



**Вінницький державний педагогічний університет імені
Михайла Коцюбинського**

Кафедра правових наук та філософії

Науково-дослідний інститут інформатики і права

Національної академії правових наук України

**Наукова лабораторія інформаційно-правових проблем
інноваційного розвитку та освіти**

**ІНФОРМАЦІЙНО-ПРАВОВЕ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНО-
УПРАВЛІНСЬКЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІННОВАЦІЙНОГО
РОЗВИТКУ РЕГІОНУ**

Матеріали круглого столу

**7 червня 2019 р.
м. Вінниця**

*Рекомендовано до друку
Вченою радою Науково-дослідного інституту інформатики і права
Національної академії правових наук України
Протокол № 4 від 12 червня 2019 р.*

I 74 Інформаційно-правове та організаційно-управлінське забезпечення інноваційного розвитку регіону : Матеріали круглого столу / 7 червня 2019 р., м. Вінниця / Упорядн. Дорогих С.О. – ВДПУ, НДІП НАПрН України. – Київ: ТОВ «Видавничий дім «АртЕк», 2019. – 134 с.

ISBN 978-617-7814-17-6

У збірнику матеріалів круглого столу висвітлено актуальні проблеми інформаційно-правового та організаційно-управлінського забезпечення інноваційного розвитку регіону та шляхи їх вирішення.

Учасниками конференції стали провідні експерти і вчені наукових установ і навчальних закладів України, представники зацікавлених державних органів та громадських організацій.

Видання розраховане на широке коло фахівців з інформаційного права та державного управління, науковців, викладачів, аспірантів, студентів та усіх зацікавлених у підвищенні рівня державного управління в країні.

Автори матеріалів несуть повну відповідальність за підбір, точність наведених фактів, цитат, статистичних даних, власних імен та інших відомостей.

УДК 004:354

ISBN 978-617-7814-17-6

© Вінницький державний педагогічний університет імені Михайла Коцюбинського, 2019

© Науково-дослідний інститут інформатики і права НАПрН України, 2019

© Колектив авторів, 2019

ЗМІСТ

Пилипчук В.Г.

Системні проблеми децентралізації влади та захисту прав і безпеки людини в економічній та інформаційній сфері.....5

Герасимюк К.Х.

Формування спеціалізованих компетентностей фахівців як шлях до удосконалення публічного управління..... 10

Гриб В.І.

Безпека людини в інформаційному просторі 14

Довгань О.Д.

Право на приватність у цифрову епоху..... 18

Зінько І.Ю.

Нормативно-правова база системи професійної підготовки державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування 23

Золотар О.О.

Ризик політичної дискримінації в умовах е-демократії 29

Касинюк Л. А., Яровицька Н. А., Мельник Е. А.

Децентралізація як основний напрям реформування місцевого самоврядування 34

Кононенко В.В.

Використання електронних технологій в публічному управлінні (на прикладі органів державної влади та місцевого самоврядування вінницької області) 40

Конотопенко О.П.

Сучасні тенденції запровадження електронного урядування в системі публічного управління 45

Корж І.Ф.

Інформаційне наповнення веб-порталів та веб-сайтів органів публічної влади України..... 50

Лазор О.Д.

Перспективи вдосконалення системи професійної підготовки публічних службовців в Україні: зарубіжний досвід..... 56

Лазор О.Я.

Фундаментальні цінності професійної підготовки публічних службовців у сучасних умовах 65

Лапшин С.А., Лапшина І.М.

Терористичні загрози в Україні: актуалізація
в контексті російської агресії..... 72

Мазур І., Лапшин С.А.

Основні напрямки реформування нормативно-правової бази
виборчого процесу в Україні..... 77

Мілієнко О.А.

Інноваційний розвиток в діяльності суб'єктів
публічної адміністрації 84

Назаренко М.О.

Підвищення рівня професійної підготовки державних службовців
і посадових осіб місцевого самоврядування, як головна умова
успішного проведення регіональної політики в Україні..... 91

Ніколіна І.І., Лапшин С.А.

Роль політичної еліти у політичній системі України..... 94

Остапенко О.Є.

Кодекс України з процедур банкрутства. Важливі нововведення
інституту неплатоспроможності фізосіб..... 101

Пилипенко Т.І., Савюк Ю.О.

Правове забезпечення інноваційного розвитку:
проблеми та виклики для держави та регіонів..... 105

Радзієвська О.Г.

Актуальні питання захисту інформаційних прав
та безпеки людини в Україні..... 112

Фурашев В.М.

Інституційний розвиток місцевих органів влади
в умовах подальшої децентралізації публічного управління..... 119

Чукот С.А.

Запровадження електронних послуг в Україні
для вразливих категорій громадян..... 124

Яременко О.І.

Проблеми нормативного регулювання
інформаційно – правового статусу публічних діячів..... 128

Пилипчук В.Г.

доктор юридичних наук, професор,
член-кореспондент Національної академії
правових наук України, директор
Науково-дослідного інституту
інформатики і права НАПрН України

СИСТЕМНІ ПРОБЛЕМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ ТА ЗАХИСТУ ПРАВ І БЕЗПЕКИ ЛЮДИНИ В ЕКОНОМІЧНІЙ ТА ІНФОРМАЦІЙНІЙ СФЕРІ

Аналіз проектів концепцій адміністративно-територіальної реформи, що розроблялися в Україні наприкінці XX – на початку XXI століття дають можливість виокремити такі **основні завдання децентралізації системи державного управління**:

1) **розбудова сильного громадянського суспільства та комфортної для громадянина держави – головне завдання;**

2) **визнання територіальної громади первинним рівнем самоврядування з передачею відповідної компетенції, ресурсів та відповідальності;**

3) **передача органам місцевого самоврядування більшості повноважень та відповідальності з питань життєдіяльності людини;**

4) **запровадження принципу рівномірного розвитку територій, визначення спеціалізації регіонів, перехід до програмно-проектного планування та фінансування;**

5) **підвищення якості державних та муніципальних послуг, запровадження електронних адміністративних послуг;**

6) **реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, перегляд податкового та бюджетного законодавства;**

7) **забезпечення екстериторіальності сектору безпеки і оборони, системи органів суду та охорони правопорядку.**

Низка із вказаних завдань перебуває у стані реалізації, решта потребує подальшого опрацювання і належного правового, організаційного, інформаційного та іншого ресурсного забезпечення.

В цілому, запровадження в Україні принципу децентралізації влади, як видається, було досить перспективним управлінським рішенням в конкретних історичних, воєнно-політичних та економічних умовах, що склалися у 2014 – 2015 роках.

До основних **проблем у сфері децентралізації влади**, що потребують подальшого вирішення, слід віднести:

1) *проблему пошуку консенсусу політичних еліт, єдиного бачення реформ та довгострокової стратегії розвитку країни;*

2) права та законні інтереси громадян і територіальних громад вимагають першочергової уваги в ході реформ;

3) потребують оптимізації механізми надання адміністративних, медичних, освітянських, культурних та інших послуг;

4) актуальною залишається проблема розвитку інфраструктури на місцях (транспорт, зв'язок, Інтернет, торгівля тощо);

5) не завершено конституційну реформу та юридичне визначення функцій, повноважень та відповідальності місцевих органів влади;

6) кожний громадянин має зрозуміти зміст і модель нової системи управління і надання послуг.

В цілому, як видається, надалі мають бути визначені або уточнені етапи реформування у сфері децентралізації влади, система заходів на кожному із етапів, необхідне фінансове, кадрове та інше ресурсне забезпечення.

В ході подальших реформ також варто звернути увагу на низку трансформацій, які безпосередньо зачіпають **права, свободи та безпеку людини**, насамперед, **в економічній та інформаційній сферах**.

До системних проблем захисту **економічної безпеки людини** слід віднести:

1) **соціально-економічне розширення населення**, що створювало у минулі роки і продовжує формувати реальні та потенційні передумови до суспільно-політичних потрясінь.

(Наприклад:

а) стрімко зростає коефіцієнт різниці між мінімальним і максимальним грошовим забезпеченням у державному секторі: в УНР (1917 р.) був коефіцієнт 5; в УРСР (1920 р.) – 6; в Україні

(2001 р.) – **12 (критичний рівень)**, у 2012 р. – **29**, у 2018 р., за деякими оцінками, – до **70**; у країнах-членах ЄС в середньому цей коефіцієнт становить **6-8**;

б) визначене законодавством місячне грошове забезпечення керівника державного підприємства часто дорівнює місячному, а подекуди й річному фонду заробітної плати працівників державної наукової установи);

2) **порушення принципу соціальної справедливості** та вимог ст. 1 Конституції України, що Україна є суверенною і незалежною, демократичною, **соціальною**, правовою **державою**.

(Поширеними прикладами зазначеного є вади соціальної політики, падіння рівня добробуту населення, нераціональне використання і розподіл природних ресурсів, які є загальнонародною власністю тощо);

3) відсутність розуміння, що **людський капітал є потужним стратегічним ресурсом економічного розвитку** країни.

(На цьому неодноразово наголошувалося в ході засідань Комітету Верховної Ради України з питань науки і освіти та під час парламентських слухань на тему «Збалансований розвиток людського капіталу в Україні: завдання освіти і науки», які відбулися 10 квітня 2019 р.

За результатами дослідження факторів економічного зростання, проведеного Світовим банком у **192** країнах, у **64% країн економічне зростання досягається саме за рахунок людського капіталу**, і лише у **16 %** країн – за рахунок використання виробничого потенціалу.

У Звіті про людський капітал Всесвітнього економічного форуму (WEF Global Human Capital Report), у якому розраховується **Глобальний індекс людського капіталу (ГІЛК) – Global Human Capital Index** та який надає цілісну оцінку людського капіталу країни – як поточного, так і очікуваного, Україна у 2017 році посіла **24 місце серед 130** країн).

У контексті зазначеного також варто звернути увагу на надану Світовим банком **динаміку змін** одного із основних показників економічного розвитку – **ВВП України** (у доларах США): 1991 р. – \$80 млрд.; 1995 р. – \$ 40 млрд.; 2005 р. – \$80 млрд.;

2008 р. – \$172 млрд.; 2010 – \$145 млрд.; 2013 – \$174 млрд.; 2015 – \$90 млрд.; 2018 – \$120 млрд.

Наведені цифри свідчать, що нині Україна лише намагається досягти рівня ВВП 2013 року. Водночас, її розвиток, за оцінками економістів, потребує зростання ВВП не менше 5-7% на рік, а не 2-3% як нині. Загалом, стан економічного розвитку є системною проблемою, що негативно впливає на захист прав людини в соціально-економічній сфері.

За цих умов досить дискусійними видаються рекомендації Світового банку щодо шляхів розвитку фінансово-економічної системи України, зокрема: *продажу землі, покращання управління в державних банках, боротьби з корупцією, забезпечення фінансової стабільності.*

Натомість, як видається, Україна має виходити із власних національних інтересів та вести мову про *активне задіяння наявного людського капіталу, про розвиток сфери інформаційних технологій, агропромислового комплексу, відновлення аерокосмічної галузі, машинобудування, легкої промисловості, оборонно-промислового комплексу тощо.*

Проведений системний аналіз проблем **захисту прав, свобод і безпеки людини в інформаційній сфері** в контексті євроінтеграції України також дає змогу виокремити низку актуальних проблем, зокрема:

1) проблема захисту **приватного життя людини.**

Розвиток цієї ідеї знайшов відображення у так званій концепції **«права на приватність»** (right to privacy) – **права особи «на саму себе», права «бути залишеною на самоті»** (privacy). За матеріалами узагальнення прецедентної практики в США **«делікти проти приватності»** (privacy torts) було розділено на такі групи:

- *втручання в усамітненість (intrusion upon seclusion) – вторгнення в «особистий простір» індивіда;*
- *публічне розголошення інтимних фактів (publication of private facts);*
- *спотворене представлення особи перед громадськістю (false light);*

– використання чужого імені або образу в корисливих цілях (appropriation);

2) проблема **негативних інформаційно-психологічних впливів** на людину і суспільство.

Це питання набуло актуальності протягом останніх років в умовах гібридної війни та інформаційної агресії проти України. Характерним є й те, що методи інформаційної війни нині активно застосовуються проти низки країн-членів ЄС і НАТО.

За цих обставин український досвід набуває підвищеної уваги, оскільки підтверджує, що цільове застосування інформаційних та психологічних операцій може призвести до втрати територіальної цілісності без застосування прямої воєнної агресії.

Водночас, в умовах поширення інформаційно-комунікаційних систем і мереж актуалізується проблема психологічної залежності людини, а передусім – дитини від вказаних інформаційних технологій.

3) проблема **захисту персональних даних** та імплементації відповідних стандартів ЄС в національне законодавство згідно з «Пакетом захисту даних ЄС». Цим пакетом визначено такі основні принципи обробки персональних даних:

- законність, справедливість і прозорість;
- цільове обмеження;
- зведення до мінімуму даних;
- точність;
- обмеження зберігання;
- цілісність і конфіденційність.

Також варто зауважити, що в Україні ефективна система захисту персональних даних практично відсутня (це сталося після внесення змін до законодавства у 2011 – 2013 рр.). При цьому, функції парламентського контролю та центрального органу виконавчої влади (після ліквідації Державної служби захисту персональних даних) було покладено на Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

Зазначене не відповідає сучасним вимогам законодавства ЄС і потребує внесення змін до законів України «Про інформацію» та «Про захист персональних даних».

