функцій та завдань органів місцевого самоврядування, з'ясувати форм реалізації правоохоронної функції органами місцевого самоврядування в Україні, розробити конкретні рекомендації щодо вдосконалення та розвитку зазначеної функції.

Висновки. В якості засновку хотілося б відзначити, що суспільство застосовує всілякі форми і засоби, щоби не допустити порушень закону, утримати своїх членів від вчинення протиправних дій та стимулювати їх правомірну поведінку. Система місцевого самоврядування є засобом впливу на протиправну поведінку, зниження її рівня, одним з важелів локалізації та нейтралізації правопорушень.

Дослідження функціонального призначення органів місцевого самоврядування як суб'єкта забезпечення правоохоронної функції держави дає можливість зробити

засновок, що на даному етапі реформування системи місцевого самоврядування дане дослідження є особливо актуальним. Територіальні громади та їх органи, що мають повноваження правоохоронного характеру, можуть розглядатися як інституційні форми реалізації правоохоронної функції. Дослідження особливостей та проявів форм реалізації органами місцевого самоврядування правоохоронної функції є перспективним напрямом подальших наукових пошуків.

Законодавча основа місцевого самоврядування, яка нині існує в державі, не дає змоги цілком вирішити проблему розмежування повноважень різних рівнів влади, що перешкоджає ефективному вирішенню органами місцевого самоврядування низки важливих завдань. Зазначений недолік істотно позначається, зокрема, на їхній здатності забезпечувати та реалізувати правоохоронну функцію. Така ситуація, негативно впливає на якість реалізації правоохоронної функції органами місцевого самоврядування.

Взаємодія органів місцевого самоврядування з інститутами державної влади має важливе значення для забезпечення громадського порядку та безпеки на місцях, а також на вирішення інших питань місцевого характеру. Особливості взаємодії органів місцевого самоврядування та правоохоронних органів пов'язані з тим, що діяльність зазначених органів має різну спрямованість. Взаємодія органів місцевого самоврядування та правоохоронних органів має основну мету – забезпечення громадської

безпеки і порядку, досягнення якої є можливим лише за умови якісного виконання завдань, що покладено на вказані органи в рамках цієї взаємодії.

Список використаних джерел:

1. Сичук О.Й. Економіко-правові аспекти діяльності органів місцевого самоврядування у сфері цивільного захисту та взаємодії з правоохоронними органами. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2013. № 4. С. 202-205. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pupch_2013_4_73 (дата звернення: 05.05.2023).

2. Шеремет О.С. Роль органів місцевого самоврядування в кадровому забезпеченні правоохоронних органів та запобіганні злочинам. *Держава та регіони. Серія: Право*. 2015. № 1. С. 71-74. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/drp_2015_1_16 (дата звернення: 05.05.2023).

3. Бурбика В.О. Мета та завдання взаємодії органів місцевого самоврядування з правоохоронними органами. *Європейські перспективи*. 2017. Вип. 1. С. 81-86. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/evpe_2017_1_15 (дата звернення: 05.05.2023).

4. Гудзь Т.І. Форми реалізації правоохоронної функції місцевого самоврядування. *Право і суспільство*. 2011. № 3. С. 70-75. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pis_2011_3_16 (дата звернення: 05.05.2023).

5. Ковалів М.В. Забезпечення охорони громадського порядку органами місцевої виконавчої влади та місцевого

Всеукраїнський круглий стіл
«Публічна служба: нова архітектура та стратегії
для деокупованих територій»
23 червня 2023 року, Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого (Україна, м. Харків)

самоврядування. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. серія юридична. 2017. Вип. 2. С. 194-201.*
URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvlduvs_2017_2_22 (дата звернення: 05.05.2023).

HUCHENKO KATERYNA
first year postgraduate student
of the Department of Criminal Law, Procedure and
Criminalistics
of the Kyiv University of Intellectual Property and Law
of the National University "Odesa Law Academy",
(Kyiv, Ukraine)

MILITARY SERVICE AS A FORM OF PUBLIC SERVICE: DISPUTES RELATED TO THE PERFORMANCE OF MILITARY SERVICE

It is known that the concept and category of "public service" is still considered as a rather ambiguous structure in the legal field, both theoretically and practically. It is worth noting that the concept of "public service" is considered in the context of the legal field in Part 17 of Article 4 of the CAP, where the legislator states that public service is an activity in state political positions, in state collegial bodies, professional activity of judges, prosecutors, military service, alternative (non-military) service, other civil service, patronage service in state bodies, service in

the authorities of the Autonomous Republic of Crimea, local self-government bodies [2].

In turn, the Law of Ukraine "On Military Duty and Military Service" defines the concept of "military service" in the context of a special kind of public service, which consists in the professional activity of citizens of Ukraine (except in cases determined by law), foreigners and stateless persons who are fit for it by health and age, related to the defence of Ukraine, its independence and territorial integrity.

It is worth noting that until 2022, there were constant doubts about the classification of military service as a public activity. The Supreme Military Council has determined that military service is a type of public service, so disputes over military service, including disputes over social protection of servicemen (including disputes with military units over the implementation of guarantees for the provision of housing for servicemen), fall within the jurisdiction of administrative courts [1].

In the context of our study, it is worth emphasising that the state of law and order in the Armed Forces and other military formations operating in accordance with the legislation of Ukraine largely determines the effectiveness of the performance of the most important state tasks assigned to them. Separate laws, military regulations and other bylaws clearly and precisely regulate all spheres of life and activity of the Armed Forces. Servicemen and women at all levels are required to strictly

observe the Constitution of Ukraine, laws and regulations, the military oath, and orders of commanders (superiors) [4].

All of this largely determines the specifics of social relations in the area of military service, as well as the peculiarities and social danger of their violations, including criminal offences. The regulatory framework for combating military criminal offences is Chapter XIX of the Special Part of the Criminal Code of Ukraine, as a projection of the principle of monism - Articles 401-435 of the Criminal Code of Ukraine.

In connection with the special nature of military service related to the defence of the Motherland, servicemen are provided with benefits, guarantees and compensations defined by law (Article 1-2, part two, part two, of the Law of Ukraine "On Social and Legal Protection of Servicemen and Members of Their Families").

The state provides servicemen with residential premises or, at their request, with monetary compensation for the residential premises they are entitled to on the grounds, within the limits and in accordance with the requirements established by Housing Code of the Ukrainian SSR, other laws, in accordance with the procedure determined by the Cabinet of Ministers of Ukraine (Article 12(1)(a) of the Law of Ukraine "On Social and Legal Protection of Servicemen and Members of Their Families").

Provision of residential premises is carried out by: providing service residential premises to servicemen; providing for permanent residence once during the entire period of military

service a newly built, excluded from service, dismissed or purchased from individuals or legal entities residential premises to servicemen and persons discharged from military service who are registered in the housing register at the last place of military service (paragraph 1.3 of the Instruction approved by Order № 737, which at the time of filing a claim.

Servicemen are enrolled in the housing register in accordance with the decision of the housing commission of the military unit, which is drawn up in the form of minutes of the meeting of the housing commission, signed by a representative of the housing commission and approved by the commander of the military unit. The signature of the commander is certified by the stamp of the military unit (paragraph sixteen of item 2.5 of the same Instruction).

The analysis shows that in the disputed legal relations, both under the Instruction approved by Order № 737 and the Instruction approved by Order № 380, the defendant is empowered to make decisions that affect the plaintiff's ability to exercise social guarantees of housing due to his special status as defined by the Law of Ukraine "On Social and Legal Protection of Servicemen and Members of Their Families", i.e. as a result of his public service, a type of which is military service.

Thus, military service is a type of public service. Therefore, disputes over military service, including disputes over social protection of servicemen (including disputes with military units over the implementation of guarantees of housing for servicemen), fall within the jurisdiction of administrative courts.

The plaintiff, basing his claim on the provisions of the Constitution of Ukraine, the Law of Ukraine "On Social and Legal Protection of Servicemen and Members of Their Families" and the Instruction approved by Order № 737, challenged the actions of the defendant, whose housing commission did not register the plaintiff as a serviceman [1].

The social guarantee, of which he believed he had been unlawfully deprived, is provided for persons performing military, i.e. public service. In other words, the right that the plaintiff considers to have been violated was acquired in connection with his military service. Therefore, a dispute between a serviceman and a military unit regarding the exercise of this right should be considered in accordance with the rules of the jurisdiction that resolves disputes concerning public service (similarly to disputes related to the exercise of other social guarantees (benefits) provided to servicemen). In view of the foregoing, the Grand Chamber of the Supreme Court considers that the dispute between the plaintiff and the defendant is a public law dispute and falls within the jurisdiction of the administrative court.

The plaintiff sought compensation for non-pecuniary damage caused by the unlawful acts (actions, inaction) of the military unit, which he challenged in the same proceedings. Therefore, since this claim was filed together with a demand to resolve a public law dispute, the Grand Chamber of the Supreme Court agrees with the conclusion of the courts of first instance and appeal that all the plaintiff's claims fall within the jurisdiction of the administrative court.

Всеукраїнський круглий стіл
«Публічна служба: нова архітектура та стратегії
для деокупованих територій»
23 червня 2023 року, Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого (Україна, м. Харків)

In order to ensure the unity of judicial practice in determining the jurisdiction of the court to consider disputes concerning military service, namely, appeals by military personnel against decisions, actions or inaction of departmental housing (housing and communal, housing distribution control) commissions, the Grand Chamber of the Supreme Court departs from the conclusion on consideration of such disputes under the rules of civil procedure set out in its resolutions of 6 June 2018 in case № 752/5881/15-CL 29 August 2018 in case № 488/1176/14-a, 20 September 2018 in case № 815/2551/15, 23 January 2019 in case № 806/5217/15, 4 September 2019 in case № 826/17556/16, in the resolutions of the Supreme Court composed of the panel of judges of the First Judicial Chamber of the Civil Court of Cassation dated 10 March 2021 in case № 127/15109/18 and 24 September 2021 in case № 748/303/20, as well as in the resolutions of the Supreme Court of Ukraine dated 16 December 2015 in case № 6-2139CL15 and 2 March 2016 in case № 6-14CL16a.

Disputes concerning appeals by servicemen against decisions, actions or omissions of departmental housing (housing and communal, housing distribution control) commissions are disputes concerning the plaintiffs' military service as a type of public service. It is in connection with the latter that the state has provided for the relevant social guarantees, as well as the procedure for their implementation. Therefore, such disputes fall within the jurisdiction of administrative courts.

In the statement of claim, the plaintiff stated that his claims should be considered under the rules of civil procedure, taking into account the conclusions of the Chernihiv District Administrative Court set out in the decision of 4 April 2018 in case № 825/1347/18.

On 4 April 2018, the Chernihiv District Administrative Court issued a ruling upheld by the Kyiv Administrative Court of Appeal to close the proceedings in case № 825/1347/18 on the plaintiff's administrative claim against the military unit represented by the commander and the head of the housing commission to declare unlawful the decisions, actions, and inaction of the military unit that failed to resolve the issue of the plaintiff's registration with the housing register and to oblige the military unit to register him on the basis of the documents provided by him in accordance with paragraphs of Article 825 and 826 of the Housing Code [5]. The court of first instance held that disputes over the registration of all citizens in need of improved housing conditions should be considered in accordance with the rules of civil procedure.

Therefore, in view of the provision of part two of Article 239 of the Code of Administrative Procedure of Ukraine, after the closure of the proceedings in civil case № 362/643/21, the plaintiff will not have access to the administrative court with the main claim that he had previously filed under the rules of administrative proceedings in case № 825/1347/18 and with a similar claim that he later filed with the general court under the rules of civil proceedings in case № 362/643/21 [6].

The Grand Chamber of the Supreme Court agreed with the conclusion of the courts of first instance and appeal on the jurisdiction of the administrative court over the stated claims. However, these courts did not pay attention to the jurisdictional conflict arising as a result of the closure of civil proceedings, which formally prevents the plaintiff from accessing the administrative court. Therefore, consideration of this dispute should continue under the rules of civil proceedings.

List of references:

1. On Military Duty and Military Service: Law of Ukraine of 25.03.1992 No. 2232-XII // Database "Legislation of Ukraine" / Verkhovna Rada of Ukraine. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2232-12> (accessed 15.05.2023).

2. Code of Administrative Procedure of Ukraine: Code of Ukraine; Code, Law of 06.07.2005 No. 2747-IV // Database "Legislation of Ukraine" / Verkhovna Rada of Ukraine. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2747-15> (accessed 15.05.2023)

3. Criminal Code of Ukraine: Code of Ukraine; Code, Law of 05.04.2001 № 2341-III // Database "Legislation of Ukraine" / Verkhovna Rada of Ukraine. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2341-14> (accessed 15.05.2023)

4. Resolution of the Supreme Court of Ukraine in case No. 362/643/21. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/105301901> (accessed 15.05.2023).

5. Housing Code of Ukraine: Code of Ukraine; Law, Code of 30.06.1983 No. 5464-X // Database "Legislation of Ukraine" /

*Всеукраїнський круглий стіл
«Публічна служба: нова архітектура та стратегії
для деокупованих територій»*
23 червня 2023 року, Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого (Україна, м. Харків)

Verkhovna Rada of Ukraine. URL:
<https://zakon.rada.gov.ua/go/5464-10> (accessed 15.05.2023).

6. On Social and Legal Protection of Servicemen and Members of Their Families: Law of Ukraine of 20.12.1991 No. 2011-XII // Database "Legislation of Ukraine" / Verkhovna Rada of Ukraine. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2011-12> (accessed 15.05.2023).

ЛЕУСЕНКО ІРИНА
*аспірант кафедри конституційного та
адміністративного права
Запорізького національного університету
(м. Запоріжжя, Україна)*

СЛУЖБОВА ОСОБА ЯК СУБ'ЄКТ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ЗАБРУДНЕННЯ МОРСЬКОГО ПРОСТОРУ

Тривалий час в юридичній науці існував підхід, що застосування заходів адміністративної відповідальності допускається лише до фізичних осіб – громадян, що виключало можливість застосування заходів відповідальності до юридичних осіб [1, с. 91]. В цілому такий підхід був прийнятним і відповідав потреб того часу, коли фактично відсутніми були режими приватної власності, що унеможлиблювало діяльність юридичних осіб, що у своєму функціонуванні обстоювали приватно-правові інтереси. Розвиток законодавства, зміна політично-правового режиму,

що відбулося у 1991 році, фактично дало поштовх на вироблення нових підходів до розуміння категорії «суб'єкт адміністративної відповідальності».

Однією із тенденцій нормативного закріплення змісту суб'єктного складу механізму адміністративної відповідальності стало застосування професійних характеристик при здійсненні такої характеристики. В межах даного дослідження буде приділено особливу увагу здійсненню характеристики суб'єктного складу адміністративних правопорушень у сфері охорони морського простору від забруднення в цілому, і зокрема, встановлення змісту суб'єктних правовідносин у сфері відповідальності за вчинення правопорушення, передбаченого ст. 59-1 КУпАП, а саме – за вчинення за «порушення вимог щодо охорони територіальних і внутрішніх морських вод від забруднення і засмічення».

Варто підкреслити, що в межах наявних теоретико-правових досліджень спостерігається домінування підходів, зміст яких полягає у доцільності застосування до суб'єктів забруднення морського простору форм кратної відповідальності, що корелюється із існуючими міжнародними правовими стандартами. Зокрема, одним із таких міжнародних стандартів є положення Міжнародної конвенції про уніфікацію деяких правил про обмеження відповідальності власників морських суден 1924 р., якими закріплено обмежений характер відповідальності перевізника морським транспортом (п.п. 1, 2, 4 ст. 4) [2].

Але варто підкреслити, що такий підхід до відповідальності осіб у морському транспорті, є доцільним у разі коли перевезення здійснені одним перевізником. Тоді як процеси глобалізації створюють ситуації поєднання перевізників, що надають послуг як регулярним морським транспортом, так і чартерним морським транспортом. Зараз існує потреба у здійсненні перевезення на регулярних лініях суднами, що здатні водночас перевозити декілька тисяч (10 і більше) контейнерів. Тому один перевізник не в змозі самостійно забезпечити завантаження такого судна. Судновласники заздалегідь продають декільком перевізникам певні частини (відсіки) судна, призначені, наприклад, для перевезення контейнерів (слоти). Отже, сьогодні перевезення на одному судні здійснюють декілька перевізників, а самі перевізники перетворюються на договірних перевізників, тобто таких, які відповідають за договором морського перевезення вантажу перед відправником, але не займаються судноводінням і технічною експлуатацією судна. Очевидно, що декілька таких перевізників несуть солідарну відповідальність за пунктами 3.1 і 4.1 Конвенції [3].

У науково-практичних дослідженнях також спостерігається тенденція розширеного тлумачення кола осіб за вчинення адміністративних правопорушень у сфері морського простору. Зокрема, одним із таких напрямів реформування чинного адміністративно-деліктного законодавства є запровадження до можливого кола суб'єктів

відповідальності за «невиконання передбачених чинном законодавством обов'язків з реєстрації в судових документах операцій з речовинами, шкідливими для здоров'я людей або для живих ресурсів моря, чи з сумішами, які містять такі речовини понад установлені норми, внесення капітаном або іншими особами командного складу судна чи іншого плавучого засобу до судових документів неправильних записів про ці операції або незаконне відмовлення пред'явити такі документи відповідним посадовим особам» [4, с. 617] окремої категорії службових осіб – реєстраторів, компетенція яких регулюється спеціальним підзаконним актом – Правилами реєстрації операцій зі шкідливими речовинами на судах, морських установках і в портах України, затвердженими Наказом Міністерства транспорту України № 205 від 10.04.2001р. [5], і на судах покладається на судовласників і капітанів суден залежно від вини кожного, а на морських стаціонарних і плавучих установках та на берегових спорудах – на власників цих установок і споруд та на осіб, відповідальних за технологічні операції. Отже, такий нормативний підхід є базисом для формулювання висновків про розширене тлумачення кола суб'єктів адміністративної відповідальності за забруднення моря, до яких відносяться переважно службові особи суден, а також їх власники

На кожному судні повинна бути введена посада співробітника з охорони навколишнього середовища, який використовує діючі плани, керівництва та інструкції,

призначені для запобігання інциденту із забрудненням на морі, відповідає за скидання харчових відходів і веде запис про кількість вивантаженого сміття, приблизну кількість скинутих відходів, часу і місця здійснення цих дій та робить запис до Книги запису сміття. Перед вивантаженням він слідкує, що екологічна політика, Конвенція МАРПОЛ 73/78 та інше діюче законодавство в цій сфері не порушуються. Він несе відповідальність за збір, маркування, обробку, зберігання і завантаження, вивантаження небезпечних відходів та контролює усю необхідну документацію для цього процесу, відповідає за визначення правильної класифікації конкретного відходу і того, як його потрібно обробляти для утилізації [6, с. 143].

Запровадження перегляду законодавчого змісту до встановлення розширеного розуміння кола суб'єктного складу адміністративних правопорушень у сфері забруднення морського простору, що вимагає внесення змін до адміністративно-деліктного законодавства, відповідає вимогам Закону України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 18.03.2004 р. №1629-IV [7], оскільки в законодавчих актах ЄС та законодавствах окремих держав - учасників ЄС не має визначення статусу суб'єкта відповідальності за порушення законодавства, що регулює охорону морського простору, а вказується лише на відповідну відповідальність конкретного порушника правил захисту морського простору тієї чи іншої країни.

Всеукраїнський круглий стіл
«Публічна служба: нова архітектура та стратегії
для деокупованих територій»
23 червня 2023 року, Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого (Україна, м. Харків)

Список використаних джерел:

1. Удод М.В. Адміністративна відповідальність юридичних осіб. *Вісник Академії митної служби України. Серія Право*. 2010. № 1. С. 90-95.

2. Міжнародна конвенція про уніфікацію деяких правил про обмеження відповідальності власників морських суден 1924 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_823#Text

3. Протокол про зміну в Міжнародній конвенції про уніфікацію деяких правил про коносамент від 25 серпня 1924р. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/MU68011>

4. Петков С.В. Науково-практичний коментар Кодексу України про адміністративні правопорушення. Київ: ЦУЛ, 2012. 1246 с.

5. Про затвердження Правил реєстрації операцій зі шкідливими речовинами на судах, морських установках і в портах України: Наказ Міністерства транспорту України № 205 від 10.04.2001р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0452-01#Text>

6. Леусенко І.В. Деякі аспекти управління відходами на судах. *Верховенство права очима працівників початківців*: матеріали Всеукраїнської наукової конференції студентів і аспірантів (м. Одеса, листопад, 2017 р.). Одеса. С. 143-154

7. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Закон України від 18 березня 2004 року № 1629-IV.