В цілому, за нашими оцінками, державна інформаційна політика та система інформаційної безпеки мають бути спрямовані на ефективний захист об'єктів національної безпеки: *людини і громадянина* – їх конституційних прав і свобод; *суспільства* – його духовних, морально-етичних, культурних, історичних, інтелектуальних та інших цінностей; *держави* – її конституційного ладу, суверенітету, територіальної цілісності й недоторканності.

-----***-----

Герасимюк К.Х.

*кандидат з державного управління,
начальник Міжрегіонального управління
Нацдержслужби у Вінницькій, Житомирській
та Хмельницькій областях*

ФОРМУВАННЯ СПЕЦІАЛІЗОВАНИХ КОМПЕТЕНТНОСТЕЙ ФАХІВЦІВ ЯК ШЛЯХ ДО УДОСКОНАЛЕННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Сучасні виклики, які стоять перед управліннями в силу швидкозмінного світу, реформування в різних сферах публічного управління, економіці, соціальній галузі тощо вимагають якісної підготовки управлінських кадрів закладами вищої освіти за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування». І насамперед заклади вищої освіти мають спрямувати свої зусилля саме на формування спеціалізованих компетентностей своїх випускників. Адже здатність молодого спеціаліста швидко адаптуватися до складних умов роботи в органах публічного управління дасть переваги не лише спеціалісту, а й зменшить ресурсні витрати (матеріальні, часу та інш.) організації/установи в якій він розпочне свою трудову діяльність.

Спеціаліст з реформування децентралізації влади Олена Сас (експертка з децентралізації, координатора проектів ОБСЄ в Україні) зазначає, що чим більш гнучкими, професійними і мотивованими є представники місцевого самоврядування, чим більше готові вони набувати нових навичок і компетенцій – тим кращі результати громади. А також, що на місцях з'явився попит на ті професійні компетенції, що відповідають новим повноваженням, таким як доступ і володіння навичками роботи з відкритими даними, електронними сервісами, відповідальність, стратегічне мислення, здатність планувати та реалізовувати проекти, користуватися новими технологіями, вести інвестиційну політику, знати іноземні мови, навчатися протягом життя, бути гнучкими та мобільними. Адже це покращує якість і швидкість управлінських рішень, зменшує кількість невдач та помилок, буде прозорі стосунки з громадою на основі довіри [2].

Сьогодні заклади вищої освіти мають у своєму розпорядженні затверджений стандарт вищої освіти за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування» для першого (бакалаврського) рівня [1, с. 13]. В зазначеному стандарті визначено наступні компетентності:

- інтегральна;
- загальні;
- спеціальні (фахові, предметні).

Згідно Стандарту спеціалізовані компетентності мають бути наступними. Здатність: до соціальної взаємодії, до співробітництва й розв'язання конфліктів; забезпечувати належний рівень вироблення та використання управлінських продуктів, послуг чи процесів та дотримання нормативно-правових та морально-етичних норм поведінки; використовувати в процесі підготовки і впровадження управлінських рішень сучасні ІКТ та систему електронного документообігу; здійснювати інформаційно-аналітичне забезпечення управлінських процесів із використанням сучасних інформаційних ресурсів та технологій; розробляти тактичні та оперативні плани управлінської діяльності; готувати проекти управлінських рішень та їх впроваджувати; впроваджувати інноваційні технології; до дослідницької та пошукової діяльності

в сфері публічного управління та адміністрування; у складі робочої групи проводити прикладні дослідження в сфері публічного управління та адміністрування [1, с. 13].

Проектом Стандарту вищої освіти: рівень вищої освіти другий (магістерський), спеціальність 281 «Публічне управління та адміністрування» передбачено формування більш глибоких управлінських (фахових) компетентностей. Здатність: організовувати діяльність органів публічного управління та організацій різних форм власності; організовувати та розробляти заходи щодо впровадження електронного урядування в різних сферах публічного управління та адміністрування; визначати показники сталого розвитку на загальнодержавному, регіональному, місцевому та організаційному рівнях тощо. Крім того саме в цьому проекті стандарту визначено такі компетентності, як здатність виявляти наукову сутність проблем у професійній сфері, знаходити адекватні шляхи щодо їх розв'язання, а також вести дослідницьку діяльність, включаючи аналіз проблем, постановку цілей і завдань, вибір способу й методів дослідження, а також оцінку його якості; здійснювати наукові дослідження в сфері публічного управління та адміністрування [3, с. 15].

Крім того, значна нормативно-правова база щодо державної служби та служби в органах місцевого самоврядування також формулює прямо чи опосередковано значні вимоги до фахівця публічного управління. Тому, на нашу думку, при підготовці фахівця органів публічного управління закладам вищої освіти необхідно робити акцент саме на компетентностях, які дозволять йому оперативно орієнтуватися в швидкозмінюваних обставинах, а саме на комунікаційних навичках, здатності впроваджувати в роботу нові досягнення ІКТ. А також науково-дослідницьких, що дасть можливість фахівцеві розглядати виклики з точки зору, насамперед, наукових підходів: глибокого аналізу причин та наслідків тих чи інших проблем.

Список використаних джерел

1. Про затвердження стандарту вищої освіти за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування» для першого (бакалаврського) рівня вищої освіти : Наказ Міністерства освіти і науки України від 29.10.2018 р. № 1172. – Видання офіційне Міністерства освіти і науки України. – К., 2018. – 13 с.
2. Сас О. Децентралізація + діджиталізація = нова управлінська еліта України / Олена Сас. / [Електронний ресурс] – Режим доступу : <https://mindlab.media/article/40?fbclid=IwAR1nPfdlNYRtvDaDDjBRnbN154cCSGO9DSmHlFCzuripuMhuhaeIRIAI3Wg>
3. Стандарт вищої освіти: рівень вищої освіти другий (магістерський), спеціальність 281 «Публічне управління та адміністрування»: проект. – Видання офіційне Міністерства освіти і науки України. - Київ, 2017. – 15 с.

-----***-----

Гриб В.І.

*кандидат філософських наук,
доцент кафедри правових наук та
філософії Вінницького державного
педагогічного університету
імені Михайла Коцюбинського*

БЕЗПЕКА ЛЮДИНИ В ІНФОРМАЦІЙНОМУ ПРОСТОРИ

Зважаючи на активний розвиток інформаційного суспільства, виникнення нових суспільних і державних інститутів, проблема інформаційної безпеки особистості в комунікаційному процесі є досить актуальною. Різні сфери життєдіяльності суспільства активно змінюються, що ж до інформаційної сфери, особливо, її ресурсів та їх захищеності, то вони відстають у розвитку від інших інститутів сучасного суспільства. Даний фактор негативно впливає на інформаційну безпеку особистості і суспільства в цілому [4].

Інтереси особистості в інформаційній сфері полягають у реалізації конституційних прав людини і громадянина на доступ до інформації, використання інформації в інтересах здійснення не забороненої законом діяльності, фізичного, духовного та інтелектуального розвитку, а також у захисті інформації, що забезпечує особисту безпеку.

У спеціальній літературі використовується більш широке визначення: інформаційна безпека – це такий стан соціуму, в якому забезпечується надійний і всебічний захист особистості, суспільства і держави від впливу на них особливого виду загроз, які виступають у формі організованих інформаційних потоків спрямованих на деформацію суспільної та індивідуальної свідомості.

Категорія «інформаційна безпека» виникла з появою засобів інформаційних комунікацій між людьми, а також з усвідомленням особою наявності у людей і їх спільнот інтересів, яким може бути завдано шкоди шляхом впливу на засоби інформаційних комунікацій, наявність і розвиток яких забезпечує інформаційний обмін між усіма елементами соціуму [1].

Питання інформаційної безпеки включає в себе кілька аспектів. По-перше, інформаційний, по-друге, соціально-психологічний. Інформаційний аспект пов'язаний із захистом безпосередньо інформації та інформаційних ресурсів, тобто це захист джерел надходження, обробки, зберігання та передачі інформації, захист інформаційних ресурсів за рівнями доступу. Соціально-психологічний аспект пов'язаний із забезпеченням психологічної безпеки особистості від інформаційного впливу.

Проблема забезпечення інформаційної безпеки особистості в процесі комунікації виникає досить часто, тому що обмін інформацією між людьми (групами осіб) – комунікаційний процес, виникає у кожної людини практично всюди. У зв'язку з удосконаленням засобів масової комунікації і активним впровадженням їх у повсякденне життя людини, причинами загроз інформаційній безпеці особистості можуть бути не лише інша особистість або група людей, а й Інтернет, ЗМІ та навіть держава.

До конкретних видів дій, які можна розглядати як загрозу інформаційній безпеці в процесі комунікації можна віднести: 1) повну або часткову відсутність інформації; 2) дезінформацію; 3) незаконний доступ до інформації, розголошення та витік інформації. Також виділяють в якості загрози інформаційній безпеці застосування муніпулятивних прийомів і технологій впливу на людей. Відомо, що широке застосування муніпулятивних технологій, дезорієнтує соціально-активну частину населення і породжує соціально-психологічну напругу. Розширення маніпулювання свідомістю людини відбувається за рахунок формування навколо неї індивідуального «віртуального інформаційного простору», а також можливості використання технологій впливу на її психічну діяльність [2, с. 67].

Крім застосування муніпулятивних впливів в процесі комунікації, неабиякою загрозою інформаційної безпеки є передача неправдивої, перекрученої інформації, обман.

Особливим різновидом обману є політичний популізм, заснований на нібито привабливих для суспільної свідомості обіцянках, багато з яких є заздалегідь не здійсненими та штучними.

ЗМІ, будучи засобом масової комунікації також можуть бути загрозою інформаційної безпеки особистості. Для деяких сучасних ЗМІ обман – є формою захисту інтересів окремої соціальної групи. При цьому створюється видимість дотримання загальновизнаних моральних та інших соціальних норм (принципів чесності, справедливості, юридичних законів тощо).

У зв'язку з активним використанням засобів масових комунікацій виникають загрози інформаційної безпеки також і з боку держави. Є достатньо підстав вважати, що сьогодні інформаційні технології досить широко використовуються для контролю за особистістю.

Не без підстав, багато політологів відзначають, що дедалі очевиднішою стає загроза поліцейського і політичного стеження за індивідами за допомогою інформаційної техніки. У ряді інформаційно розвинених країн розроблені і вже експлуатуються системи, що дозволяють визначати місце розташування і відслідковувати пересування людини, що має при собі мобільний телефон, незалежно від того, включений він чи ні.

Але поки що найбільш неопрацьованим в області захисту особистості і суспільства від впливу негативної інформації залишається питання деструктивного впливу на особу з боку інших людей з паранормальними здібностями, окультичних організацій, а також інших осіб, що використовують приховане програмування джерел інформування та інших психотехнологій.

Проблема існування науково обгрунтованих методів прихованих психічних впливів на велику кількість людей через звичайні канали комунікацій вивчалася вченими ще в другій половині 20 століття. У роботах Г. В. Гершуні (1966), Л. А. Чістовіч (1976) було виявлено, що неусвідомлювані (підпорогові) подразники зорового і слухового характеру здатні діяти на підсвідому сферу психіки людини [3; 5]. Погляди цих та інших вчених зводилися до того, що такого типу впливи, що не усвідомлюються, але можуть бути використані в каналах масової інформації, містять в собі значну небезпеку.

З огляду на існування в комунікаційному процесі усіляких загроз інформаційної безпеки особистості, на державному рівні

закріплюються норми і положення, що гарантують інформаційну безпеку. Правове забезпечення інформаційної безпеки базується на сукупності інститутів і норм інформаційного, конституційного, цивільного, адміністративного та кримінального права, що регулюють відносини в сфері протидії загрозам безпеки особистості в інформаційній сфері.

Стан досягнення інформаційної безпеки може розглядатися як потреба не лише держави, але й інших суб'єктів інформаційних відносин: громадян, юридичних осіб, а також технологічних механізмів, систем, інформаційно-комунікаційних технологій як об'єктів інформаційної безпеки.

Список використаної літератури

1. Архипова Є. О. Соціально-філософське осмислення поняття «інформаційна безпека» / Є. О. Архипова // Вісник Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут». Філософія. Психологія. Педагогіка. – 2011. – № 3. – С. 7-11.
2. Грачев Г.В., Мельник И.К. Манипулирование личностью. / Грачев Г.В., Мельник И.К.// М., 2003. С.112
3. Гершуни Г.В., Соколов Е.Н. Объективное измерение чувствительности и субсенсорная ее область. Режим доступа: <http://www.psychology-online.net/articles/doc-1787.html>
4. Дзьобань О. П. Інформаційна безпека в умовах глобалізаційних тенденцій: до проблеми осмислення сутності / О.П.Дзьобань // Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії. – 2006. – Вип. 24. – С. 101-108.
5. Чистович Л.А. Физиология речи. Восприятие речи человеком / Чистович Л.А. Москва: Наука, 1976. 195 с. Режим доступа: <http://www.biblioclub.ru/index.php?page=book&id=42371>

-----***-----

Довгань О.Д.