Всеукраїнський круглий стіл
«Публічна служба: нова архітектура та стратегії
для деокупованих територій»
23 червня 2023 року, Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого (Україна, м. Харків)

Відомості Верховної Ради України. 2004. № 29. Ст.367. URL:
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1629-15#Text>

ЛУКІНЧУК СЕРГІЙ
аспірант Запорізького національного університету
(м. Запоріжжя, Україна)

ЩОДО АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕСУАЛЬНОЇ ПРАВОСУБ'ЄКТНОСТІ ФІЗИЧНИХ ОСІБ

Одним із найефективніших засобів захисту порушених, невизнаних або оспорюваних прав й інтересів фізичних та юридичних осіб у правовідносинах, що виникають за участю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб під час виконання ними владних управлінських функцій, є судовий захист, що здійснюється в межах адміністративного судочинства. Внаслідок ініціювання вищенаведеного судового механізму захисту виникають, знаходять свій розвиток і видозмінюються адміністративні процесуальні правовідносини.[1]

Правосуб'єктність є класичною і багато в чому усталеною науковою категорією. В умовах адаптації національного законодавства до вимог Європейського Союзу, перехід на якісно новий рівень правової регламентації елементів правосуб'єктності, який відповідає європейським стандартам адміністративного права,

становище суб'єкта адміністративних процесуальних відносин у правовій системі зазнало істотних змін, які спричинили розширення можливостей, що надаються суб'єкту, фокусування процесуально-правового регулювання, передусім, на користь захисту права, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб. Основними джерелами європейських стандартів є Конвенція про захист прав і основоположних свобод людини, Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи та Рішення Європейського Суду з прав людини, що встановлюють обов'язковий рівень гарантованості прав особи в адміністративному процесі та способи реалізації таких прав. [2]

«Адміністративна правосуб'єктність» як підвид правосуб'єктності має особливе місце в розвитку та механізмі реалізації адміністративних правовідносин, саме тому шляхом аналізу останньої можливо здійснити характеристику суб'єктів вказаних правовідносин [3]. Згідно дотеорії адміністративного права суб'єктом адміністративно-правових відносин прийнято вважати фізичну або юридичну особу, тобто носія прав і обов'язків у сфері публічного управління, передбачених адміністративно-правовими нормами, що здатний до реалізації власних прав, та виконання покладених на нього обов'язків [4]. З огляду на це, питання правосуб'єктності, ступінь залученості суб'єктів та їх роль у правовідносинах є значним для здійснення подальшого визначення адміністративно-правового статусу фізичних та юридичних осіб.

Так з огляду на наведене можна виділити, наступні обов'язкові елементи адміністративно-процесуальної правосуб'єктності фізичних осіб – можливість володіння правами та обов'язками та можливість їх здійснення. Слід також зауважити, обставини, що визначають обсяг адміністративної правоздатності громадян, - вік, стан здоров'я, рівень освіти, кваліфікація, сімейний стан та ін.

Поняття, адміністративно процесуальної правосуб'єктності, розкрив у своїй праці адміністративіст Ковбас І.В., а саме вказав, що вона закріплює правовий стан учасника адміністративного процесу і визначає його можливість користатися наданими законом процесуальними правами та обов'язками та законними інтересами. Адміністративну процесуальну правосуб'єктність можна визначити як специфічну особливість учасників адміністративного процесу, що визначає їх можливість бути носіями прав та обов'язків і можливість вступати в адміністративні процесуальні правовідносини. Адміністративна процесуальна правосуб'єктність також закріплює коло осіб, які можуть бути суб'єктами прав та обов'язків, конкретизуючи тим самим коло правовідносин, що виникає на основі адміністративної процесуальної правосуб'єктності. Наявність адміністративної процесуальної правосуб'єктності дає змогу учасникам адміністративного процесу використовувати процесуальні права та обов'язки, закріплені в законодавстві, для досягнення тих цілей, що стоять перед ними при вступі в процес. [5]

Таким чином, адміністративна-процесуальна правосуб'єктність фізичних осіб це здатність фізичної особи бути суб'єктом адміністративного права. Також, включає в себе правоздатність як елемент адміністративної правосуб'єктності особи (що є видом загальної правосуб'єктності суб'єктів права). Цей елемент правосуб'єктності у утворюють структуру адміністративно-процесуальної правосуб'єктності фізичних осіб, яка є підставою для формування правового статусу певної особи у якої є певні обов'язки, яка є суб'єктом адміністративних правовідносин. Адміністративна-процесуальна правосуб'єктність фізичних осіб вимірюється часом, характером та обсягом залежно від учасників, сфери (ролі) участі в конкретному інституті публічного права.

Список використаних джерел:

1. Парпан У.М., Ільчишин Н.В. «Правосуб'єктність як передумова участі особи в адміністративному процесі», JEL Classification: K 19 SECTION "LAW": <file:///C:/Users/tot/Downloads/78-Article%20Text-151-1-10-20181217.pdf>.
2. Демський Е. Ф. Адміністративне процесуальне право України: навч. Посіб. Київ: Юрінком Інтер, 2008. 496 с.
3. Зубрицька О.Я. Адміністративна правоздатність як елемент правосуб'єктності індивідуальних суб'єктів адміністративного права Вісник Національної академії

*Всеукраїнський круглий стіл
«Публічна служба: нова архітектура та стратегії
для деокупованих територій»*
23 червня 2023 року, Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого (Україна, м. Харків)

прокуратури України. 2015. № 3. С. 99–104. URL:
http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnapu_2015_3_17.

4. Шульга Є.В. Особливості 211дмініст'єктності осіб в 211дміністративно деліктних відносінах. Інтернаука : міжнародний науковий журнал. Серія «Юридичні науки». 2017. № 3. С. 44-49.

5. Ковбас І.В. «Адміністративно-процесуальна правосуб'єктність громадян», Науково-інформаційний вісник, Право, 11/2015, УДК 342.9.03, С. 74-78.

МЕЛЕНКО ОКСАНА
*аспірант кафедри адміністративного та
конституційного права
Запорізького національного університету
(м. Запоріжжя, Україна)*

СТРАТЕГІЧНІ КОМУНІКАЦІЇ: НЕОБХІДНІСТЬ ЛЕГІТИМАЦІЇ

Трендовість розгляду *стратегічних комунікацій* (далі – стратком) дисонує із рівнем розробленості даної категорії в рамках адміністративного права. Незважаючи на важливість даного питання, відзначаємо на відсутність єдиних та уніфікованих підходів до розуміння страткому, незначну кількість безпосередньо правових досліджень.

Нині стратегічні комунікації не становлять собою правову категорію, яка має відбивати діалектику життєво важливих процесів і явищ державно-правової дійсності.

В Україні вперше на *стратегічні комунікації* було зазначено в Стратегії сталого розвитку „Україна-2020” [1] після ратифікації Угоди про асоціацію з ЄС, при визначенні першочергових реформ і програм, зокрема програми 10: Програма популяризації України у світі та просування інтересів України у світовому інформаційному просторі, яка з-поміж інших завдань має фокусуватися на забезпеченні підсилення інституційної спроможності для здійснення *міжнародних стратегічних комунікацій*.

У Воєнній доктрині України та Доктрині інформаційної безпеки України 2017 року за часів президента П. Порошенка містилося таке визначення: ***стратегічні комунікації*** — скоординоване і належне використання комунікативних можливостей держави — публічної дипломатії, зв’язків із громадськістю, військових зв’язків, інформаційних та психологічних операцій, заходів, спрямованих на просування цілей держави [2-3].

Відзначимо, що це визначення, ідентичне тому, що було запропоновано у 2009 році в проекті „*Політики стратегічних комунікацій НАТО*” за редакцією А.Расмуссена, де ***стратегічні комунікації*** визначалися як: скоординоване та належне використання комунікативних можливостей і діяльності НАТО — публічної дипломатії, зв’язків із громадськістю, військових зв’язків з

громадськістю, інформаційних і психологічних операцій у разі необхідності для підтримки політики Альянсу, операцій та заходів із метою просування цілей НАТО [4].

Доктрина інформаційної безпеки України втратила чинність на підставі Указу президента В. Зеленського [5]. Замість неї було ухвалено Стратегію інформаційної безпеки, в якій було продубльовано дане визначено зі скасованої доктрини. Окрім цього було надано визначення іншим поняттям даного категорійно-понятійного ряду: *урядові комунікації, кризові та антикризові комунікації, стратегічний наратив.*

Аналізуючи дані визначення поняття страткому, доходимо наступних висновків:

- стратегічні комунікації набагато ширші за урядові комунікації, кризові, антикризові та будь-які інші види комунікацій (які повністю охоплюються комунікативною політикою);
- стратегічні комунікації — ширші за комунікативну політику;
- стратком — процес використання комплексних можливостей держави;
- структура комплексних можливостей страткому, тобто складові компоненти, включають: 1) публічну дипломатію; 2) зв'язки з громадськістю; 3) військові зв'язки; 4) інформаційні та психологічні операції; 5) заходи, спрямовані на просування цілей держави. Відповідно до даних компонентів можна моделювати групи суспільних

відносин, що в цілому можуть об'єднатися до загальної групи: суспільні відносини у сфері стратегічних комунікацій.

Водночас зауважимо на **видаленні** поняття „*стратегічні комунікації*”, яке містилося у ч. 16 ст. 4 розділу 1 Воєнної доктрини України від 2015 року, з тексту Стратегії воєнної безпеки України в редакції команди В. Зеленського [6]. Визначення даного поняття повністю було перенесено до Стратегії інформаційної безпеки, на що нами зазначено вище в статті.

Однак, навіть суто логічно, **це суперечить змісту страткому**, який було чітко визначено в Дорожній карті Партнерства між РНБОУ та Міжнародним секретаріатом НАТО, в якому чітко було вказано, що налагоджена *система стратегічних комунікацій* має стати складовою національної стратегії України.

Із цієї тези можемо виділити принаймні декілька важливих висновків:

- 1) стратегічні комунікації — це система;
- 2) стратегічні комунікації — це складова національної стратегії;
- 3) постулюється необхідність розроблення документа метаконцептуального рівня, вищого за Стратегію національної безпеки України — національної стратегії (геостратегії, української доктрини).

Відповідно до п. 66 Стратегії національної безпеки України в редакції 2020 року, *лише у 2021 році було затверджено Президентом України: Стратегію деокупації*

та реінтеграції тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя; Стратегію воєнної безпеки України; Стратегію людського розвитку; Стратегію економічної безпеки України; Стратегію розвитку оборонно-промислового комплексу України; Стратегію зовнішньополітичної діяльності України; Стратегію кібербезпеки України; Стратегію біобезпеки та біологічного захисту; Стратегію інформаційної безпеки.

У жодному документі окрім Стратегії інформаційної безпеки, не згадується про стратегічні комунікації. Тобто дана категорія поки не стала правовою і не отримала належного визнання, розповсюдження.

Пропозиції.

1. Необхідність легітимації терміну „стратегічні комунікації”.
2. Інсталяція даної правової категорії у відповідні, пов’язані між собою органічними гіперзв’язками, акти стратегічної правотворчості.
3. Необхідність розроблення Національної доктрини розвитку (різні автори пропонують власні варіанти: геостратегія [7], українська доктрина [8]).
4. На підставі п. 2 розроблення Доктрини стратегічних комунікацій.
5. На підставі п. 3 відповідно до уконституйованих складових компонентів страткому, розробити: 1) Стратегію публічної дипломатії; 2) Стратегію зв’язків з громадськістю; 3) Стратегію військових зв’язків; 4) Стратегію інформаційно-

психологічних операцій; 5) Стратегію просування цілей Української держави.

Список використаних джерел:

1. Про Стратегію сталого розвитку „Україна — 2020” : Указ Президента від 12 січня 2015 року № 5/2015. Офіційний вісник Президента України від 20.01.2015. 2015 р., № 2, стор. 14, стаття 154.

2. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29 грудня 2016 р. „Про Доктрину інформаційної безпеки України” : Указ Президента України від 25.02.2017 р. № 47/2017. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/472017-21374>.

3. Указ Президента України Про рішення Ради національної безпеки і оборони України „Про нову редакцію Воєнної доктрини України” від 2 вересня 2015 року №555/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/555/2015#Text>

4. NATO Strategic Communications Policy. Retrieved from <http://info.publicintelligence.net/NATO-STRATCOM-Policy.pdf>.

5. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 жовтня 2021 року "Про Стратегію інформаційної безпеки" : Указ Президента України від 28 грудня 2021 року № 685/2021.

6. Стратегія воєнної безпеки України : Указ Президента України № 121/2021 від 25 березня 2021 року „Про рішення Ради національної безпеки і оборони України

Всеукраїнський круглий стіл
«Публічна служба: нова архітектура та стратегії
для деокупованих територій»
23 червня 2023 року, Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого (Україна, м. Харків)

від 25 березня 2021 року „Про Стратегію воєнної безпеки України””.

7. Ліпкан В. А. Геостратегія сучасної Української держави: засади формування. *Вісник Львівського університету*. Серія філософсько-політологічні студії. 2022. № 42. С. 268-277.

8. Зеленський В. Українська доктрина: прообраз. <https://www.ukrinform.ua/rubric-polytics/3729347-ukrainska-doktrina-proobraz.html>.

ПАВЧУК ІГОР

аспірант Запорізького національного університету
(м. Запоріжжя, Україна)

МЕХАНІЗМ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

В Україні 23 лютого 2022 року у зв'язку з спробою зміни конституційного ладу державою-агресором запроваджено надзвичайний стан [3], а вже 24 лютого 2022 року у зв'язку з повномасштабним збройним вторгнення Російської Федерації (далі – РФ) в Україну – воєнний стан [1]. За своєю суттю інститути публічної адміністрації почали реалізувати одночасно заходи щодо впровадження та забезпечення правового режиму надзвичайного та воєнного станів. Окрім того, на тимчасово окупованих територіях України з 20 січня 2014 року діяв

особливий правовий режим встановлений Законом України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» [2]. Тому можна погодитися із висновком зробленим В.В. Топольницьким про те, що жодна країна світу не запроваджувала одночасно таку кількість правових режимів на своїй території, як Україна з 24 лютого 2022 року [4].

Дослідження теоретико-методологічних засад публічного адміністрування в умовах воєнного стану введеного 24 лютого 2022 року продемонструвало, що з перших днів повномасштабного втручання РФ, законодавче врегулювання інституту введення правового режиму воєнного стану не відповідало викликам проявленої військової агресії.

В умовах воєнного стану стала очевидною потреба в системно-структурних змінах та перепрофілюваннях в механізмі публічного адміністрування з метою протистояння викликам, які постали перед державою та її народом в умовах війни.

Аналізуючи історію створення, розвитку та становлення органів публічної адміністрації в умовах воєнного стану можна дійти висновку, що це абсолютно новий і надзвичайно складний період в історії існування незалежної країни. Україна до 2014 року не мала досвіду проведення будь-яких військових операцій на своїй території, а від так і організація діяльності державних органів у таких умовах є не простою, оскільки характеризується

наявністю військових дій, перерозподілом владних повноважень між відповідними силовими структурами та інститутами публічної адміністрації, а це в свою чергу суттєво впливає на громадян, їх добробут та безпеку, дестабілізує соціально-економічну ситуацію [5].

Дослідження теоретико-методологічних засад публічного адміністрування в умовах воєнного стану потребує пошуку новітніх методологічних підходів, достатніх для всеосяжного розуміння специфічних особливостей, допустимих обмежень, цілей і завдань функціонування системи інститутів публічної адміністрації в екстремальних для держави та суспільства умовах.

Законодавство більшості країн світу містить вказівку на спеціальну правову конструкцію, яка б надавала додаткові права інститутам публічної адміністрації у випадках, коли держава стикається із непередбачуваними ситуаціями, подолання яких вимагає мобілізації всіх наявних ресурсів – так звані надзвичайні режими та/або режими воєнного стану [6].

Механізм адміністративно-правового регулювання діяльності інститутів публічної адміністрації в умовах правового режиму воєнного стану покликаний забезпечувати ефективність та стабільність правовідносин у всіх сферах життєдіяльності жителів відповідних адміністративно-територіальних одиниць. Він є інструментом реалізації ряду заходів щодо оборони, цивільного захисту, громадської безпеки та правопорядку, а також як засіб конкретизації

загальних функцій виконавчої влади у певних сферах на відповідній території. Окрім того, за допомогою такого механізму здійснюється попередження протиправних діянь, недопущення уповноваженими суб'єктами порушення прав та законних інтересів приватних та публічних суб'єктів права, впроваджуються заходи щодо захисту та відновлення порушених прав, відшкодування збитків та забезпечення соціального захисту населення.

Вбачаємо за необхідне зазначити, що без формування чіткої та достатньої правової бази неможливо ефективно організувати функціонування інститутів публічної адміністрації в умовах правового режиму воєнного стану. Нормативно-правові акти повинні всебічно розкривати правовий статус та адміністративну правосуб'єктність цих інститутів публічної адміністрації.

Зауважимо, що система органів публічної адміністрації в умовах правового режиму воєнного стану завжди обумовлена чітко визначеною необхідністю реалізації цілей та завдань місцевих органів виконавчої влади – і загальних, і персоніфікованих, відповідно до конкретних сфер суспільного життя [5].

Висновки.

1. Необхідною умовою ефективної дії законодавства про правовий режим воєнного стану є його попереднє розроблення державою в умовах мирного часу. Тільки в такому випадку законодавство про правовий режим воєнного стану застосовуватиметься максимально результативно, з

можливим частковим корегуванням конкретних заходів зважаючи на характер збройної агресії, яка стала причиною для його введення. Якщо заздалегідь не розробити правові механізми адміністративно-правового регулювання діяльності інститутів публічної адміністрації в кризових ситуаціях воєнного характеру, то важко очікувати чіткості та злагодженості дій уповноважених суб'єктів в умовах реальної кризи.

2. Дослідження теоретико-методологічних засад публічного адміністрування в умовах воєнного стану потребує пошуку новітніх методологічних підходів, достатніх для всеосяжного розуміння специфічних особливостей, допустимих обмежень, цілей і завдань функціонування системи інститутів публічної адміністрації у екстремальних для держави і суспільства умовах.

3. Механізм адміністративно-правового регулювання діяльності інститутів публічної адміністрації в умовах воєнного стану – це сукупність взаємопов'язаних методів публічного адміністрування, які реалізуються відповідними органами державної влади (зокрема, військовими адміністраціями) і за допомогою яких здійснюється практичний вплив держави на суспільне життя в умовах відвернення загрози, відсічі збройної агресії та забезпечення національної безпеки. Механізм адміністративно-правового регулювання діяльності інститутів публічного адміністрування в умовах воєнного стану є узагальнюючою системою, яка у своєму складі має весь спектр інструментів

організаційно-управлінської, правоохоронної та оборонної спрямованості. В умовах воєнного стану, однією з складових реформи механізму адміністративно-правового регулювання діяльності інститутів публічної адміністрації є реформа військових адміністрації, які є важливою ланкою у системі органів виконавчої влади.

4. Практика та сучасні наукові адміністративно-правові дослідженням свідчить, що інститути публічної адміністрації, які функціонували в умовах мирного часу при виникненні надзвичайних/екстремальних обставин, як правило, не можуть швидко діяти у зв'язку з ускладненням завдань і збільшенням їх обсягів. За таких умов виникає потреба в утворенні системи надзвичайних органів влади, які б змогли мобілізувати суспільство на боротьбу з небезпекою, що виникла. При цьому в таких умовах можуть запроваджуватися різноманітні системи публічного адміністрування. Адміністративно-правова наука розробила концепцію публічного адміністрування в умовах воєнного стану, згідно якої в умовах воєнного стану публічне адміністрування здійснюється у формі військового співробітництва, яке є взаємодією спрямованою на забезпечення території, а також суспільно-політичних та соціально-економічних процесів розвитку територій з урахуванням особливостей воєнного стану. Серед всіх можливих моделей публічного управління в умовах воєнного стану, Україною обрано модель створення тимчасових

інститутів публічного адміністрування – модель військових адміністрацій.

Список використаних джерел:

1. Закон України від 12 травня 2015 року № 389-VII «Про правовий режим воєнного стану». *Урядовий кур'єр від 10.06.2015.* № 102. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> (дата звернення: 08.05.2023).

2. Закон України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» *Голос України від 26.04.2014.* № 83, / *специвипуск* /. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1207-18/print> (дата звернення: 07.05.2023).

3. Указ Президента України № 63/2022 від 23 лютого 2022 року «Про введення надзвичайного стану в окремих регіонах України». *Голос України від 23.02.2022.* № 36. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/63/2022#Text> (дата звернення: 07.05.2023).

4. Топольницький В.В. Повноваження глави держави щодо введення надзвичайного та воєнного стану: вітчизняний та зарубіжний досвід. *Аналітично-порівняльне правознавство.* 2022. № 2. С. 193-199. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/anporpr_2022_2_39 (дата звернення: 08.05.2023).

5. Кузьменко Д.О. Адміністративно-правове регулювання діяльності органів публічної адміністрації в

Всеукраїнський круглий стіл
«Публічна служба: нова архітектура та стратегії
для деокупованих територій»
23 червня 2023 року, Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого (Україна, м. Харків)

зоні проведення Операції об'єднаних сил. Дис.. к.ю.н.
12.00.07. 2020.

6. Славко А.С. Обмеження прав і свобод людини і громадянина за умов дії режиму воєнного стану: порівняльно-правовий аспект. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право. 2016. Вип. 41(2). С. 74-78. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvuzhpr_2016_41\(2\)__19](http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvuzhpr_2016_41(2)__19) (дата звернення: 08.05.2023).*

СВІТЛИЧНИЙ ВІТАЛІЙ
аспірант Національного юридичного
університету імені Ярослава Мудрого,
(м. Харків, Україна)

ДО ПИТАННЯ ВИЗНАЧЕННЯ ОЗНАК ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ В СФЕРІ ГОСПОДАРСЬКИХ ВІДНОСИН

Важливу роль для оптимізації суспільних відносин в сфері господарювання належить контрольній функції держави. Державному контролю, як будь-якому правовому явищу, притаманні ознаки, що дозволяють не лише більш ґрунтовно усвідомити сутність і особливості державного контролю у механізмі управлінської діяльності, а й відмежувати державний контроль від суміжних правових категорій. Проблема окреслення особливих ознак державного контролю у сфері господарської діяльності актуалізується у світлі існуючого різноманіття підходів в

сучасній юридичній науці до розуміння сутності державного контролю, а також багатоаспектністю досліджуваного явища. Абсолютно вірною є думка В.Б. Авер'янова, який зауважував, що: «залежно від того, на якому рівні та стосовно чого він розглядається, контроль може бути схарактеризований як гарантія, спосіб забезпечення дисципліни та законності, принцип, вид діяльності, управлінська функція, умова ефективної діяльності тощо» [1, с. 238]. Дійсно, в залежності від точки зору, яку обирає той або інший дослідник для висвітлення якісних особливостей державного контролю або конкретного прояву контролюючої діяльності державного апарату, наголос у окресленні сутності державного контроль, буде робитися на власну уяву науковця про державний контроль (розуміння його основних рис). Враховуючи багатогранність контролю як специфічної форми управління, окреслити в одному визначенні «державний контроль» усі його характерні риси, уявляється досить складною задачею. Але вона не є невіршальною.