доктор юридичних наук,
старший науковий співробітник,
заслужений діяч науки і техніки України,
Науково-дослідний інститут
інформатики і права НАПрН України

ПРАВО НА ПРИВАТНІСТЬ У ЦИФРОВУ ЕПОХУ

Новим значущим явищем, що вплинуло на зміни в інформаційній сфері, стала поява та застосування різних у функціональному призначенні новітніх інформаційно-комп'ютерних та телекомунікаційних технологій. До основних з них можна віднести технології типу Інтернету речей та Хмарних технологій, які надають можливість зберігання, обчислювання та обробки значних обсягів даних завдяки так званих Великих Даних.

Без сумніву, Великі дані та штучний інтелект – ключ до важливих інновацій. Вони мають неймовірний потенціал визначати економічні показники та суспільний прогрес. У демократіях неприпустимо, щоби з допомогою цих технологій пригноблювали людей. Проте різні установи зловживають їхніми особистими даними, контролюючи їхню поведінку, а це – ознака тоталітаризму. Така поведінка не лише несумісна з правами людини та демократичними принципами, а й непридатна для сучасного, інноваційного управління суспільством. Наука намагається знайти відповідь на запитання, як використовувати «інформацію для людства», тобто великі дані та штучний інтелект – на благо суспільства¹.

Постає питання яким чином можна протистояти втручанням в особисте життя цифрових технологій? Насамперед, зауважимо, що передусім, в часи цифрової революції, як і раніше, діє базове право громадян на захист, що є основою сучасної, демократичної спільноти.

Так, право на приватність (*право на недоторканність приватного та сімейного життя*) передбачено в Конституції

¹ <https://zbruc.eu/node/44988>

України та конкретизовано у відповідних статтях українського законодавства.

Зокрема, частина 1 статті 32 Конституції містить загальне положення про захист особистого і сімейного життя і заборону державі втручатися в нього, крім випадків передбачених Конституцією. У свою чергу, стаття 30 Основного закону гарантує недоторканність житла, тоді як його стаття 31 безпосередньо регулює таємницю листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції. Частина 2 статті 31 Конституції України забороняє збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди, частина 3 статті 28 Конституції України забороняє піддавати особу без її вільної згоди медичним, науковим чи іншим дослідям.

Інші аспекти та елементи права на приватність розкриваються в Цивільному Кодексі України, Кримінальному кодексі України, спеціальних законах та нормах, наприклад «Про захист персональних даних».

Зауважимо, що в умовах стрімкого науково-технічного прогресу, особливо в інформаційній сфері, надзвичайно актуальним постає питання забезпечення персональних даних, оскільки воно торкається кожного з нас.

Згаданий вище Закону України «Про захист персональних даних», саме спрямований на регулювання правових відносин, пов'язаних із захистом і обробкою персональних даних, із забезпеченням захисту основоположних прав і свобод людини і громадянина, зокрема права на невтручання в особисте життя, у зв'язку з обробкою персональних даних.

До речі, Конвенція про захист осіб стосовно автоматизованої обробки даних особистого характеру² (підписана в Страсбурзі 28 січня 1981 р.) у своїй ст. 1 закликає до забезпечення на території кожної держави-учасниці для кожної особи незалежно від її національності або помешкання поважання її прав і основних свобод, зокрема її права на недоторканність особистого життя, стосовно автоматизованої обробки даних особистого

² https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_326

характеру.

Крім того, у резолюції Генеральної Асамблеї ООН «Право на приватність у цифрову епоху»³ від 18 грудня 2013 року підкреслено глобальну й відкриту природу Інтернету і швидкий розвиток у сфері інформаційних та комунікаційних технологій як рушійної сили для прискорення прогресу на шляху до розвитку в різних формах. У документі підтверджено, що «ті ж права, що люди мають в оффлайн-режимі, повинні також бути захищені онлайн, у тому числі право на приватність».

Засади захисту персональних даних у правовій практиці країн ЄС зводяться до такого: пріоритетним є право особи розпоряджатися своїми персональними даними, а їх використання без дозволу володільця тягне відповідальність згідно з законодавством; для будь-кого, хто здійснює користування персональними даними фізичних осіб з їх дозволу, встановлено відповідальність у разі умисного розголошення цих даних третім особам (*крім випадків, коли на це надано дозвіл*).

Нові правила захисту персональних даних (GDPR)⁴, які схвалено 14 квітня 2016 року і набули чинності у 2018 році є обов'язковими для країн-членів ЄС. Крім того, вони поширюються і на компанії з інших країн, які пропонують товари і послуги в ЄС.

У нових правилах переглянуті цивільні права користувачів, відповідальність за збереження даних, а також введені деякі обмеження переміщення даних між різними країнами. Важливим нововведенням є запровадження більш суворого покарання за несвоєчасне повідомлення інформації про виток даних.

Обов'язковим є необхідність отримання згоди користувачів на обробку їх персональних даних, причому на обробку даних з різними цілями потрібні будуть окремі згоди. При цьому, згода має бути вільною, свідомою і конкретною, а також може бути

³ General Assembly Resolution «The right to privacy in the digital age», A/RES/68/167

⁴ Сучасні правові стандарти Європейського Союзу у сфері захисту персональних даних : Збірник документів ; [неофіційний пер. з англ. І. Майстренко; за ред. В. Брижко; передмова В. Пилипчука]. – (Науково-дослідний інститут інформатики і права Національної академії правових наук України). – К. : ТОВ «Видавничий дім «АртЕк», 2018.- 180 с.

відкликана в будь-який момент. Не буде вважатися вільною згода, якщо користувач змушений її дати, щоб одержати доступ до сайту, програми або додатка. Виняток – персональні дані користувача потрібні для виконання угоди. У випадках, коли персональні дані збираються й обробляються для маркетингових цілей, користувач повинен мати можливість не погоджуватися зі збором і обробкою його даних.

Компанії, що працюють із персональними даними, повинні будуть також вести облік операцій з персональними даними (*тип даних і цілі, для яких вони обробляються*), мінімізувати використання персональних даних відповідно до принципу *data protection by design*, а також проводити внутрішній аудит.

Хотілося наголосити ще на одному важливому моменті. Так, на сьогодні основним електронним класифікатором, на основі якого відбувається збір та обробка персональних даних громадян України органами державної влади, все ще залишається ідентифікаційний номер, що надається органом фіскальної служби.

Нам відомо, що сфера його використання виходить далеко за межі тієї мети, з якою він був запроваджений законом – податковий облік. За відсутності ідентифікаційного коду неможливо легально працевлаштуватися, отримати доступ до пенсійного забезпечення, реалізувати право на освіту, отримати стипендію чи допомогу з безробіття, оформити субсидію, відкрити банківський рахунок, зареєструвати суб'єкта підприємницької діяльності тощо. Фактично, склалася адміністративна практика свідомого порушення органами державної влади Закону України про єдиний реєстр фізичних осіб – платників податків і використання податкового номеру для інших цілей, не передбачених цим Законом.

Підсумовуючи, можна погодитися з думкою фахівців, зокрема⁵, що інформаційні технології поступово змінюють ставлення людей до питань приватності. Ми спостерігаємо, що і одночасно люди звикають до винесення особистих питань у площину публічної комунікації та взаємопроникнення різних

⁵ <https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/16065/1/> Приватність в інформаційному суспільстві.PDF

сфер життя, поступаються приватністю задля власної зручності, можливостей комунікаційних мереж, безперешкодного доступу до кіберпростору, що зрештою зменшує рівень очікувань щодо збереження та захисту приватності.

Стосовно захисту приватності то його рівень має бути таким, щоб як можна більше мінімізувати загрози особистої безпеки в інформаційному суспільстві. Забезпечення захисту персональних даних за умовчанням (*розглядається одним із основних напрямів при проектуванні і застосуванні технологій*) і наявності згоди суб'єктів даних на їх збір різними пристроями.

Традиційних правових засобів та інструментів у сучасному світі недостатньо для того, щоб вирішити проблеми приватності, тому потрібно зосередитися на правових механізмах запобігання вторгнень до приватного життя, розробці гнучкої правової бази, критеріїв можливого втручання до приватності та його межах в інформаційному суспільстві.

-----***-----

Зінько І.Ю.

*кандидат історичних наук,
доцент кафедри правових наук та
філософії Вінницького державного
педагогічного університету
імені Михайла Коцюбинського*

НОРМАТИВНО-ПРАВОВА БАЗА СИСТЕМИ ПРОФЕСІЙНОЇ ПІДГОТОВКИ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ І ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Сьогодні в Україні здійснюється реформування системи місцевого самоврядування, яке є важливим фактором демократизації суспільного життя, децентралізації управління та необхідною передумовою становлення громадянського суспільства, наближення влади до народу. В Україні закладено конституційні засади місцевого самоврядування, ратифіковано Європейську хартію місцевого самоврядування, ухвалено низку базових нормативно-правових актів, які регулюють діяльність органів місцевого самоврядування.

Проведення реформи місцевого самоврядування потребує ефективного кадрового забезпечення. Перед державними службовцями та посадовими особами місцевого самоврядування постає питання здобуття нових знань та підвищення рівня професійної компетентності. Тому сьогодні актуалізуються питання дієвої кадрової політики на місцях; удосконалення системи підготовки, перепідготовки, підвищення кваліфікації посадових осіб, службовців органів місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад; запровадження професійних програм підготовки для органів місцевого самоврядування тощо.

Водночас проведено аналіз ситуації щодо професійної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування, який свідчить про зменшення кількості посадових осіб органів місцевого самоврядування з 91 925 осіб у 2005 році до 83 465 осіб у 2015 році. Така тенденція стала особливо помітною протягом

останніх трьох років, що пов'язано з проведенням в Україні широкомасштабної реформи місцевого самоврядування [1, с. 6].

Спостерігається негативна тенденція і щодо зменшення кількості посадових осіб органів місцевого самоврядування, які підвищили кваліфікацію протягом останніх десяти років, – з 10 636 осіб у 2005 році до 7 476 осіб у 2015 році [1, с. 9]. Однією із причин такої тенденції є недосконалий механізм визначення реальних потреб державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування у професійному навчанні, не забезпечується взаємозв'язок між системою підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад і практикою державного управління та місцевого самоврядування.

Для вирішення даної проблеми у 2017 році розроблена та затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України Концепція реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад [2].

Система підготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації (далі – система професійного навчання) державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад не відповідає сучасним вимогам до якості та змісту освіти. Професійний розвиток державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування – безперервний, свідомий, цілеспрямований процес особистісного та професійного зростання, що базується на інтеграції знань, умінь і компетентностей.

Система професійного навчання державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування є цілісною сукупністю взаємопов'язаних компонентів, що включає визначення потреб у професійному навчанні; формування, розміщення і виконання державного замовлення; формування мотивації до підвищення рівня професійної компетентності; забезпечення функціонування і розвитку ринку надання освітніх послуг у сфері професійного

навчання; моніторинг та оцінку якості навчання. Реалізація Концепції з урахуванням першочергових та довгострокових завдань здійснюватиметься протягом 2017-2020 років кількома етапами [3, с. 6-7]. Визначені проблеми передбачається розв'язати шляхом:

- створення належних умов для забезпечення професійного розвитку державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад;

- створення ефективної системи визначення потреб у професійному навчанні державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад;

- забезпечення безперервності, обов'язковості, плановості професійного навчання державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад;

- розвитку ринку освітніх послуг у сфері професійного навчання державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад на засадах прозорості та доброчесної конкуренції із створенням відповідної системи моніторингу та оцінки якості освітніх послуг;

- залучення всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування до створення системи професійного навчання посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад та забезпечення функціонування ринку відповідних освітніх послуг;

- запровадження механізму співпраці державних та органів місцевого самоврядування, інститутів громадянського суспільства, програм міжнародної технічної допомоги, всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування, установ, закладів різних форм власності, що надають освітні послуги [2].

Підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування за державним замовленням Національного агентства України з питань державної служби (далі – НАДС) на сьогодні реалізується відповідно до:

1) постанови Кабінету Міністрів України від 27 вересня 2016 року № 674 «Деякі питання реформування системи професійного навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування» (із змінами);

2) розпорядження Кабінету Міністрів України від 06 липня 2011 року № 642-р «Про підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування з питань запобігання і протидії проявам корупції на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування» (із змінами);

3) постанови Кабінету Міністрів України від 07 липня 2010 року № 564 «Про затвердження Положення про систему підготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування» (із змінами);

4) постанови Кабінету Міністрів України від 14 липня 1999 року № 1262 «Про фінансове забезпечення підготовки і підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування та органів військового управління Збройних Сил» (із змінами);

5) наказу НАДС від 30 березня 2015 року № 65 «Про затвердження вимог до структури і змісту професійних програм підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад», зареєстрованого в Міністерстві юстиції України 16 квітня 2015 року за № 422/26867 (із змінами)[4].

Підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування проводиться не рідше одного разу на три роки та здійснюється за такими видами: навчання за професійними програмами підвищення кваліфікації; тематичні постійно діючі семінари; тематичні короткострокові семінари, тренінги, тощо.

Професійний розвиток державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування – безперервний, свідомий, цілеспрямований процес особистісного та професійного зростання, що базується на інтеграції знань, умінь і компетентностей.