Слід зауважити: як при окресленні ознак державного контролю взагалі, так і при окресленні ознак державного контролю у сфері господарських відносин (або контролю в будь-якій іншій сфері) в науці адміністративного права ми бачимо повний плюралізм. При цьому, до низки з них не можна не поставитися критично. Наприклад, вже згадуваний нами відомий фахівець в галузі адміністративного права В. Б. Авер'янов серед ознак контролю виділяв: 1) специфічний суб'єктний склад: державний контроль передбачає

функціонування спеціально уповноважених державних структур, а громадський контроль — представників громадськості (громадян, громадських об'єднань та організацій); 2) контроль ґрунтується на єдиних із державним управлінням принципах об'єктивності, гласності та систематичності; 3) наявність специфічних завдань контролю у сфері державного управління; 4) специфічне призначення контролю – функціонування заради інтересів людей та суспільства загалом [1, с. 224]. Звертає на себе увагу, що представлені вченим ознаки, не зважаючи на їх безумовно справедливе відношення до контролю як явищу, характеризують не тільки державний контроль, а взагалі чимало інших видів управлінської діяльності держави. Так, акцент на призначення контролю: «функціонування заради інтересів людей та суспільства загалом», по суті є вказівкою на реалізацію публічного інтересу (який, нагадаємо, стосується загалом будь-якої управлінської діяльності держави), і не відображає специфічні цілі контрольної діяльності держави.

Більш детально до окреслення ознак державного контролю підійшов О.Д. Терещук, який зазначав: 1) контроль являється однією із найважливіших функцій державного управління; 2) провадження контролю здійснюється усіма суб'єктами державного управління, тобто державними та недержавними (громадськими) організаціями, в межах приписів, що визначають сферу їх функціонування; 3) постійний та попереджувачий (превентивний) характер

контролю у сфері державного управління; 4) наявність специфічної мети та завдань контролю; 5) можливість оперативного втручання контролюючої структури в діяльність підконтрольного суб'єкта в разі виявлення правопорушення (вказана ознака є ключовою в розрізненні категорій контролю та нагляду у сфері державного управління); 6) взаємозв'язок та взаємопов'язаність контролю як функції з іншими існуючими напрямками державного управління; 7) контроль здійснюється в чітко встановленій формі у вигляді ревізій, перевірок, обстежень, інспектувань, запитів, заслуховувань звітів, повідомлень, спостережень та рейдів (планових і позапланових) [2, с. 31]. Але і в цьому визначенні, як на нас, деякі з ознак контролю, незважаючи на їх беззаперечність, не деталізують контроль як явище (напр. ознака 1,2,6 тощо). Подібних підходів у науці зустрічається досить не мало, а тому, вважаємо, за необхідне, ще раз спробувати підійти до вирішення означеної проблеми.

Ми пропонуємо в дефініцію «державний контроль у сфері господарської діяльності» включати мінімально необхідні ознаки для визнання цієї специфічної форми державної управлінської діяльності, тобто, намагаючись виділити, так би мовити, «хімічно чисті» елементи, притаманні суто контролю і тільки контролю, уникаючи спільних з іншими формами державного управління ознак.

За вказаною схемою, мінімально необхідними й особливими ознаками державного контролю у сфері

господарських відносин пропонуємо виділяти наступні: 1) ця діяльність є перевіркою, а також спостереження з метою перевірки; 2) підконтрольним об'єктом виступає тільки суб'єкт господарювання; 3) метою державного контролю в сфері господарських відносин є протидія можливих порушень чинного законодавства, яке регулює господарську діяльність (виявлення, відвернення та припинення порушень законодавчих приписів); 4) приводом для здійснення державного контролю у сфері господарських відносин має бути інформація про факти порушення законодавства у сфері господарювання суб'єктом господарювання, або ж планова перевірка за об'єктом господарсько-виробничої діяльності.

До ознак державного контролю у сфері господарських відносин ми пропонуємо відносити:

1. Публічно-управлінський характер державного контролю. До відповідної ознаки ми включаємо базові (читай сутнісні) характеристики контролю як різновиду управлінської діяльності держави. Тобто, публічність, формальну-визначеність, забезпеченість державно-примусовими засобами, процесуальну оформленість, здійснювану органами владних повноважень.

2. Державний контроль здійснюється за допомогою перевірки, а також спостереження з метою перевірки. Сама суть будь-якої контрольної діяльності полягає у перевірці і спостереженні у встановленій формі, без проведення якої об'єктивно неможливо досягнення цілей і завдань такої діяльності. За формою державні контрольні заходи можуть

проводиться у вигляді ревізій, перевірок, обстежень, інспектувань, запитів, заслуховувань звітів, повідомлень, спостережень та рейдів (планових і позапланових) тощо.

3. Державний контроль спрямований на запобігання, виявлення, відвернення та припинення (протидію) порушень законодавчих приписів що діють в сфері господарських відносин. Так чи інакше основною метою контролюючого суб'єкта є перевірка виконання підконтрольним об'єктом нормативних приписів. Тож, фактично весь перелік сфер реалізації контрольної діяльності держави можливо звести до вимог стратегічної цілі - забезпечення законності та дисципліни в ході здійснення публічного управління державою в тій або іншій сфері суспільних відносин. Слід зауважити, що державний контроль, окрім поновлення режиму законності може виконувати (і виконує) й інші цілі. Дійсно, державний контроль, окрім згаданого нами вище, має на меті надати об'єктивну інформацію про стан суспільних відносин, виконання прийнятих рішень, про відповідність діяльності поставленим завданням і визначеним повноваженням, дотримання законності (інформаційно-аналітична функція контролю) [Див. напр. 3, с. 18]. Однак, якщо перевірка, а також спостереження з метою перевірки має за центральну іншу мету, скажімо, обмежується лише збором інформації (статистичних даних), то така діяльність вже не буде охоплюватись категорією «державний контроль».

4. Державний контроль є систематичною (регулярною) діяльністю і має стадійний характер. Якщо ознака регулярності (безперервності) державного контролю у науковому співтоваристві традиційно не ставиться під сумнів, то навколо притаманному державному контролю вторинному (стадійності), похідному характеру триває дискусія. Так, окремі автори вважають, що контроль виникає лише на певному етапі управління (є стадією) і призначений головним чином для обслуговування інших управлінських функцій, відіграючи щодо них допоміжну роль, оскільки стосується діяльності, що вже існує незалежно від його здійснення [4], інші не менш справедливо наголошують на відносно самостійному характері державного контролю апелюючи до того факту, що контроль сам по собі виконує чималу кількість поточних завдань, що виходять за рамки суто забезпечувальної діяльності [5]. На наш погляд, обидва з підходів відповідають дійсності і не є взаємовиключними.

5. Державний контроль передбачає можливість оперативного втручання контролюючої структури в діяльність підконтрольного об'єкта в разі виявлення правопорушення (вказана ознака є ключовою в розрізненні категорій контролю та нагляду у сфері державного управління) [6, с. 78].

6. Державний контроль реалізується в рамках взаємовідносин між суб'єктом владних повноважень та підконтрольним об'єктом з приводу діяльності останнього. Підкреслимо, що саме остання ознака є визначальною при

диференціації державного контролю за сферою суспільних відносин. Так, якщо ми говоримо про державний контроль у сфері господарських відносин, то підконтрольним об'єктом буде виступати суб'єкт господарювання, і, що не менш важливо, приводом для реалізації уповноваженим суб'єктом владних повноважень (контролюючим суб'єктом) контрольних функцій повинно бути саме здійснення підконтрольним об'єктом господарської діяльності. Тобто, названу ознаку можливо визначити за наявність спеціального суб'єкту, об'єкту і предмету державного контролю. Всі перелічені вище ознаки характеризують державний контроль як різновид управлінської діяльності держави.

Список використаних джерел:

1. Демократичні засади державного управління та адміністративне право : монографія / [за ред. В. Б. Авер'янова]. Київ: Юрид. Думка., 2010. 496 с.
2. Терещук О. Д. Адміністративно-правові засади громадського контролю за правоохоронною діяльністю в Україні: теорія і практика: монографія. Київ: ДП вид. дім «Персонал», 2018. 460 с.
3. Мухатаєв, А. О. Правовий статус та законодавчі засади контрольних повноважень органів державної контрольно-ревізійної служби в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. Харків. 2005. 195 с.
4. Івановська А. М. Основні підходи до розуміння сутності державного контролю: Актуальні питання

Всеукраїнський круглий стіл
«Публічна служба: нова архітектура та стратегії
для деокупованих територій»
23 червня 2023 року, Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого (Україна, м. Харків)

вдосконалення національного законодавства: матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Маріуполь, 14 травня 2020 р.). Маріуполь: ДонДУУ, 2020. с. 31-33.

5. Рева Дар'я Миколаївна. Правове регулювання податкового контролю в Україні: дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. Харків. 2005. 182 с.

6. Гаращук В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2003. 412 с.

СКРИПКАР СВЯТОСЛАВ

аспірант Запорізького національного університету
(м. Запоріжжя, Україна)

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВА СТАТУС ВИКОНАВЧИХ КОМІТЕТІВ МІСЦЕВИХ РАД

Проблематика діяльності та реформування інститутів місцевого самоврядування залишається одним із пріоритетних напрямків дослідження [1]. Наслідком адміністративно-правової реформи стало набуття об'єднаними територіальними громадами та їх органами нових повноваження, які не завжди є зрозумілим і прийнятним, особливо для їх виконавчих органів. Зокрема,

об'єднані територіальні громади при формуванні своїх виконавчих органів стикаються з неузгодженістю законодавства щодо механізму їх утворення та юридичного статусу. Варто відзначити, що питання адміністративно-правового статусу виконавчих комітетів місцевих рад, їх повноважень та місця в системі місцевого самоврядування України висвітлені недостатньо.

Згідно Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», виконавчий комітет місцевої ради – це колегіальний орган загальної компетенції, створений представницьким органом місцевого самоврядування, що є підконтрольним і підзвітним місцевій раді, а з питань здійснення делегованих йому повноважень органів державної виконавчої влади – також підконтрольним відповідному органу виконавчої влади держави [2].

Виконавчі колегіальні органи загальної компетенції в місцевому самоврядуванні присутні у багатьох зарубіжних країнах – виконавча рада (Норвегія), муніципальна палата (Португалія), колегія альдерменів (Нідерланди), канцелярія, бюро, магістрат, управа (Німеччина), джунти (Італія), муніципальні (Чехія, Греція) та виконавчі комітети (Данія, Латвія, Литва, Швеція), які підконтрольні представницьким органам, координують роботу виконавчого апарату місцевого самоврядування, а у період між сесіями рад можуть виконувати деякі повноваження представницьких органів [3].

Для розуміння адміністративно-правового статусу виконавчих комітетів місцевих рад в системі місцевого самоврядування варто дослідити склад цього органу. Відповідно до статті 51 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» виконавчий комітет місцевої ради утворюється у складі відповідно / голови відповідної ради, заступника (заступників) голови / голови ради, керуючого справами (секретаря) виконавчого комітету, а також керівників відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, інших осіб.

До складу виконавчого комітету місцевої ради входять за посадою секретар відповідної ради. Окрім того, місцева рада за пропозицією відповідного голови може прийняти рішення про входження старост до складу виконавчого комітету відповідної ради за посадою [2]. Єдина заборона – до складу виконкому не можуть входити депутати ради, крім секретаря ради. Таким чином, за складом члени виконавчого комітету поділяються на дві категорії: посадових осіб, які працюють у виконавчих органах місцевої ради на постійній основі, та всіх інших осіб, які працюють у ньому на громадських засадах [4].

Закон не обмежує кількісний склад виконавчих комітетів, надаючи право вирішувати це питання спільно місцевим радам та головам.

Особливістю виконавчого комітету в системі місцевого самоврядування є те, що цей орган не підпорядкований ні голові, ні відповідній раді чи її

депутатам. Це пояснюється тим, що згідно вимог Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» за своєю природою виконавчий комітет – це орган, який утворюється та є результатом компромісу між головою (внесення кандидатур) та місцевою радою (обрання кандидатур). При цьому місцева рада не має владних (окрім контрольних і установчих) функцій щодо виконавчого комітету. Місцева рада наділена повноваженнями утворення, внесення змін до складу та розпуску виконавчого комітету. Але розпуск виконавчого комітету не є тим повноваженням, що свідчить про його підпорядкованість чи підлеглість місцевій раді. Розпуск – це продовження установчих повноважень місцевої ради, що витікають з права на утворення виконавчого комітету. При цьому важливо розуміти, що місцева рада не припиняє повноваження окремих членів виконавчого комітету, а розпускає весь виконавчий комітет, що припиняє повноваження усіх членів виконавчого комітету в цілому. Але повноваження розпущеного виконавчого комітету зберігаються до обрання його нового складу.

У місцевої ради та виконавчого комітету є свій набір повноважень, які не перетинаються (окрім переданих виконкому радою окремих повноважень). Місцева рада може скасувати рішення виконавчого комітету лише з тих питань, що віднесені до власних (самоврядних) повноважень місцевого самоврядування і таке скасування повинно бути обґрунтовано порушенням вимог закону. Усі інші рішення виконавчого комітету, що ухвалені в межах делегованих

повноважень державної виконавчої влади, місцева рада скасувати не може.

Виконавчий комітет ради є підзвітним і підконтрольним раді, що його утворила. Проте підзвітність та контроль жодним чином не свідчать про підпорядкованість. Виконавчий комітет – це колегіальний, окремих і самодостатній орган, що наділений власними повноваженнями, рішення якого є частиною місцевого нормотворення. Водночас, особливістю системи органів місцевого самоврядування є те, що виконавчі органи не є самостійною ланкою системи органів місцевого самоврядування, а є органами сільської, селищної, міської ради та їм підзвітні [5].

Окрім того, той факт, що виконавчі комітети є підконтрольними місцевій раді, не дозволяє зробити висновок, що місцева рада вправі розглядати будь-яке питання, віднесене до відання виконавчих органів. Компетенція місцевих рад, як представницьких органів, і компетенція виконавчих органів знаходяться в тісному функціональному зв'язку, але це не відношення цілого і частини [6].

Отже, виконавчий комітет – це виконавчий колегіальний орган загальної компетенції, який посідає важливе місце в системі місцевого самоврядування України. Виконавчий комітет складається з виборних осіб, які затверджується місцевою радою за пропозицією голови, рішення якого ухвалюється колегіально особами, що

Всеукраїнський круглий стіл
«Публічна служба: нова архітектура та стратегії
для деокупованих територій»
23 червня 2023 року, Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого (Україна, м. Харків)

працюють у ньому, обіймаючи ключові посади у виконавчих органах місцевої ради, а також іншими особами на громадських засадах, через відкрите обговорення шляхом голосування. Виконавчий комітет є самостійним органом, який підзвітний та підконтрольний відповідній місцевій раді, але не підпорядкований ні голові, ні відповідній місцевій раді чи її депутатам. Існування виконавчого комітету в системі місцевого самоврядування дозволяє вибудувати збалансований механізм органів місцевого самоврядування та запобігає значній концентрації владних повноважень у місцевої ради чи відповідного голови.

Список використаних джерел:

1. Ладиченко В.В. Формування виконавчих комітетів об'єднаних територіальних громад. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2018. № 5. С. 14-20. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzizvru_2018_5_4 (дата звернення: 05.05.2023).
2. Закон України № 280/97-ВР від 21 травня 1997 року «Про місцеве самоврядування в Україні». *Голос України від 12.06.1997*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-vr/conv#n830> (дата звернення: 05.05.2023).
3. Камінська Н.В. Європейська система місцевого і регіонального самоврядування та Україна: монографія. Київ, 2014. с. 118-122, 130; Місцеве самоврядування: оглядовий курс (навч. прогр. для працівників місц. самоврядування) / під заг. ред. М. В. Пітцика. К., 2006. с. 79-88.

*Всеукраїнський круглий стіл
«Публічна служба: нова архітектура та стратегії
для деокупованих територій»
23 червня 2023 року, Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого (Україна, м. Харків)*

4. Ладиченко В.В. Статус і повноваження виконавчого комітету в системі місцевого самоврядування України. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України.* 2021. № 2. С. 37-48. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzizvru_2021_2_6 (дата звернення: 05.05.2023).

5. Ладиченко В.В., Ємельяненко К.О. Правові основи діяльності органів місцевого самоврядування України та Республіки Казахстан: монографія. К.: НУБіП України, 2020. С. 90.

6. Любченко П.М. Компетенція суб'єктів місцевого самоврядування. Харків: ООО «Модель всесвіту», 2001. С. 120.

ШОВКУН АЛІНА
*аспірантка кафедри адміністративного права
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого
(м. Харків, Україна)*

ПРАВОПРОСВІТНИЦТВО ТА ЙОГО РОЛЬ В УПРАВЛІННІ СИСТЕМОЮ НАДАННЯ БЕЗОПЛАТНОЇ ПРАВНИЧОЇ ДОПОМОГИ

Із внесенням змін до Закону України «Про безоплатну правову допомогу» (набрали чинності 03 серпня 2023 року), який нині має назву «Про безоплатну правничу допомогу» частину першу статті 1 вказаного Закону було доповнено

пунктом 5 та надано визначення терміну «правопросвітництво». Так, у запропонованому законодавцем визначенні, правопросвітництво - комплекс заходів, спрямованих на підвищення рівня правової свідомості, культури та освіченості осіб, які перебувають під юрисдикцією України, у тому числі розповсюдження інформації про захист прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина, виконання їх обов'язків, роз'яснення щодо порядку надання безоплатної правничої допомоги (далі – БПД) та доступу до неї [1].

Праворосвітницькою функцією наділені всі суб'єкти, які входять до управлінської системи надання БПД. Разом з тим, відповідно до змісту Закону України «Про безоплатну правничу допомогу» саме центри з надання безоплатної правничої допомоги (далі – центри) наділені правопросвітницькою функцією. Однак, і раніше центри виконували таку функцію, хоча у даному Законі закріпленою вона не була. Разом з тим, варто зазначити, що у пункті 7 Положення про центри з надання безоплатної вторинної правової допомоги визначено, що основними завданнями центрів є: 1) підвищення правової свідомості, культури та освіченості населення (правопросвітництво); 2) надання безоплатної первинної правової допомоги і безоплатної вторинної правової допомоги [2].

При цьому, як регіональні, так і місцеві центри з надання безоплатної правничої допомоги здійснюють правопросвітництво. Регіональні центри з надання

безоплатної правничої допомоги (далі – Регіональні центри) відповідно до покладених на них завдань, зокрема, здійснюють моніторинг та оцінювання забезпечення підпорядкованими їм місцевими центрами з надання безоплатної правничої допомоги (далі – місцеві центри) у разі їх утворення проведення правопросвітницької роботи. Також, регіональні та місцеві центри розповсюджують інформацію у сфері захисту прав, свобод і законних інтересів громадян, надання БПД; проводять тематичні заходи, спрямовані на підвищення рівня правової свідомості, культури та освіченості осіб; здійснюють наповнення довідково-інформаційної платформи правових консультацій «WikiLegalAid» правовими консультаціями, удосконалення та підтримання їх в актуальному стані [2].

Фактично правопросвітницькою функцією наділений і Координаційний центр з надання правничої допомоги (далі – Координаційний центр), оскільки, останній відповідно до покладених на нього завдань, організовує і проводить семінари, конференції, тренінги, виставки, інші заходи, у тому числі міжнародні; забезпечує заснування друкованих медіа, видання та розповсюдження книг, іншої друкованої продукції, у тому числі на платній основі, виготовлення та розміщення соціальної реклами, виготовлення, тиражування і розповсюдження відео- та аудіо продукції (пункти 3, 8 Положення про Координаційний центр) [3]. Фахівці центрів, як місцевих, так і регіональних, постійно проводять такі заходи в самих центрах та/або бюро, виїзних

консультаційних пунктах, надають адресну правничу допомогу. Нині такі заходи активно проводяться для внутрішньо переміщених осіб і в гуманітарних штабах, де таким особам надається різного виду допомога: психологічна, гуманітарна, правнича; серед студентів навчальних закладів та школярів; працівників державних установ.

Правопросвітницька діяльність є надзвичайно важливим аспектом функціонування всієї сфери БПД та обумовлена необхідністю формування такої моделі надання БПД, яка буде ефективною у нашій державі.

Щодо важливості право просвітництва в системі управління надання БПД варто зазначити наступне. Так, слід погодитись з Рогозінніковою К.С., яка зазначає, що право просвітництво в системі безоплатної правової допомоги є надзвичайно важливим, оскільки: по-перше, визначає загальний рівень правової культури, оскільки чим більше людей знають про свої права і координують свою поведінку з нормами закону, тим вищий рівень правової культури суспільства; по-друге, формує загальну законослухняність серед громадян усієї країни та охоплює різноманітні вікові та професійні групи населення; по-третє, сприяє становленню у суспільстві нетерпимості до порушення прав та корупції як негативних явищ; по-четверте, системи безоплатної правової допомоги адаптується під виклики сьогодення та інформує найбільш уразливі групи (наприклад, військовослужбовців, внутрішньо

переміщених осіб та ін.) про їхні права та можливості, а тому сприяє становлення принципу верховенства права в державі [4, с. 271].