Національна система підготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування в Україні (далі – система підготовки) утворена й функціонує з метою задоволення потреби центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, інших органів та організацій, на які поширюється дія законів України «Про державну службу» [5] та «Про службу в органах місцевого самоврядування» [6], у високопрофесійних і висококультурних працівниках, здатних компетентно й відповідально виконувати управлінські функції, впроваджувати новітні соціальні технології, сприяти інноваційним процесам реформування системи державного управління та місцевого самоврядування.

До державної системи підготовки, насамперед, належать такі інституції: Національна академія державного управління при Президенті України та її регіональні інститути; інші вищі навчальні заклади, які здійснюють підготовку магістрів за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування» галузі знань «Публічне управління та адміністрування»; регіональні центри перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій; державні (галузеві) заклади післядипломної освіти. Варто зазначити, що науково-методичне забезпечення діяльності системи підготовки здійснює Національна академія.

Отже, реалізація Концепції реформування системи професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування сприятиме підвищенню ефективності державної політики щодо їх професійного навчання; забезпечить якість та безперервність навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування; створить умови для доброчесної конкуренції та розвитку професійної компетенції державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

Список використаної літератури

1. Толкованов В. Інформаційно-аналітичний звіт «Аналіз ситуації щодо професійної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування в Україні» підготовлено в рамках проекту міжнародної технічної допомоги «Партнерство для розвитку міст» (Проект ПРОМІС), який впроваджує Федерація канадських муніципалітетів (ФКМ) за фінансової підтримки Міністерства міжнародних справ Канади. – Київ, 2017. – 57 с.
2. Про схвалення Концепції реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад: Розпорядження Кабінету Міністрів України №974 – р від 1 грудня 2017 року. – Режим доступу :<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974-2017-p>
3. Реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад // Національне агенство з питань державної служби. – Київ, 2017. – 28 с.
4. Порядок організації підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування у навчальних закладах за державним замовленням Національного агентства України з питань державної служби: Наказ Національного агенства України з питань державної служби. – Режим доступу: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0832-17>
5. Про державну службу: Закон України №889-VIII від 01 січня 2019 року // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2016, № 4, ст.43
6. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України №2493 – III від 11 жовтня 2017 року // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2001, № 33, ст. 175

-----***-----

Золотар О.О.

доктор юридичних наук,

старший науковий співробітник,

Науково-дослідний інститут

інформатики і права НАПрН України

РИЗИК ПОЛІТИЧНОЇ ДИСКРИМІНАЦІЇ В УМОВАХ Е-ДЕМОКРАТІЇ

Поняття «е-демократія» увійшло у обіг в США для означення участі громадян у державотворенні та прийнятті рішень через використання сучасних інформаційних технологій, зокрема інтернету. Це дуже важливий фактор – демократія, яка вже існувала в американському суспільстві, доповнилась новими інструментами, що максимально відповідають часу, потребам та запиту громадян. Наприклад, мобільні додатки замість паперових звернень чи телефонного зв'язку, комунікаційні платформи замість запитів, єдині портали замість десятків посилань на різноманітні державні сервіси тощо. Метою цих інструментів є посилення впливу громадян на органи влади, полегшення моніторингу роботи виборних осіб, участь в процесі прийняття рішень та контроль їх виконання, покращення взаємодії органів влади з громадою, особливо на місцевому рівні.

Ч. Армстронг свого часу припускав, що «Інтернет змінює один фундаментальний аспект демократичних систем, що існував протягом 7 тисяч років. Ця зміна може означувати початок періоду демократичних інновацій, масштаби якого будуть зіставними з античною Грецією. Ця зміна приведе до формування демократичних систем, які відзначатимуться більшою динамічністю, меншою централізованістю і вищою відповідальністю, ніж ті, які ми знаємо сьогодні; ці системи передбачатимуть можливість для людей брати участь у їхньому функціонуванні такою малою або такою великою мірою, як вони того бажають; представництво в таких системах ґрунтуватиметься на мережах особистої довіри, а не на абстрактному зв'язку з партією. Це – зростаюча демократія»[1].

В Україні впровадження е-демократії від само початку було ускладнене радянським минулим, що «залишило у спадщину» низьку активність громадянського суспільства, відсутність вкорінених в суспільній свідомості демократичних традицій, бюрократичну корумповану систему органів влади. Прийняття важливих управлінських рішень одноосібно чи навіть колегіально політиками та посадовцями послабили і без того незначний інтерес громадян до публічної політики, а низька громадянська активність в перші роки незалежності дозволила посадовцям безконтрольно розширювати поле своїх повноважень та створювати умови для зловживання владою. В таких умовах розпочалось формування законодавчої бази для функціонування електронної демократії у 2003 році, коли були прийняті закони «Про електронні документи та електронний документообіг», а також «Про електронний цифровий підпис» [2].

Не вдаючись до дискусії щодо змісту е-демократії та її складових, в цьому виступі зупинимось на її розумінні, яке викладене в Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні, схваленій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15.05.2013 р. № 386-р[3], а саме: форма суспільних відносин, за якої громадяни та організації залучаються до державотворення та державного управління, а також до місцевого самоуправління шляхом широкого застосування інформаційно-комунікаційних технологій. Таким чином, задекларовано дві основні складові цього процесу – (1) участь громадян та організацій в процесах державотворення і державного управління і місцевого самоуправління; а також (2) шляхом широкого застосування ІКТ.

На нашу думку, перша складова стосується самих демократичних процесів. За останніми дослідженнями соціологів, активне ядро суспільства в Україні складає біля 20 %. Активне ядро – це така частина громадян, яка готова витратити свій час на вирішення суспільно важливих питань[4]. Після кожної з українських «революцій» – «помаранчевої» та «революції гідності», соціальна активність суттєво зростала, проте згодом ситуація ускладнювалась політичною і економічною нестабільністю, а останні роки – ще й зовнішнім втручанням, що призводило до чергового падіння громадянської активності.

Аналізуючи демократичні процеси професор Оксфордського університету Стівен Коулмен констатує, що в сучасних умовах відбувається розмиття демократичного простору. «Розмитість демократичного простору збігається з атрофією громадянської культури. Сьогодні більше людей, ніж будь-коли, можуть голосувати, але найменше, ніж будь-коли за всю історію цього універсального права, ним користуються. Віра людей у парламенти та інші інститути представницької демократії знижується. Засоби масової інформації намагаються донести сюжети та образи демократичного представництва до людей, але факти свідчать, що більшість громадян замість того, щоб дивитися по телевізору про політику, надають перевагу чомусь іншому або взагалі нічому.» [1]

Демократія нерозривно пов'язана з культурною і національною (від «нація» в конституційному розумінні)⁶ ідентичністю. Переважній частині українського народу властиві низький рівень правової і інформаційної культури, високий ступінь конформізму і лояльності до популістичних політичних позицій, а також схильність до авторитарних поглядів на державу та становище людини в ній. Про це свідчать останні результати соціологічних досліджень [5,6] і недавні президентські вибори в Україні. В західному політичному дискурсі щодо оцінки останніх мала місце думка, що «виборча кампанія в Україні, схожа на карнавал, [...] зобразила демократію західного зразка ...фарсом» [7].

Результати згаданих досліджень, а також аналіз передвиборчих рейтингів можуть вказувати на те, що в українців немає сталої ідеології – вони голосують, орієнтуючись не на програми політиків, а на власні емоції. Таким чином, перенесення політичного процесу у віртуальну реальність, що призводить до істотного зниження рівня рефлексії та обдуманості висловлювань, збільшення кількості у цьому разі досягається за рахунок зниження якості.

Це щодо основної в нашій державі форми представницької демократії – виборів. Проте, ці ж самі українці і використовують,

⁶ Український народ – громадяни України всіх національностей, преамбула Конституції України

а точніше переважно не використовують інструменти е-демократії. Вважається, що на сьогодні найбільш розвиненими інструментами е-демократії в Україні є електронні петиції та бюджети участі.

Електронні петиції до центральних органів влади, на нашу думку, це скоріш ілюзія, що громадяни беруть участь у творенні публічної політики, ніж їх реальна участь. Такої ж думки керівник Українського центру прямої демократії, один із ініціаторів законопроекту про запровадження в Україні системи електронних петицій І. Курус. Він вважає, що в нинішньому вигляді електронна петиція – це профанація, а не дієвий механізм взаємодії влади і громадян. І причиною цього він вважає відсутність політичної волі у керівництва країни і недосконалість чинного законодавства. За словами експерта, під час прийняття чинного зараз Закону фактично нівелювали розроблену ініціаторами процедуру реагування на петицію, залишивши тільки поняття «відповіді на петицію»⁷.

Світова практика показує, що найбільш ефективними виступають петиції, які спрямовані місцевим органам влади. Про це свідчить і українська практика. Якраз на цьому рівні і мають місце основні дискримінаційні ризики – нерівні можливості доступу до мережі, низький рівень цифрової грамотності населення, необізнаність із можливостями використання інструментів е-демократії, а також нерівномірність надання таких можливостей (наприклад, в залежності від регіону).

Викликають питання також методи та рівні ідентифікації авторів та підписантів е-петицій. Згідно вимог закону для подачі або підпису е-петиції достатньо зазначити тільки ім'я, прізвище, адресу реєстрації та адресу електронної пошти, проте деякі органи влади вимагають цифровий підпис, Bank ID або Mobile ID. Таким чином, певна частина населення України позбавлена можливості реалізації своїх прав на участь у політичному житті.

І останнє, але не менш важливе – бракує механізмів моніторингу розгляду та контролю виконання е-петицій. Аналіз текстів так званих «відповідей» на петиції, свідчить, що значною

⁷ З виступу І. Куруса на круглому столі «Партисипативна демократія в системі місцевого самоврядування» в Комітет Верховної Ради України з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування, 10 квітня 2017 р.

мірою це «відписки», у яких мітиться низка положень з чинного законодавства і обіцянка «врахувати в подальшій роботі». Такі реалії призводять до знеохочення громадян і падіння громадської активності, а отже – нівелює саму ідею існування цього інструменту.

Звичайно, в межах одного виступу на круглому столі неможливо повної мірою розкрити означену проблему, проте, підсумовуючи, зазначимо, що реалізація е-демократії вимагає не лише створення рівних можливостей доступу до ІКТ та належного рівня обізнаності про існування її інструментів; а, насамперед, підвищення рівня соціальної свідомості та правової культури населення, а також – зі сторони можновладців – політична воля реальної взаємодії з громадянським суспільством в процесі прийняття рішень, зокрема, законодавче закріплення механізмів моніторингу розгляду та контролю виконання е-петицій.

Джерела:

1. Електронне урядування та електронна демократія: навч. посіб.: у 15 ч. / за заг. ред. А.І. Семенченка, В.М. Дрешпака. – К., 2017. Частина 3: Електронна демократія: основи та стратегії реалізації / [Н.В. Грицяк, А.І. Семенченко, І.Б. Жилиєв]. – К.: ФОП Москаленко О. М., 2017. – 84 с.
2. Електронна демократія в Україні: інструменти та методи. URL: <https://gurt.org.ua/articles/44096/>
3. Стратегія розвитку інформаційного суспільства в Україні, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15.05.2013 р. № 386-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>
4. Махначова Н. М. Е-демократія як інструмент розвитку громадянського суспільства та ефективного партнерства в публічній сфері. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/10_2018/25.pdf
5. Справа наліво: що думають українці про державний контроль економіки та особистих свобод? URL: <https://voxukraine.org/uk/sprava-nalivo-shho-dumayut-bilshist-ukrayintsiv-pro-derzhavnij-kontrol-ekonomiki-ta-osobistih-svobod/>
6. Соціологи вирахували причини поширення популізму в Україні. URL: <https://platfor.ma/sotsiology-vyrachuvaly-prychyny-poshyrennya-populizmu-v-ukrayini/>
7. Putin's big Ukraine win. URL: <https://www.politico.eu/article/vladimir-putin-big-ukraine-election-win-volodymyr-zelenskiy/>

Касинюк Л. А.

доцент права кафедри
суспільно-гуманітарних дисциплін
Харківського національного університету
будівництва та архітектури;

Яровицька Н. А.

кандидат філософських наук,
доцент кафедри суспільно-гуманітарних
дисциплін Харківського національного
університету будівництва та архітектури;

Мельник Е. А.

кандидат філософських наук, доцент,
доцент кафедри правових наук та філософії
Вінницького державного педагогічного
університету імені Михайла Коцюбинського

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ЯК ОСНОВНИЙ НАПРЯМ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Одним з найважливіших та найактуальніших завдань розбудови сучасної демократичної України є формування органів місцевого самоврядування, організація та діяльність яких базувалася б на принципах Європейської хартії місцевого самоврядування. Саме тому новий соціально-економічний рівень та культурний розвиток територіальних громад і регіонів потребує проведення реформ органів місцевого самоврядування, децентралізації, яка сприятиме підвищенню рівня та якості життя більшої частини громадян України.

Реформа передбачає створення нової моделі територіальної організації влади, децентралізацію завдань, повноважень та відповідальності; розвиток системи місцевого самоврядування і формування спроможних територіальних громад, удосконалення державної регіональної політики тощо. Водночас успішне здійснення реформ децентралізації тісно пов'язане з формуванням нової генерації місцевих політиків та службовців органів місцевого самоврядування, які будуть діяти в принципово нових умовах та які потребують нових знань, умінь і навичок.

Місцеве самоврядування – це місцеве самоуправління, здійснюване самостійно населенням певної територіальної одиниці. Поняття «самоврядування» почало використовуватись в період Великої французької революції, щоб відобразити факт самостійності общини (громад) стосовно держави. Поняття «місцеве самоврядування» запроваджується в науковий обіг починаючи з XIX століття. Зацікавленість проблемою набула висвітлення у наукових працях пруського юриста Рудольфа Гнейста, німецького правознавця Г. Єллінека, англійських вчених І. Редліха і П. Ашлея [1, 2, 3].

Вітчизняні теоретики розглядали місцеве самоврядування через територіально-виробничу форму організації суспільства – громаду. Так, М. Драгоманов вбачав у самоврядуванні спосіб подолання надмірної централізації державної влади через широке втілення суспільної свободи на рівні низових адміністративно-територіальних структур, а М. Грушевський розглядав самоврядування як спосіб зміцнення і саморозвитку національних територій шляхом втілення ідей «широкої козацької автономії» [с.203-204].

Подальший розвиток місцевого самоврядування пов'язаний із Магдебурзьким правом. Вважається, що його основні принципи були вперше застосовані в німецькому місті Магдебург (звідси і назва). Магдебурзьке право звільняло міста від влади феодала і держави. Їх мешканці керувались власними законами, обирали представницькі органи. Протягом XIV-XVII століть на території України налічувалось до 400 міст і містечок, які мали Магдебурзьке право.

Процес ліквідації місцевого самоврядування започаткував договір між Україною і Московською державою 1654 року. У XVIII, XIX та на початку XX століть відбувалось нещадне хижачке винищення всього українського, яке не обминуло і місцеве самоврядування. У 1831 році інститут місцевого самоврядування було скасовано.

Спробу реорганізувати місцеве самоврядування в Україні здійснено за часів УНР. Проте конституційні положення II Універсалу і Конституції УНР 1918 року реалізовано не було. У Радянському Союзі місцеве самоврядування вважалося буржуазним інститутом і не дістало законодавчого закріплення.

Значним кроком уперед було прийняття у 1985 році Всесвітньої декларації місцевого самоврядування. В ній визначено основовположні принципи та конституційні основи місцевого самоврядування, які повинні впроваджуватись у практику в усьому світі.

Початком нової історії місцевого самоврядування в Україні стало прийняття 7 грудня 1990 року Закону «Про місцеві Ради народних депутатів в Українській РСР та місцеве самоврядування» та нової редакції Закону «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве регіональне самоврядування» від 26.03.1992 року. Територіальною основою місцевого самоврядування визнавались село, селище, місто, а регіональною – район, область.

Конституція України 1996 року (розділ XI) відкрила новий простір подальшого становлення місцевого самоврядування. Відповідно до Конституції (ст.140) місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Фундаментальні принципи функціонування місцевої влади знайшли своє втілення у положеннях Європейської Хартії місцевого самоврядування 1985 року, яку Верховна Рада ратифікувала у 1997 році. В його основу покладено класичний принцип субсидіарності, відповідно до якого саме на нижчих рівнях управління слід вирішувати ті питання місцевого значення, яким немає сенсу надавати державного рівня. При приєднанні до Хартії кожна з держав, дотримуючись європейських стандартів і виходячи із власних потреб та традицій, має виробити свою національну модель. При цьому національні риси не втрачаються, а набувають ще більшого значення [5, с.142].

1 квітня 2014 року на засіданні Уряду України схвалено Концепцію реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні. Самоврядування.

Реформування місцевого самоврядування – це одна з тих реформ, впровадження якої призведе до позитивних відчутних змін у країні. Метою реформи є надання можливостей кожній громаді, селу, селищу, місту мали свій повноцінний бюджет,

змоги кожному мешканцю бути активним учасником у прийнятті громадських рішень.

Основними напрямками запропонованої реформи влади є:

1. Визначення територіальної основи органів місцевого самоврядування і виконавчої влади, запровадження трьохрівневої системи адміністративно-територіального устрою: базовий рівень (громада), районний рівень (район), регіональний рівень (область).

Зміни торкнуться базового і районного рівнів. Межі областей змінюватись не будуть.

Сьогодні більшість територіальних громад через їхню надмірну подрібненість, слабку матеріально-фінансову базу неспроможні виконувати свої повноваження, тому Верховною Радою 05.02.2015 року був прийнятий Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад».

У населених пунктах, котрі не визначенні адміністративними центрами, обиратимуть старосту на строк повноважень місцевої ради. Він є посадовою особою місцевого самоврядування та керується у своїй діяльності Положенням про старосту.

2. Розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування різних рівнів за принципом субсидіарності. Європейська Хартія місцевого самоврядування принцип субсидіарності визначає як такий, що визнає розподіл повноважень різних рівнів публічної влади у державі. Найбільш важливі повноваження слід передати на рівень громади. Це – шкільна та дошкільна освіта, первинна медична та швидка допомога, комунальне господарство, охорона правопорядку, соціальний захист, пожежна охорона тощо.

3. Розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та виконавчої влади на засадах децентралізації влади.

4. Забезпечення органів місцевого самоврядування необхідними фінансовими ресурсами. Податки стають основою місцевого бюджету, вони підуть на ремонт доріг, школи, охорону правопорядку тощо. Це умова розвитку місцевої економіки, малого та середнього бізнесу, з'являться нові робочі місця та надходження до бюджету.

5. Зробити органи місцевого самоврядування підзвітними перед виборцями і державою. Люди повинні розуміти, що від

їхнього голосування залежить, чи добре працюватиме влада, чи покращиться їхнє життя, чи ні.

Усі напрями є важливими, але основну увагу варто зосередити на децентралізації як основному напрямку реформування місцевого самоврядування, адже роль децентралізації управління в процесах становлення інституту місцевого самоврядування є визначальною.

Децентралізація (від латинського *de* – протиставлення, *centralis* – центральний) трактується як ослаблення або скасування централізації. Тобто – це система розподілу функцій і повноважень між державним і місцевими рівнями управління із розширенням прав останніх. Децентралізація – це передача повноважень та бюджетних надходжень від державних органів до органів місцевого самоврядування. Наділення органів місцевого самоврядування правом самостійно розпоряджатися бюджетними коштами стимулює їх до скорочення необґрунтованих витрат у суспільному секторі. Крім того, територіальні громади отримають право розпоряджатися земельними ресурсами в межах своєї території, об'єднувати свої майно та ресурси в рамках співробітництва територіальних громад для виконання спільних програм та більш ефективного надання публічних послуг населенню суміжних територіальних громад.

Районні та обласні ради залишаються, створюються їх виконавчі органи (зараз вони відсутні) і ліквідуються державні адміністрації. Це посилює місцеве самоврядування, адже управляти будуть люди, обрані в ході місцевих виборів.

Після ліквідації державних адміністрацій і набрання чинності змін до Конституції України щодо децентралізації влади вводиться інститут префектів, які будуть наглядати за конституційністю і законністю рішень органів місцевого самоврядування та матимуть право зупиняти дію незаконних актів органів місцевого самоврядування з одночасним зверненням до суду. На посаду префекта особа обирається за конкурсом, а призначатися і звільнятися Президентом за поданням Уряду. З метою запобігання зловживань, префекти працюватимуть 3 роки, а у подальшому зазнаватимуть ротації.

Загальна кількість депутатів районних і обласних рад скоротиться, частина функцій буде передана на рівень громади. На вищому рівні (район, область) залишаться лише ті питання, які є спіль-

ними для громад. В цьому принципова відмінність децентралізації від федералізації. У децентралізованій унітарній державі є найбільш спроможними два рівні публічної влади: національний та місцевий. У федеративній державі навпаки – найбільше повноважень і ресурсів зосереджено на рівні регіону, що може призвести до формування надто амбітних регіональних політичних еліт чи навіть до регіонального сепаратизму.

Реформування у сфері місцевого самоврядування може дати потужний поштовх для прискорення розвитку суспільства. Прикладом є реформи Польщі, яка, надавши самостійності гмінам, уже за рік отримала іншу країну. Малі містечка стали чисті й освітлені, вони змінювали свій вигляд щомісячно.

Місцеве самоврядування є основою кожної демократичної держави, оскільки забезпечує можливість громадян реалізувати своє право на участь в управлінні публічними справами. Важливим чинником у реформуванні системи органів місцевого самоврядування є вияв громадської активності. Оскільки головним ресурсом будь-якої реформи є людський потенціал, саме свідоме активне ставлення громадян і сприятиме швидшому та якіснішому реформуванню майбутнього. Віра громадян у всемогутність держави, упевненість в тому, що саме держава має вирішувати усі проблеми, повинні залишатися в минулому.

Література:

1. Ашлей П. Местное и центральное управление. Сравнительный обзор учреждений Англии, Франции, Пруссии и Соединенных Штатов. – Спб, 1910. – XII. – 296с.;
2. Еллинек Г. Общее учение о государстве. – 2-е изд., испр. и доп. по 2-му нем. изд. СИ. Гессеном. – Спб, 1908. – 598с.;
3. Сенктон Е. Системи міського управління/ Е.Сенктон. – Х.: Центр освітніх ініціатив, 2001. – с.12.
4. Грушевський М.С. Очерк історії українського народу.– К.: Либідь, 1991. – 250с.
5. Європейська Хартія місцевого самоврядування та розвиток місцевої і регіональної демократії в Україні /наук. практ. посіб./ за ред. М.О. Пухтинського, В.В. Толкованова.– К.: Крамар, 2003. – 400с.

-----***-----

Кононенко В.В.

*доктор історичних наук, доцент,
доцент кафедри правових наук та філософії
Вінницького державного педагогічного
університету імені Михайла Коцюбинського*

ВИКОРИСТАННЯ ЕЛЕКТРОННИХ ТЕХНОЛОГІЙ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ (НА ПРИКЛАДІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ВІННИЦЬКОЇ ОБЛАСТІ)

Сучасні інформаційні технології є невід’ємною складовою життя людини, суспільства та функціонування держави. На сьогодні вони стали одним з найважливіших елементів суспільного управління, де одночасно виступають методами та засобами впливу на об’єкт управління. Не можливо уявити виконання завдань та функцій, які стоять перед державними органами влади, органами місцевого самоврядування, іншими суб’єктами публічного управління без використання інформаційних технологій.

Не зважаючи на втрачені можливості в інформатизації та застосуванні новітніх інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ) у публічному управлінні наприкінці 1990-х – на початку 2000-х рр., на нашу думку, на сьогодні маємо ряд здобутків у використанні нових електронних можливостей при регулюванні життя держави, суспільства та наданні послуг громадянам. Цьому сприяли ряд державних нормативно-правових актів, які були спрямовані на застосування електронних технологій. Серед них, Закон України «Про Національну програму інформатизації» (1998 р.) [1], Закон України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки» (2007 р.) [4], Постанова Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо подальшого забезпечення відкритості у діяльності органів виконавчої влади» (2002 р.) [2], Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні» (2017 р.) [3].

Важливу роль у поширенні використання електронних технологій у публічному управлінні відіграють також Закони України «Про інформацію», «Про Національну програму інформатизації», «Про телекомунікації», «Про електронні документи та електронний документообіг», «Про електронний цифровий підпис», «Про доступ до публічної інформації», «Про захист персональних даних», «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах» та ін.

Питання інформатизації публічного управління набуло особливої ваги із підписанням Угоди про асоціацію з Європейським Союзом (2014 р.). В Угоді сторони заявили про співробітництво, що має на меті імплементацію національних стратегій інформаційного суспільства, розвиток всеохоплюючої нормативно-правової бази для електронних комунікацій та розширення участі України у дослідній діяльності Європейського Союзу у сфері інформаційно-комунікаційних технологій. Ця співпраця повинна сприяти «широкосмуговому доступу, поліпшення безпеки мереж та широкому використанню ІКТ приватними особами, бізнесом та адміністративними органами шляхом розвитку локальних ресурсів Інтернет і впровадження онлайн-послуг, зокрема електронного бізнесу, електронного уряду, електронної охорони здоров'я і електронного навчання» [5].

Дослідник О. Берназюк пропонує розглядати цифрові технології у публічному управлінні як єдину систему відповідних засобів, організовану на всіх рівнях та в усіх основних сферах публічного управління, які дозволяють підвищити ефективність такого управління, проте зазначає, що у правовій науці цифрові технології найчастіше позначаються через поняття «електронне урядування» та «електронний уряд» [6, с. 110].

Концепцію розвитку електронного урядування в Україні визначено, що електронне урядування – форма організації державного управління, яка сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій для формування нового типу держави, орієнтованої на задоволення потреб

громадян [3]. В основі електронного уряду (e-government), на думку І. Погребняка, лежить «клієнт-орієнтованість» публічних інститутів, сприйняття громадян як споживачів адміністративних, публічних послуг і прийняття підходів задоволення очікувань споживачів [7, с. 30].

Таким чином, і науковці, і законодавці сходяться на тому, що основною метою «електронного урядування» та «електронного уряду» поряд із забезпеченням прозорості публічного управління є орієнтація на задоволення потреб громадян через розширення можливостей надання через ІКТ адміністративних та публічних послуг. Запровадження ІКТ у публічному управлінні зводиться не стільки до створення веб-сайтів органів державної влади, органів місцевого самоврядування, громадських організацій та інших суб'єктів надання публічних послуг, скільки у створенні нових можливостей, наближенні громадян, бізнесу, суспільства до отримання послуг через використання ІКТ.