Правопросвітництво є одним із ключових напрямків, на які спрямована управлінська діяльність системи надання БПД, а тому цей напрямок роботи потребує значних ресурсів та зусиль. Саме тому з метою професійного навчання та розвитку персоналу системи, мережування та об'єднання зусиль професійної правничої спільноти та експертного середовища; обміну досвідом, генерування та впровадження інноваційних практик у сфері права; місце для налагодження діалогу між державною владою та громадянським суспільством в структурі Координаційного центру з надання правничої допомоги були створені правові клуби PRAVOKATOR [5]. Правові клуби «PRAVOKATOR» розташовані у п'яти найбільших містах України – Київ, Львів, Харків, Дніпро. Основними напрямками їх діяльності є навчання та професійний розвиток; підвищення правової обізнаності населення; створення та підтримка умов для комунікації і співпраці адвокатів, суддів, прокурорів, громадських правозахисників тощо з метою розвитку експертного середовища та поширення позитивного досвіду й кращих практик, а також пошуку та впровадження інновацій в сфері права й доступу до правосуддя. Інформація про анонси право просвітницьких заходів, а також звітність за результатами їх проведення міститься на сайтах «Безоплатна правнича допомога» та «PRAVOKATOR».

Також, правопросвітницьку діяльність здійснюють юридичні клініки, які є структурними підрозділами навчальних закладів. Основним завданням клінік є підвищення рівня практичних знань, умінь та навичок студентів юридичних факультетів, забезпечення доступу вразливим верствам населення до правничої допомоги, формування правової культури громадян, впровадження у навчальний процес елементів практичної підготовки студентів правників у сфері юридичних послуг. Призначення юридичної клініки, як зазначає Лоджук М.Т., полягає у переслідуванні двох основних цілей: освітньої (набуття студентами практичних навичок у процесі надання правової допомоги) та соціальної (надання такої допомоги на безоплатній основі тим, хто не може звернутися за платними правовими послугами) [6, с. 54].

Підсумовуючи, варто зазначити, що правопросвітництво є важливим напрямком роботи системи управління БПД. Проведення різноматіних заходів, тренінгів та семінарів позитивно впливає на покращення правової освіченості населення. Разом з тим, покращення якості правопросвітницької роботи можливо досягнути лише через ефективну взаємодію всіх суб'єктів, залучених в управління даною сферою регулювання.

Всеукраїнський круглий стіл
«Публічна служба: нова архітектура та стратегії
для деокупованих територій»
23 червня 2023 року, Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого (Україна, м. Харків)

Список використаних джерел:

1. Про безоплатну правничу допомогу: Закон України від 02.06.2011 р. № 3460-VI URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/3460-17> (дата звернення: 28.04.2023).

2. Про затвердження Положення про центри з надання безоплатної вторинної правової допомоги. Наказ Міністерства юстиції України від 02.07.2012 р. № 967/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1091-12#Text> (дата звернення: 28.04.2023).

3. Про утворення Координаційного центру з надання правової допомоги та ліквідацію Центру правової реформи і законопроектних робіт при Міністерстві юстиції : Постанова Кабінету Міністрів України від 06.06.2012 р. № 504. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/504-2012-%D0%BF> (дата звернення: 03.05.2023).

4. Рогозіннікова К.С. Правопросвітництво в діяльності системи безоплатної правової допомоги. Науковий вісник Ужгородського університету: серія: Право. Ужгород: Видавничий дім «Гельветика», 2023. –Т.1. Вип. 75. С. 267-171.

5. Про затвердження політики діяльності та паспорту розвитку правових клубів PRAVOKATOR: Наказ Координаційного центру з надання правової допомоги від 18.09.2018 р. № 26. URL: <https://legalaid.gov.ua/publikatsiyi-ta-resursy/chynne-zakonodavstvo/organizatsijno-rozporjadchi-dokumenty/> (дата звернення: 07.05.2023).

6. Лоджук М.Т. Юридичні клініки в Україні: освіта та правова допомога: монографія. – Одеса: Фенікс, 2015. – 328 с.

*Всеукраїнський круглий стіл
«Публічна служба: нова архітектура та стратегії
для деокупованих територій»*
23 червня 2023 року, Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого (Україна, м. Харків)

ШТЕФЮК ОЛЕКСАНДР
*аспірант кафедри публічного права
юридичного факультету
Чернівецького національного університету
імені Юрія Федьковича
(м. Чернівці, Україна)*

ПРИНЦИПИ РЕАЛІЗАЦІЇ СЕРВІСНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Органи місцевого самоврядування в Україні відіграють значну роль в процесі розширення сервісного підходу у здійсненні публічного врядування. Продовжувана реформа місцевого самоврядування спрямована на формування дієвих правових механізмів що забезпечуватимуть відповідний рівень захисту прав і свобод людини на місцевому рівні. Відповідні адміністративно-правові інструменти які дозволяють розширити спектр виконуваних функцій такими органами реалізуються через категорію «повноваження». Надання органами місцевого самоврядування відповідних «сервісних послуг» демонструє зміну основного призначення місцевого самоврядування, а саме: забезпечення кожній особі яка проживає на відповідній території необхідного рівня одержання адміністративних послуг які дозволяють реалізувати конкретні права осіб в економічній., соціальній, культурній, громадській та іншій сферах.

Здійснюючи поступ в напрямку приведення у відповідність законодавства про місцеве самоврядування до загальноприйнятих європейських стандартів, наша держава намагається вдосконалити наявну систему «сервісної діяльності» що передбачає відповідне реформування державного управління. Іншим фактором є зростання вимог українського суспільства яке вимагає відповідних змін для забезпечення їх законних інтересів. Задоволення життєвих благ є однією із цілей які намагається впродовж свого життя досягти кожен індивід що формує суспільство. Це правило характерне й для нашого суспільства. Однак, у порівнянні з суспільствами європейських країн, українське суспільство поки що не забезпечене необхідним рівнем сервісу у відносинах як з органами виконавчої влади так й органами місцевого самоврядування. Такий, на нашу думку, може бути реалізований за допомогою категорії повноваження що надаватиме органам влади та місцевого самоврядування можливості для максимально ефективної комунікації що полягатиме у наданні значного переліку адміністративних послуг. Ідея впровадження концепції «сервісних» повноважень органів місцевого самоврядування спрямована, передусім, на захист приватних інтересів споживача послуг. На наше переконання це вкрай важливий момент, оскільки існування та мета створення органів місцевого самоврядування направлені на захист прав, законних вимог та створення умов для благополуччя суспільства та окремих громадян.

В наукових публікаціях з даної теми дослідники намагаються об'єднати здійснення управління послугами з наявною теорією державного управління та управління на місцях. Це надало змогу розробити розширену модель розвитку державного сектору щодо надання не просто якісних послуг, а системи «сервісу» їх надання. Серед наукових досліджень з даної проблематики можемо вказати на праці О.М. Бандурки, В.Ф. Бойка І.Б. Коліушка, Л.І. Приймака, К.А. Фуглевича, Т.О. Буренка, В.П. Тимощука, В.В. Тильчика, О.В. Курінного, І.В. Ковбаса, Г.М. Писаренка, тощо.

Досліджуване питання спонукає до розгляду терміну «повноваження», який визначається як офіційно надане кому-небудь право певної діяльності, ведення справ [1] або компетенція чи доручення на будь-які дії чи діяльність [2]. Термін «повноваження» розглядають, наприклад, як визначення специфіки певного органу для забезпечення узгодженості в його діях [3, с.12] та як сукупність прав і обов'язків посадових осіб державних органів і громадських організацій та інших осіб, які закріплені за ними у встановленому законодавством порядку з метою здійснення покладених на них функцій [4, с. 639]. Повноваження органів місцевого самоврядування, окрім прямого окреслення у законі, мають передбачати також такі складові як: знання (обізнаність) посадових осіб, досвід та особисті якості.

Слово «сервіс» в українській мові запозичено з англійської «service» і перекладається частіше як

«обслуговування» або «служба» та латинської «servus» (раб, слуга, залежний). Його застосування в українському правовому полі робить можливим здійснити поділ між сучасним розумінням надання якісних послуг від усталених за радянських часів методів їх надання та культури обслуговування, коли ставлення до людини не було головним завданням держави.

Адміністративні послуги, в контексті їх сервісного спрямування, визначаються українськими дослідниками як діяльність, що полягає в наданні публічних послуг різного об'єму, характеру та значення фізичними та юридичними особами, з метою забезпечення реалізації встановлених для них прав, та доповнення або розширення їх правосуб'єктності у зв'язку із наданням певної публічної послуги [5, с.10]; як діяльність органів місцевого самоврядування, що провадиться в порядку звернень фізичних та юридичних осіб і полягає у виконанні обов'язків органами місцевого самоврядування, зокрема таких, що полягають в юридичному оформленні [6, с.101]. Спільною рисою яка надає можливість на їх реалізацію є наявність відповідних повноважень відповідного органу публічної влади.

Отже, характерними рисами сервісних повноважень органів місцевого самоврядування є: закріплення їх переліку на рівні закону; їх надання відбувається шляхом реалізації владних повноважень та на підставі звернення до органу місцевого самоврядування; індивідуальний характер;

направлені на захист прав споживача послуг; покликані наблизитися до комфорту при їх отриманні.

Будь-які повноваження суб'єктів владних повноважень повинні ґрунтуватися на відповідних принципах, що у правовій доктрині визначаються як провідні, основні або керуючі засади на яких ґрунтується система права та якими в повинні керуватися уповноважені суб'єкти [7, с. 48]. В адміністративному праві науковці майже однаково визначають принципи положеннями або ідеями, що характеризують зміст права і визначають напрями та механізми адміністративно-правового регулювання суспільних відносин [8, с. 80]. Приналежно до будь-якої галузі права, застосовуються як загальні принципи, що притаманні усій системі права так і особливі (або спеціальні) – відповідній галузі [9, с. 58].

Так, загальні принципи, які впливають на формування сервісних повноважень передбачені Конституцією України. Галузеві ж принципи визначені Законом України «Про адміністративні послуги». Так, основними принципами сервісних повноважень органів місцевого самоврядування є: верховенства права; повага до прав людини; повага до гідності людини; справедливість; рівність перед законом; відкритість та прозорість; стабільність; юридична визначеність; оперативність та своєчасність; стабільність; доступність до інформації; доступність для кожного суб'єкта звернень; доступність до отримання адміністративних послуг; захищеність персональних даних; мінімізація

кількості документів та процедурних дій, що вимагаються для отримання послуг та максимальна спрощеність отримання послуг; неупередженість; зручність для суб'єктів звернень; оперативність; підзвітність; регламентованість окресленого переліку сервісних послуг.

Сервісні повноваження органів місцевого самоврядування формують окрему модель, яка створена на основі використання елементів сервісного концепту загального публічного адміністрування, а саме – направленість на споживача послуг. Наведені вище принципи слід розглядати як невід'ємну складову що дозволяє розвивати в Україні відповідний механізм адаптації органів місцевого самоврядування до нової ролі –надавача якісних адміністративних послуг що є невід'ємною складовою правової держави.