Варто зазначити, що останніми роками у використанні ІКТ по наданню послуг через портали органів державної влади та органів місцевого самоврядування зроблено значний поступ. Так, веб-сайт Вінницької обласної державної адміністрації містить не тільки посилення, які виконують інформаційну роль та забезпечують прозорість влади (ОДА, про область, анонси подій, новини та оголошення, публічна інформація, громадянське суспільство), а й посилення на сторінки адміністративних послуг, порталу державних послуг, системи електронних звернень. Проте, на нашу думку, функціонал власне надання адміністративних послуг не є широким, оскільки окрім можливості електронного звернення до адміністрації, вікно адміністративних послуг не стільки надає можливість замовити саму послугу, скільки допомагає провести підготовчу роботу через можливість завантаження зразків документів, що є необхідними для отримання публічної послуги [8].

Значно ширші можливості у сфері надання послуг громадянам надає веб-сайт Вінницької міської ради. Серед послуг щодо традиційного знайомства з місцевими очільниками та структурою міської ради (сторінка – міська влада), надання широкої інформації

про місто (сторінка – громадянам), забезпечення публічності та прозорості діяльності органів місцевого самоврядування (сторінка – прозоре місто), громадянам створена реальна можливість у отриманні цілого ряду адміністративних послуг. Серед них: архівні послуги (5 послуг), послуги у сфері житла та квартирної обліку (1), земельних питань (16), комунального господарства (8), містобудування та архітектури (5), підприємницької діяльності (10), сім'ї, дітей, гендерних відносин (2), соціального захисту (1). Окрім того, у громадян через персональний кабінет є можливість попередньо записатися до черги до Центрів адміністративних послуг «Центр», «Замостя», «Старе місто», «Вишенька», «Вишенька2» [9].

Одночасно ведеться робота по розширенню можливостей надання послуг громадянам іншими органами державної влади. Так, Державний архів Вінницької області як структурний підрозділ Вінницької обласної державної адміністрації, розширює можливості отримання інформації за допомогою звернення через електронну пошту. Усі запити (заяви, листи), надіслані електронною поштою, приймаються та розглядаються Державним архівом Вінницької області за умови наявності: 1. Прізвища, імені та по батькові заявника; 2. Поштової адреси та номери контактної телефона заявника; 3. Повного чіткого викладення суті питання.

Таким чином, варто зазначити, що протягом останніх років здійснено не тільки суттєві кроки по забезпеченню відкритості, прозорості діяльності суб'єктів публічного управління, а й у сфері надання адміністративних послуг. Проте, це лише початок широкого використання інформаційно-комунікаційних технологій в управлінні, оскільки при аналізі веб-сайтів міських рад Вінницької області широкого набору можливостей надання послуг для громадян, на жаль, ми не побачили. Переважна більшість офіційних порталів виконують інформаційну роль та забезпечують канал зворотнього зв'язку, проте мають вкрай низький функціонал надання публічних послуг.

Список використаних джерел та літератури:

1. Закон України «Про Національну програму інформатизації» від 4 лютого 1998 р. // Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/74/98-%D0%B2%D1%80>. – Назва з екрана.
2. Постанова Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо подальшого забезпечення відкритості у діяльності органів виконавчої влади» від 29 серпня 2002 р. № 1302 // Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1302-2002-%D0%BF>. – Назва з екрана.
3. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні» від 20 вересня 2017 р. // Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/649-2017-%D1%80>. – Назва з екрана.
4. Закон України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки» від 9 січня 2007 р. // Верховна Рада України. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/537-16>. – Назва з екрана.
5. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони // Верховна Рада України. – Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011. – Назва з екрана.
6. Берназюк О. Цифрові технології у сфері публічного управління: визначення основних понять / О. Берназюк // Науковий вісник Ужгородського національного університету. – Серія Право. – 2017. – Вип. 46. – Том 1. – С. 109-112.
7. Погребняк І. Електронний уряд (e-government) і електронне урядування (e-governance): поняття та принципи функціонування / І. Погребняк // Право та інновації. – 2014. – « 3 (7). – С.26-35.
8. Перелік адміністративних послуг, які надаються облдержадміністрацією та її структурними підрозділами // Вінницька обласна державна адміністрація. – Режим доступу: <http://www.vin.gov.ua/bilshe/administratyvni-posluhy>. – Назва з екрана.
9. Персональний кабінет // Вінницька міська рада. – Режим доступу: <http://my.vmr.gov.ua/Pages/PreRegistration.aspx>. – Назва з екрана.

Конотопенко О.П.

*кандидат філософських наук, доцент,
доцент кафедри правових наук та філософії
Вінницького державного педагогічного
університету імені Михайла Коцюбинського*

СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ ЗАПРОВАДЖЕННЯ ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Загальносвітовою тенденцією розвитку сучасного суспільства є його поступовий перехід до суспільства знань, що орієнтовано на інтереси людей, відкрите для всіх і в якому кожен міг би створювати та накопичувати інформацію та знання, мати до них вільний доступ, користуватися та обмінюватися, щоб надати можливість кожній людині повною мірою реалізовувати свій потенціал, сприяючи суспільному і особистому розвитку та підвищуючи якість життя.

Такий підхід обумовлений комплексом факторів, що підвищує роль інформації в суспільних процесах і набуття інформацією якостей стратегічного ресурсу та товару, глобалізація, революція в ІКТ і їх широке впровадження в усі сфери життєдіяльності громадян, суспільства та держави, необхідністю навчання протягом життя. ІКТ в сучасних умовах швидкого технологічного розвитку людства стають каталізатором радикальних змін у житті суспільства, змінюючи традиційні уявлення про політичні та культурні цінності. У результаті цих глобальних змін відбувається поступовий перехід до інформаційного суспільства, де важлива роль належить інформації та знанням.

Як зазначають сучасні прихильники використання ІКТ у різних сферах життєдіяльності суспільства – доступ до знань є одним з цивільних прав громадян, інформація дає людям можливість вчитися, творити і здійснювати їх мрії.

Технічний прогрес значно скоротив вартість накопичення, обробки та передачі інформації в планетарних масштабах, що позначилося на показниках економічного зростання. Так, якщо за визначенням одного з ідеологів інформаційного суспільства Д. Белла [1], індустріальному суспільству був притаманний

перерозподіл робочої сили на користь виробництва та видобування, то у сучасному світі цей перерозподіл зміщується в сторону інформаційних послуг. Головними ресурсами стають інформація та знання. За визначенням іншого, не менш відомого дослідника, Е. Тоффлера [2], інформація є найбільш різнобічним і фундаментальним інструментом влади, оскільки дозволяє його володарю швидко реагувати на виклики, перед якими він опинився, і може бути використаним як засіб примусу інших поводитися таким чином, щоб не порушити особистих інтересів володаря знання.

ІКТ стали невід'ємним елементом функціонування сучасного суспільства, від яких залежить не тільки розвиток науки і техніки, а й демократії. Відповідно, однією з необхідних передумов сталого демократичного розвитку є прозора та відкрита влада. Відкритість органів влади є запорукою здійснення ефективного публічного управління, що спроможна створити реальний громадянський контроль, забезпечити права людини та громадянина, зміцнити довіру громадян до влади.

Одним з таких інструментів відкритості влади є електронне урядування, що забезпечує нові форми комунікації між громадянами, бізнесом та владою, безперешкодний доступ до публічної інформації та сприяє участі громадян у виробленні та впровадженні державної політики, наданні більш якісних адміністративних послуг.

Теоретичним фундаментом для концепції електронного урядування слугують теорії інформаційного суспільства, які отримали свій розвиток з другої половини XX століття. Ці теорії обґрунтували домінуючу роль інформації та інформаційних ресурсів для розвитку та існування суспільства на сучасному етапі. Крім того, інформація буде визначати розвиток цивілізації в майбутньому, стане основним критерієм соціальної стратифікації, основним ресурсом для прискореного розвитку демократичних країн але, в той же час, джерелом нерівності.

Що ж таке електронне урядування? У науковому та експертному середовищі існують різні визначення поняття «електронний уряд». Але ще більше визначень дається поняттю «електронне урядування». Це пов'язано із відсутністю узгодженості

у трактуванні понять «електронний уряд» та «електронне урядування» в різних офіційних документах у різних країнах світу. Саме поняття «електронний уряд» (з англ. e-government) почали активно вживати у 90-х роках ХХ ст. Саме в цей час з'являється ІКТ, як нова детермінанта для підвищення ефективності публічного управління.

В Організації економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР) поняття «електронний уряд» фокусується на використанні нових ІКТ урядом, які застосовуються до повного спектру управлінських функцій. Відправною точкою електронного уряду є переконаність у тому, що електронний уряд потенційно виступає основним джерелом адаптації кращих управлінських рішень.

Фахівцями з Європейської комісії електронний уряд визначається як застосування ІКТ в державному управлінні у поєднанні з організаційними змінами і новими навиками державних службовців з метою підвищення якості державних послуг і демократичних процесів, зміцнення підтримки політики держави.

Отже, у сучасному розумінні англomовний термін «e-government» тлумачиться не лише як електронний уряд, а як електронне управління державою, тобто використання в органах публічного управління сучасних технологій. А якщо ми говоримо вже про електронне управління, як про певну технологію, то виникає нове поняття «електронне урядування».

У Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи «Про електронне урядування» [3], зокрема, наведено такі кроки розбудови е-урядування у державах-підписантах: 1) переглянути політику впровадження технологій е-урядування, законодавство і практику його застосування у цій сфері; 2) залучати до співпраці відповідних іноземних та національних експертів з метою розробки спільної стратегії щодо напрямів впровадження і розвитку е-урядування; 3) розробити стратегію е-урядування, яка: повністю відповідатиме принципам національної організації демократичного врядування; сприятиме позитивному розвитку демократичних процесів тощо.

У нашій державі узагальнене визначення електронного урядування було запропоноване в Концепції розвитку електронного

урядування в Україні (2010 р.) [4] : *Електронне урядування* – форма організації державного управління, яка сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій для формування нового типу держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян.

У Стратегії реформування державного управління України на 2016–2020 роки[5] термін «електронне урядування» визначено як використання ІКТ для покращення ефективності системи державного управління, її відкритості та зручності, зокрема операційного компонента, що забезпечує діяльність державних органів.

У науковій дискусії про електронне урядування фахівці вказують на те, що сама концепція електронного урядування вже і є концепцією взаємодії і новою формою співпраці держави та громадян в інформаційному суспільстві. Виходячи з цього, навіть виокремлюють декілька класифікацій взаємодій, які відбуваються в електронному урядуванні. Різні дослідники називають ці класифікації по-різному. Одні вважають їх видами взаємодій, інші – секторами. Виділяють декілька основних видів (секторів) взаємодій: G2C (уряд – громадяни); G2G (уряд – уряд); G2B (уряд – бізнес). Деякі дослідники додають ще четвертий вид (сектор) взаємодії G2E (уряд – держслужбовці). Ще інші додають і окремих п'ятий вид (сектор) взаємодії C2G (громадяни – уряд), акцентуючи увагу саме на цьому виді взаємодії з урядом. У Південній Кореї взагалі розроблена концепція взаємодії влади з громадянами, яка на перший погляд візуально майже не відрізняється від G2C, але, насправді, тільки вже в її англійській аббревіатурі G4C (government for citizens) закладена концептуальна відмінність – уряд для громадян [6] .

Отже, хоча електронне урядування охоплює безліч різних видів діяльності й безліч учасників, можна виділити три чітко виокремлені сектори взаємодії: між органами державного управління (G2G), між державою і бізнесом (G2B) і між державою та громадянами (G2C) [7].

Необхідно зазначити, що з впровадженням ІКТ в усі сфери життя сучасної людини виникає нова форма взаємодії в умовах становлення інформаційного суспільства – електронна взаємодія. Унікальність цієї форми взаємодії полягає в тому, що вона поєднує в собі всі вище перелічені класифікації. Якщо говорити про сектори електронної взаємодії, то саме вищезазначені три сектори (держава, бізнес, суспільство) можна віднести і до простору електронної взаємодії. Причому, поява електронної взаємодії привела до того, що в рамках цих секторів виникли нові поняття інформаційного суспільства, електронного уряду і електронного бізнесу.

Серед основних очікувань під час впровадження електронного урядування необхідно виділити трансформацію внутрішніх та зовнішніх взаємовідносин та оптимізацію роботи адміністративного апарату держави на основі використання ІКТ. Іншими словами – це відкритість та прозорість діяльності органів влади з метою зробити їх більш гнучкими, менш ієрархічними та зрегульованими за допомогою сучасних ІКТ.