Список використаних джерел.:

1. Новий тлумачний словник української мови : у 4 т. Т. 3 : /уклад. В. Яременко, О. Сліпушко. Київ : Аконіт, 1998. 928 с.
2. Новий тлумачний словник української мови(у трьох томах). том 1. /Укладачі: В.В. Яременко, О.М. Сліпушко. Київ: «АКОНІТ». 2006. 926 с.
3. Тимощук В. П. Кірмач А.В. Оцінка якості адміністративних послуг. Київ: Факт, 2005. 88 с.
4. Великий енциклопедичний юридичний словник / за редакцією акад. НАН України Ю.С. Шемшученка. Київ : ТОВ «Вид-во «Юридична думка», 2007. 992 с.

Всеукраїнський круглий стіл
«Публічна служба: нова архітектура та стратегії
для деокупованих територій»
23 червня 2023 року, Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого (Україна, м. Харків)

5. Щебань В.Д. Адміністративно-правові засади публічно-сервісної діяльності органів виконавчої влади в Україні: дис. ...канд.юрид.наук. 12.00.07. Міжрегіональна академія управління персоналом. Київ, 2017. 210 с.

6. Ковбас І., Боднар С. Адміністративні послуги: поняття та порядок їх надання органами публічної влади. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2016. № 1. С. 96-102.

7. Афанасьєв К. К. Адміністративні послуги : навчальний посібник. Луганськ : РВВЛДУВС, 2010. 175 с.

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

9. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник у 2-х т. / гол. ред. В.Б. Авер'янов. Київ: Юридична думка, 2004.Т.1. 584 с.

Всеукраїнський круглий стіл
«Публічна служба: нова архітектура та стратегії
для деокупованих територій»
23 червня 2023 року, Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого (Україна, м. Харків)

ЗМІСТ

СЛОВО ВІД ОРГАНІЗАЦІЙНОГО КОМІТЕТУ	3
ПРОГРАМА КРУГЛОГО СТОЛУ	5
ОРГАНІЗАЦІЙНИЙ КОМІТЕТ КРУГЛОГО СТОЛУ	9

НАУКОВО-ПРАКТИЧНА ТРИБУНА

БІГАРЬ ОЛЬГА

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГЕНДЕРНОЇ РІВНОСТІ В ЗБРОЙНИХ СИЛАХ УКРАЇНИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ.....	11
--	----

VOLKOVA YULIA

MODELS OF PUBLIC SERVICE IN THE EU.....	18
---	----

ГРАЙ МАРИНА

ОЧІКУВАНІ НОВЕЛИ У ЗАКОНОДАВСТВІ ПРО СЛУЖБУ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....	21
--	----

КОВБАС ІГОР

КРАЙНІЙ ПАВЛО

СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ІНСТИТУТУ ДИСЦИПЛІНАРНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ В УКРАЇНІ.....	31
---	----

КОВТУН МАРИНА

Е-ДЕКЛАРУВАННЯ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ: ВИМОГА ЧАСУ ЧИ НЕ НА ЧАСІ.....	38
---	----

КОЛОМОЄЦЬ ТЕТЯНА

«МОВНА СТІЙКІСТЬ» ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ: НОВІ
ВИКЛИКИ ДО ФОРМУВАННЯ КОМПЕТЕНТНОСТЕЙ ДЛЯ
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОЇ ПРОФЕСІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У
ПЕРІОД ДІЇ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ВОЄННОГО СТАНУ ТА
ПОВОЄННОЇ ВІДБУДОВИ УКРАЇНИ.....48

КОЛПАКОВ ВАЛЕРІЙ

ПОНЯТТЯ І ПРИНЦИПИ ДИСЦИПЛІНАРНОЇ
ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ.....53

КУЗЬМЕНКО СЕРГІЙ

ІНСТИТУТ ПРЕФЕКТІВ ЯК УМОВА РЕФОРМИ
ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ.....65

КУРІННИЙ ЄВГЕН

ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРИНЦИПУ ДОБРОЧЕСНОСТІ У ДЕРЖАВНІЙ
СЛУЖБІ ПІД ЧАС ВОЄННОГО СТАНУ В УКРАЇНИ.....76

МАРОЧКІН ОЛЕКСІЙ

ЕТИЧНІ ЗАСАДИ ВЗАЄМВІДНОСИН ПРАВНИКА
З КОЛЕГАМИ ТА З ІНШИМИ ОСОБАМИ.....83

МАЦЕЛЮХ ІВАННА

СТАНОВЛЕННЯ УКРАЇНСЬКОЇ МОДЕЛІ
ГЕНДЕРНОЇ РІВНОСТІ
В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ ІХ – ХVІІІ СТ.....90

МЕХ ЮЛІЯ

ОКРЕМІ ПИТАННЯ ЗМІСТУ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ
В МЕХАНІЗМІ ГРОМАДСЬКОГО ВПЛИВУ
НА ВПРОВАДЖЕННЯ РЕФОРМ
СУБ'ЄКТІВ СЕКТОРУ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ.....97

МИРОНЮК РОМАН

ШЛЯХИ УСУНЕННЯ ЙМОВІРНИХ (ПОТЕНЦІЙНИХ)
КОРУПЦІЙНИХ РИЗИКІВ В РОБОТІ ПОЛІЦЕЙСЬКОГО.....104

РАДИШЕВСЬКА ОЛЕСЯ

ДО ПИТАННЯ ПРО ВИЗНАЧЕННЯ ЮРИСДИКЦІЇ СПОРІВ,
ПОВ'ЯЗАНИХ ІЗ ВІЙСЬКОВОЮ СЛУЖБОЮ:
АКТУАЛЬНА ПРАКТИКА ВЕРХОВНОГО СУДУ.....112

СЕМЕНЕНКО МАРИНА

ПРОБЛЕМИ ДОТРИМАННЯ СТРОКІВ ЗВЕРНЕННЯ ДО
АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДУ У СПРАВАХ ПРО ПРОХОДЖЕННЯ
ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ.....122

СЛАВИЦЬКА АНТОНІНА

МОНІТОРИНГ ЗА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯМ РЕАЛІЗАЦІЇ
АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ.....131

СОБАКАРЬ АНДРІЙ

СУТНІСТЬ ПРИНЦИПІВ ТА ЇХ ЗНАЧЕННЯ В УДОСКОНАЛЕННІ
ІНСТИТУТУ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ.....138

СОПЛАКО ІРИНА

ВИКЛИКИ ОСВІТНЬОЇ ГАЛУЗІ В УМОВАХ ДІЇ
ВОЄННОГО СТАНУ.....146

СЬОМІНА ВАЛЕНТИНА

СУДОВИЙ ЗАХИСТ СОЦІАЛЬНИХ ПРАВ
ПІД ЧАС ПРОХОДЖЕННЯ ТА ЗВІЛЬНЕННЯ
З ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ.....154

ФЕДЧИШИН СЕРГІЙ

ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ КАДРОВОГО РЕЗЕРВУ
ДЛЯ ПРОХОДЖЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ
НА ДЕОКУПОВАНИХ ТЕРИТОРІЯХ УКРАЇНИ.....158

ЦЕПЕНДА ДАРИНА

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ В СИСТЕМІ
СЛУЖБОВОГО ПРАВА.....167

ШЕВЧУК ВІТАЛІЙ АНДРІЙОВИЧ

ВИБОРЧІ СПОРИ: ПОНЯТТЯ ТА ЇХ ХАРАКТЕРИСТИКА.....171

Всеукраїнський круглий стіл
«Публічна служба: нова архітектура та стратегії
для деокупованих територій»
23 червня 2023 року, Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого (Україна, м. Харків)

ЯНЮК НАТАЛІЯ

ПРИНЦИПИ СЛУЖБИ В НОВОМУ ЗАКОНІ УКРАЇНИ
«ПРО СЛУЖБУ ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ»
(ОКРЕМІ АСПЕКТИ).....177

ТРИБУНА МОЛОДОГО ВЧЕНОГО

ВОРОБЕЦЬ АРСЕН

АКТУАЛЬНІСТЬ НАУКОВОГО ДОСЛІДЖЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ
ПРАВООХОРОННОЇ ФУНКЦІЇ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО
САМОВРЯДУВАННЯ.....187

НУСЕНКО КАТЕРИНА

MILITARY SERVICE AS A FORM OF PUBLIC SERVICE: DISPUTES
RELATED TO THE PERFORMANCE OF MILITARY SERVICE..... 193

ЛЕУСЕНКО ІРИНА

СЛУЖБОВА ОСОБА ЯК СУБ'ЄКТ АДМІНІСТРАТИВНОЇ
ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ЗАБРУДНЕННЯ
МОРСЬКОГО ПРОСТОРУ.....201

ЛУКІНЧУК СЕРГІЙ

ЩОДО АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕСУАЛЬНОЇ
ПРАВСУБ'ЄКТНОСТІ ФІЗИЧНИХ ОСІБ.....207

МЕЛЕНКО ОКСАНА

СТРАТЕГІЧНІ КОМУНІКАЦІЇ:
НЕОБХІДНІСТЬ ЛЕГІТИМАЦІЇ.....211

ПАВЧУК ІГОР

МЕХАНІЗМ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ
ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ
В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ.....217

СВІТЛИЧНИЙ ВІТАЛІЙ

ДО ПИТАННЯ ВИЗНАЧЕННЯ ОЗНАК ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ
В СФЕРІ ГОСПОДАРСЬКИХ ВІДНОСИН.....224

Всеукраїнський круглий стіл
«Публічна служба: нова архітектура та стратегії
для деокупованих територій»
23 червня 2023 року, Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого (Україна, м. Харків)

СКРИПКАР СВЯТОСЛАВ

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВА СТАТУС ВИКОНАВЧИХ
КОМІТЕТІВ МІСЦЕВИХ РАД.....232

ШОВКУН АЛІНА

ПРАВОПРОСВІТНИЦТВО ТА ЙОГО РОЛЬ В УПРАВЛІННІ
СИСТЕМОЮ НАДАННЯ БЕЗОПЛАТНОЇ
ПРАВНИЧОЇ ДОПОМОГИ.....238

ШТЕФЮК ОЛЕКСАНДР

ПРИНЦИПИ РЕАЛІЗАЦІЇ СЕРВІСНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ
ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ.....245

ЗМІСТ.....252

Науково-практичне видання

**Публічна служба:
нова архітектура та стратегії для деокупованих територій**

(23 червня 2023 року,
Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого, м. Харків)

Збірник наукових статей, тез доповідей та повідомлень
за матеріалами
Всеукраїнського круглого столу.

Відповідальна за випуск – Мех Ю.В.

*Видається мовою оригіналу в авторській редакції.
Відповідальність за зміст наукової праці несе автор.*

Підписано до друку 16.05.2023 р.
Формат 60x84/16. Папір офсетний. Друк цифровий.
Гарнітура Times. Ум. друк. арк. 17,4.
Наклад 100 прим. Зам. 57.

Видавець і виготовлювач:
ТОВ «ДРУКАРНЯ МАДРИД»
через ФОП Гобельовська Л. П.
61024, м. Харків, вул. Максиміліанівська, 11
Тел.: (057) 756-53-25
www.madrid.in.ua info@madrid.in.ua
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи:
ДК №4399 від 27.08.2012 року