Список використаних джерел

1. Белл Д. Грядущее постиндустриальное общество / Д.Белл. – М.: Наука, 1999. – 221 с.
2. Тоффлер Э. Мои мысли о природе власти / Э. Тоффлер. – М.: Знание, 1992. – 321 с.
3. Електронне урядування. Опорний конспект лекцій / Дзюба С.В., Жияєв І.Б., Полумієнко С.К, Рубан І.А., Семенченко А.І.; за ред. А.І. Семенченка. – Київ, 2012. – 264 с. р. – 54 с.
4. Зелена книга державної політики у сфері електронного урядування / уклад.: Кобець Р.В. – К.: Новий друк, 2015
5. Клімушин П.С. Електронне урядування в інформаційному суспільстві: [монографія] / П.С. Клімушин, А.О. Серенок. – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2010. – 312 с.
6. Клімушин П.С. Стратегії та механізми електронного урядування в інформаційному суспільстві: [монографія] / П.С. Клімушин. – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2016. – 524 с.
7. Крюков О.І. Інформаційна безпека держави в умовах глобалізації / О. І. Крюков // Державне будівництво [Електронне вид.]. – 2007.– № 2. – Режим доступу до журн.: <http://www.kbuapa.kharkov.ua>.

-----***-----

Корж І.Ф.

*доктор юридичних наук,
старший науковий співробітник,
завідувач наукової лабораторії,
НДІ інформатики і права
НАПрН України*

ІНФОРМАЦІЙНЕ НАПОВНЕННЯ ВЕБ-ПОРТАЛІВ ТА ВЕБ-САЙТІВ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ

Одним із головних завдань на сучасному етапі розвитку такої молодой країні як Україна, є державотворення. Процес державотворення в Україні, у порівнянні з іншими її сусідами, проходить у специфічних умовах і визначається своїми особливостями. Однак, головною метою державної політики було і залишається створення передумов та здійснення реальних кроків для вступу до Європейського Союзу і послідовне запровадження в життя європейської моделі розвитку загалом.

Одним із вагомих здобутків демократичних перетворень в Україні є реальне, а не деклароване право громадян щодо їхньої участі в управлінні державними справами, обиратися до органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Громадяни України мають можливість реально управляти державними справами, приймаючи участь у напрацюванні відповідних рішень органів державної влади та органів місцевого самоврядування, здійснювати реальний контроль за їхньою діяльністю, вносити відповідні пропозиції, вимагати звітів органів тощо, тобто, здійснювати реальний контроль за діяльністю публічної влади.

Необхідно зазначити, що взаємодія влади і структур громадянського суспільства постійно набуває політичної гостроти та зростаючої актуальності. Актуальність зазначеного обумовлено тим, що в демократичній державі влада не може ефективно функціонувати без взаєморозуміння і конструктивної взаємодії з громадянським суспільством, яке являє собою множинність самодіяльних, незалежних від держави соціальних груп та індивідів, які самостійно захищають свої інтереси.

Механізмом забезпечення зазначеного в сучасних умовах стали веб-портали та веб-сайти органів публічної влади.

Що можна розуміти під веб-порталом/веб-сайтом?

Веб-портал – це сукупність апаратних та програмних засобів органу публічної влади з унікальним адресом у глобальній мережі передачі даних INTERNET разом з інформаційними ресурсами, що перебувають у розпорядженні цього органу і забезпечують користувачам доступ до цих інформаційних ресурсів та надання інших інформаційних послуг через мережу INTERNET;

Веб-сайт – це сукупність веб-сторінок, доступних у глобальній мережі передачі даних INTERNET, які об'єднані як за змістом, так і навігаційно, або відповідний об'єкт на вебпорталі, за яким закріплена адреса, що ідентифікує його в мережі (FTP-site, WWW-site тощо).

Таким чином веб-сайти і веб-портали органів публічної влади є офіційно діючими інформаційними органами і частиною української складової мережі українського сегменту Інтернет, діяльність котрих регулюється відповідною нормативно-правовою базою, що спрямована на розвиток демократичних засад гласності у сфері інформації та підвищення ефективності системи державного управління по різних напрямках її діяльності. Головне призначення веб-сайту – надання інформації. Це найбільш ефективний спосіб її надання за рахунок мережі Інтернет. Нині уявити собі державний орган чи орган місцевого самоврядування без наповненого інформацією веб-сайту неможливо.

Державною владою прийнято ряд нормативно-правових актів, які регулюють питання створення та функціонування веб-сайтів, насамперед органів виконавчої влади, та їх наповнення відповідним контентом. До них можна віднести наступні нормативно-правові акти: Закон України «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 р.; Указ Президента України «Питання забезпечення органами виконавчої влади доступу до публічної інформації» від 05.05.2011 р. № 547; постанови Кабінету Міністрів України «Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади» від 04.01.2002 р. № 3, «Про заходи щодо подальшого забезпечення

відкритості у діяльності органів виконавчої влади» від 29.08.2002 р. № 1302 та «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 03.11.2010 р. № 996; спільний наказ Державного комітету інформаційної політики, телебачення і радіомовлення України й Державного комітету зв'язку та інформатизації України «Про затвердження Порядку інформаційного наповнення та технічного забезпечення Єдиного веб-порталу органів виконавчої влади та Порядку функціонування веб-сайтів органів виконавчої влади» від 25.11.2002 р. № 327/225 ; Розпорядження Голови Верховної Ради України «Про веб-ресурси Верховної Ради України» від 19.05.2015 р. № 699. І хоча окремих регуляторних актів для органів місцевого самоврядування не видавалося, в окремих актах Уряду надані рекомендації органам місцевого самоврядування дотримуватися їх вимог.

Метою здійснення інформаційного наповнення веб-порталу / веб-сайту є забезпечення гласності та відкритості діяльності органів публічної влади. Своєчасна, оперативна, повна, достовірна інформація, отримана від публічних органів, якими є зазначені вище органи, через їхні веб-портали/веб-сайти – запорука успішної взаємодії громадян з державними та місцевими органами, що ефективно сприяє вирішенню актуальних проблемних питань різного рівня. Одним з показників інформаційної відкритості влади, що піддається чіткому кількісному аналізу, є висвітлення органами публічної влади власної діяльності в Інтернет, а також визначено 20 видів обов'язкової інформації, що має бути розміщена на сайтах центральних органів виконавчої влади та 26 видів, що повинні бути на сайтах органів місцевої влади.

Спостерігається позитивна динаміка інформаційного наповнення офіційних веб-сайтів органів публічної влади. Моніторинг зазначеної діяльності свідчить, що найефективніше цю діяльність здійснюють Державна служба України з лікарських засобів та контролю за наркотиками, Міністерство інформаційної політики України, Державна служба України з питань праці, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, Адміністрація Державної прикордонної служби

України. Зазначене підтверджується даними Державного комітету телебачення та радіомовлення України. Найменше значення показника інформаційної прозорості має веб-сайт Національної служби здоров'я України. Кращими серед 25 веб-сайтів обласних та Київської міської державних адміністрацій можна визнати сайти Запорізької, Дніпропетровської, Харківської, Житомирської, Івано-Франківської, Закарпатської, Рівненської, Херсонської, Чернігівської обласних держадміністрацій. Усі вони мають найвищі показники інформаційної прозорості.

Станом на 22.12.2018 року повністю виконали вимоги нормативно-правових актів щодо забезпечення доступності інформації для користувачів з порушеннями зору та слуху 47% центральних органів виконавчої влади та 76% місцевих органів виконавчої влади. Часткову адаптацію власних веб-сайтів до потреб осіб з порушеннями зору та слуху здійснили 11% центральних та 12% місцевих органів виконавчої влади.

Таким чином, за останні роки органи публічної влади суттєво вдосконалили свої офіційні веб-сайти, однак більшість з цих ресурсів ще не виконують належним чином вимоги про розміщення повної та актуальної інформації про діяльність відповідних органів влади, ще цілком не налаштовані на потреби громадян.

Стосовно частоти оновлення інформації, останнім часом є значні позитивні зміни, інформація оновлюється досить часто, але частіш за все вона є недостатньо повною, зокрема відсутні або несвоєчасно розміщуються нові нормативні акти (особливо на сайтах ОДА), недостатньо інформації про виконання цільових програм тощо.

Водночас інформаційна відкритість органів публічної влади в цілому залишається ще недостатньою. Потрібно добиватися чіткого виконання чинних законодавчо-нормативних актів, що досить важко без активного впливу суспільства та конструктивної роботи аналітичних центрів та громадських організацій. До низки веб-сайтів можна пред'явити певні загальні зауваження, пов'язані з відсутністю або оприлюдненням не в повному обсязі інформації, обов'язковість розміщення якої регламентується

нормативно-правовими актами. Так, на деяких веб-сайтах не оприлюднено адреси електронної пошти керівників органів та їх заступників, керівників структурних підрозділів, повністю або частково відсутні основні функції структурних підрозділів.

Не на всіх веб-сайтах наявні системи обліку публічної інформації. Натомість представлені системи обліку нерідко оновлюються нерегулярно, містять відомості лише про частину документів, які перебувають у володінні суб'єктів владних повноважень, наприклад, часто відсутня інформація про вхідну та вихідну кореспонденцію. Невисокі показники наявності має інформація щодо службових номерів засобів зв'язку підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління органів виконавчої влади, та їх керівників та розташування місць, де надаються необхідні запитувачам форми і бланки установи, а вже представлені матеріали часто мають низьку навігаційну доступність.

Моніторинг наповнення веб-сайтів місцевих рад, їх оновлення та зміст показав, що вони потребують удосконалення, приведення до вимог сьогодення. Не усі ради сприйняли рекомендації Постанови Уряду № 1302 від 29.08.2002 р. щодо напрацювання контенту свого веб-сайту, який би передбачав наявність механізму зворотного зв'язку з громадянами, повно, своєчасно і об'єктивно надавав би інформацію про життя громади, забезпечував доступність інформації на офіційних веб-сайтах для користувачів з вадами зору та слуху відповідно до встановлених вимог, а також як зразок – положення Постанови Кабінету Міністрів України від 04.01.2002 р. № 3 щодо порядку оприлюднення в мережі Інтернет інформації про свою діяльність.

Водночас окремі з веб-сайтів місцевих рад відрізняються від інших сучасним змістовним наповненням, відповідають вимогам сучасності. Цим, в позитивному розумінні, відрізняються веб-сайти Київської міської ради, Вінницької обласної ради, Закарпатської обласної ради, Харківської обласної ради тощо, які окрім необхідної публічної інформації мають і таку, яка виділяє цей веб-сайт серед інших, робить його в певному сенсі унікальним. Так веб-сайт Харківської обласної ради має посилання

на усі веб-сайти інших обласних рад, створюючи тим самим своєрідний праобраз консолідованої системи представницьких органів.

В той же час веб-портал Закарпатської області має широку палітру інтегрованих посилань на веб-портали інших державних і місцевих органів, містить контент, пов'язані із діяльністю цього органу, прийняті Радою та проекти нормативно-правових актів тощо, але при цьому в ньому відсутні механізми зворотного зв'язку, у тому числі електронні. І так по кожному веб-сайту обласних рад можна знайти як переваги, так і недоліки у порівнянні з іншими веб-сайтами.

Висновок: Зазначене свідчить про те, що назріла необхідність розробки і запровадження модельного веб-сайту для органів місцевих рад, на основі якого органи місцевого самоврядування оперативно надаватимуть громадянам повну, об'єктивну публічну інформацію, матимуть механізм зворотного зв'язку і тим самим забезпечувати реалізацію їх конституційного права на управління державними та місцевими справами.

-----***-----

Лазор О.Д.

*доктор наук з державного управління,
професор, професор кафедри правових
наук та філософії Вінницького
державного педагогічного університету*

ПЕРСПЕКТИВИ ВДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ПРОФЕСІЙНОЇ ПІДГОТОВКИ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ В УКРАЇНІ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

В умовах формування громадянського суспільства, реалізації конституційних засад демократичної, правової, соціальної держави гостро постає проблема вдосконалення кадрового забезпечення апарату органів публічної влади висококваліфікованими та компетентними фахівцями, здатними ефективно працювати в органах публічної влади.

Сьогодні суспільство і держава потребують підготовки нової генерації публічних службовців і підвищення кваліфікації вже працюючих керівників і фахівців органів публічної влади, формування реального та перспективного резерву їх кадрів, своєчасної підготовки бакалаврів і магістрів у сфері «Публічне управління та адміністрування» для покращення якості та підвищення ефективності управлінського процесу.

Практично немає жодного питання організації та функціонування органів публічної влади, яке не було б пов'язане з професіоналізмом та компетенцією службовців. Тому, одним із пріоритетних напрямів соціально-економічного розвитку України повинен бути якісний розвиток системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації публічних службовців.

Починаючи з Програми кадрового забезпечення державної служби [1] і закінчуючи Стратегією сталого розвитку «Україна – 2020» [2] та Стратегією реформування державного управління України на період до 2021 року [3], були визначені гарантії громадянам рівних прав і можливостей для професійної підготовки та цілісного розвитку особи, пріоритетність гуманістичного та демократичного спрямування, просування по службі за діловими якостями, постійного

навчання державних службовців, заохочення їх до службової кар'єри, систематичного оновлення кадрів та здійснення контролю за їх діяльністю.

Ефективне публічне управління передбачає здатність країни надавати адміністративні послуги і забезпечувати її економічне зростання та конкурентоспроможність на міжнародній арені.

Реформа публічної служби значною мірою визначає успіх й інших реформ, результати яких безпосередньо залежать від якості прийняття та виконання управлінських рішень публічних службовців.

В Україні на сьогодні чимало вузів готують фахівців публічного управління та адміністрування. Без ліку викликів, які потребували свого вирішення, виникали і перед цивільними службами зарубіжних держав. Обравши європейський орієнтир розвитку, необхідно вивчати досвід цих країн, зокрема й у сфері функціонування системи професійної підготовки публічних службовців та шукати можливості щодо її вдосконалення в Україні.

У Республіці Польща одним із головних навчальних закладів вищої освіти, що займається підготовкою публічних службовців та підвищенням їх кваліфікації є Крайова школа публічної адміністрації імені Президента Республіки Польща Леха Качинського (далі – KSAP) утворена у 1990 р. Метою її є всебічний розвиток публічної адміністрації, зокрема цивільної служби. Слухачами KSAP [4] можуть стати особи, віком до 32 років, які мають ступінь магістра та пройшли відкритий конкурсний відбір. В Україні донедавна віковий ценз становив 45 років, а наявність ступеня магістра у вступника є необов'язковим.

Навчання у KSAP передбачає: *отримання знань та набуття навичок у сфері публічного управління та адміністрування, вітчизняні та закордонні стажування в різних структурах, інтенсивне вивчення іноземної мови, навчальні візити та ще багато інших вартих уваги інновацій з погляду українських вишів.* KSAP надає великі можливості для розвитку особистості, але водночас, ставить і високі вимоги до слухачів, зокрема щодо їх особистих характеристик.

Програма навчання містить чотири блоки: адміністрація і право, економіка та управління, міжнародна політика, формування відносин і компетенцій. Попри те, що навчання слухачів в Україні за аналогічною спеціальністю відбувається за подібною програмою, зокрема щодо змістового наповнення двох перших блоків, то щодо двох інших варто уточнити. Так, блок міжнародна політика містить «Міжнародну та двосторонню співпрацю», «Практику функціонування Європейського Союзу», «Промоцію Польщі за кордоном», що варто ввести у навчальні програми і щодо України.

Четвертий програмний блок «Формування відносин і компетенцій» сприяє розвитку навичок публічного службовця, що підтримується викладом таких дисциплін як: «Етика», «Ефективна комунікація», «Публічні виступи», «Використання ІТ-інструментів», «Підготовка (вишкіл, тренування) особистих навичок чиновника», «Соціальні проекти», «Дипломатичний протокол». Зауважимо, що окремі вказані дисципліни в Україні не введені у навчальні програми з підготовки публічних службовців. Якщо взяти до уваги, що це блок дисциплін, спрямованих на набуття та розвиток навичок службовця, то їх зміст та структура потребуватимуть також перегляду.

Одним із елементів навчання у KSAP є *вітчизняні та закордонні адміністративні стажування*. Кількатижневе стажування в органах публічної влади Польщі уможливило закріплення здобутих знань на практиці, ознайомлення з адміністративною роботою органів влади різних рівнів. Двомісячне стажування в країнах Західної Європи, Сполучених Штатах Америки сприяє набуттю досвіду щодо функціонування адміністративних структур в інших країнах, ознайомленню з організаційною культурою, особливостями адміністративної роботи. Здобутий позитивний досвід слухачі переносять на польський ґрунт.

Після завершення стаціонарного навчання, що триває 18-20 місяців, випускники цього навчального закладу мають відпрацювати щонайменше 5 років в органах публічної влади на посадах, визначених прем'єр-міністром Польщі. Зокрема на 2019 р. було визначено таких 420 посад.

Розглядаючи пропозиції KSAP як елементи системи підготовки фахівців, необхідно зазначити, що попри надання лише *стаціонарної освіти та можливості її продовження в аспірантурі, проводяться навчальні тренінги для публічної адміністрації*, про що йтиметься дещо пізніше. Це, насамперед, інноваційні пропозиції, які відповідають потребам урядових офісів та інституцій, випереджаючи рутину існуючого на сьогодні ринку навчання. У конкурентній боротьбі з активним і мобільним ринком навчання, сила і успіх KSAP полягає у тому, що вона є частиною публічної адміністрації, а також знаходиться у постійному діалозі з її представниками.

KSAP також проводить *кваліфікаційну процедуру (відбір) серед державних службовців*, які вже мають трирічний досвід служби, на зайняття вищих посад у цивільній службі. Таке призначення на посади забезпечує подальший розвиток професійної кар'єри у публічній службі.

Темпи сучасного життя, зокрема професійного, бажання бути конкурентоспроможним, підштовхують фахівців до розуміння *необхідності постійного оновлення знань, розвитку вмінь та навичок у різних сферах*, підвищення професійної кваліфікації шляхом самоосвіти, відвідування тренінгів, навчання у KSAP, участі у різних науково-комунікативних заходах та проектах. Такий підхід є важливим та мотивованим, оскільки не лише підвищується кваліфікаційний рівень публічного службовця, його спроможність ефективно впроваджувати політику органів публічної влади, але і публічної служби загалом, діяльність якої спрямована на надання якісних адміністративних послуг, а також функціонування органу влади, де безпосередньо працює публічний службовець. З одного боку можна прогнозувати стабільність функціонування публічної служби, її постійне планове оновлення молодими професійно підготовленими кадрами, а з іншого – тривале стабільне працевлаштування слухачів-випускників KSAP, попит на яких зростає щороку.

На сайті KSAP представлена детально розроблена *сторінка «Навчальна пошукова система»* (Wyszukiwarka szkoleń), де відображено 4 блоки: Знання, Уміння (навички), Мовна підготовка, Інші форми навчання.

У блоці «Знання» викладено такі програми: Адміністративне провадження, Публічна підтримка, Публічні замовлення, Людські ресурси, Фінанси та бухгалтерський облік, Контроль і аудит, Захист інформації та ін. Блок «Уміння» представлено 5 сферами: Етика, Управління, Комунікація та відносини, Використання інформації, Інформаційні технології. Мовна підготовка здійснюється у напрямку вивчення шести іноземних мов (англійська, французька, німецька, іспанська, російська, арабська) на семестрових та літніх курсах, участі в інтенсивних спеціальних тренінгах, у спеціалізованих майстернях. Серед інших форм виокремлено: електронне навчання, основне навчання, більш тривалі форми підготовки, спеціальні навчальні програми.

Вартим уваги є і те, що потенційні слухачі не лише мають право та змогу вибору дисциплін, набуття навичок із різних сфер, поглибленого вивчення іноземних мов чи форм навчання, але і вказаних на сторінці термінів студіювання: поточний рік, найближчі 30 днів або ж із зазначенням конкретного часового проміжку.

Ще однією додатковою опцією є реалізація навчання з поміж двох поданих категорій: заплановані та зреалізовані. Тобто, якщо зацікавлена особа не може знайти обрану програму чи тему навчання у категорії «Заплановані», то можна виконати пошук у категорії «Завершені» і зареєструватися в очікуванні створення групи, про що їх буде повідомлено. Після зазначення обраних опцій із вказаних вище, пропонується перелік різноманітних навчальних програм, тобто в залежності від того, які моделі опцій обере потенційний слухач, пропонується той чи інший набір навчальних програм. Тобто в українській практиці вибір теж є, але спеціалізації, за вибору якої група ділиться на 2-3 менші, яким викладається пакет відповідних модулів, необхідність і можливість викладу яких визначає профільуюча кафедра разом із керівництвом вузу. Інакше кажучи від слухача йде не вибір дисциплін чи сфер, де можна було б почерпнути нові знання, розвинути свої навички, підвищити свій рівень компетенції, а вибір спеціалізації, який здебільшого асоціюється із попереднім місцем роботи слухача, а не здобутою ним освітою.

У широко представленому тематичному *переліку навчальних програм*, упорядкованому за алфавітним порядком назви теми викладу, можна ознайомитись із кожною з них. Усі навчальні програми укладено за типовою формою, звідки можна довідатись детальніше щодо періоду навчання та місця (тема одна, а міста для навчання – різні); датою та часом його проведення; формою навчання (лекція з використанням мультимедійної презентації, міні-лекції, семінари, індивідуальні вправи, групові завдання, дискусії та тематичні дослідження; цикл Колба; активне навчання; мозковий штурм та ін.); кількістю учасників; прізвище та ініціали того, хто проводитиме цей тренінг (можна обрати й улюбленого викладача); вказуються також і потенційні адресати, тобто ті фахівці, кого стосується чи на кого розрахована навчальна програма; цілі та результати (ефекти) навчання; докладний зміст програми. Необхідно зауважити, що біля назви програми може бути зазначено, що вона сертифікована і для завершення навчання необхідно здати іспит. Загалом на сайті KSAP представлено 1 тис. таких тематичних навчальних тренінгових програм, окремі з яких є платні, про що зазначено також як і сума до оплати. Тобто вибір є, було б бажання й українським вишам є чому повчитись як у навчально-методичному забезпеченні, так і в організаційній та інформаційній площинах.

Сучасні польські науковці ретельно вивчають зарубіжний досвід теорії та практики публічного управління, про що засвідчує чимало інноваційних досліджень, публікацій в означеній сфері. Водночас KSAP також *активізує міжнародну співпрацю* з органами публічної влади та управління, зокрема щодо втілення інноваційних, модернізаційних і трансформаційних проєктів. Адже Польща серед країн Європи і надалі сприймається, зокрема і за світовими рейтинговими оцінками, не лише як приклад ефективного публічного управління, але й як джерело прагнення до нових звершень, досвіду реформування різних сфер та конкурентності стосовно інших держав.

Важливою частиною діяльності KSAP є навчання працівників, а також підготовка кадрів вищих рівнів *шляхом проведення різних конференцій, семінарів, реалізації проєктів та програм як*

вітчизняних, так і зарубіжних. З метою постійного вдосконалення компетенцій публічних службовців школа намагається залучити до цього процесу різні інституції. Однією з таких є навчальна фірма Gamma [5], яка вже більше 10-років на ринку освіти. Полем її діяльності – це підготовка фахівців у різних сферах: управління, експертній, з продажу, фармації. Фірма також реалізує програму «Навчання на замовлення», де замовником можуть бути органи публічної влади і не тільки.

Вплив програм і проектів KSAP полягає в підвищенні ефективності роботи органів публічної влади, їх якісного рівня управління та адміністрування. Важливими є функціонуючі та довготермінові їх моделі, серед яких:

- програма Академії публічної адміністрації країн Східного партнерства (PAAPPW), метою якої є зміцнення публічної адміністрації цих країн шляхом організації спеціалізованих навчальних тематичних модулів для посадових осіб країн-партнерів: Вірменії, Азербайджану, Білорусі, Грузії, Молдови та України. Одним із таких навчань у 2018 р. було «Запобігання та боротьба з корупцією в Україні»;

- програма Академії управління в публічній адміністрації (AZAP), метою якої є посилення адміністративного потенціалу і співпраці уряду з виконавчими органами та зовнішніми партнерами для підвищення ефективності реалізації стратегічних завдань у частині покращення якості управління, зокрема підвищення рівня компетенції управлінського персоналу середньої ланки публічної адміністрації та управління наявними ресурсами;

- зарубіжна програма ARGO – Top Public Executive, метою якої є вишкіл керівної ланки публічної адміністрації для ефективного впровадження кращих практик у сфері управління публічними справами. Навчальні цілі спрямовані на підвищення компетенцій менеджменту, лідерських і переговорних компетенцій;

- форум публічного управління (FZP) – метою якого є підтримка ефективного управління суб'єктами публічного сектору в Польщі, зокрема у частині виявлення інноваційних тенденцій у сфері публічного управління, обміну досвідом з проведених

наукових досліджень, створення платформи для обміну практикою функціонування підрозділів публічної адміністрації;

- проект Legis, метою якого є вдосконалення та стандартизація законодавчого процесу в структурах, які обслуговують органи публічної влади;

- проект «Підтримка всебічної реформи державного управління в Україні», метою якого є підтримка уряду України в реалізації важливих стратегічних документів відповідно до керівних принципів OECD / SIGMA, зокрема і Стратегії реформування державного управління на 2016-2020 роки.

У питанні підвищення якості освіти KSAP також *активізує співпрацю із аналогічними міжнародними структурами*. Школа є членом низки міжнародних організацій у сфері публічного управління та адміністрування, зокрема: Директорів інститутів та шкіл публічного адміністрування (DISPA), Міжнародного інституту адміністративних наук (IIAS), Міжнародної асоціації шкіл і інститутів адміністрування (IASIA), Мережі інститутів і шкіл публічного адміністрування у Центральній та Східній Європі (NISPAcee).

Підсумовуючи викладене вище, для підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації публічних службовців пропонується:

- збільшити кількість навчальних програм та урізноманітнити їх для підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації публічних службовців, залучивши до цього процесу теоретиків та практиків публічного управління;

- покращити якість навчально-методичного забезпечення, зокрема навчальних програм для підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації публічних службовців з урахуванням керівних міжнародних і вітчизняних документів та викликів часу;

- активізувати вивчення зарубіжного досвіду у сфері публічного управління та адміністрування й уможливити його подальшу імплементацію;

- забезпечити в організаційній та інформаційній площинах промоцію підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації публічних службовців;

– поживавити пошуки можливих місць проходження стажування слухачів в органах публічної влади;

– розширити коло міжнародних партнерів у сфері публічного управління та адміністрування щодо підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації публічних службовців.

Сьогодні необхідним є також гармонізація Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. і проекту нової редакції Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (реєстраційний № 8369 від 17.05.2018 р.). Це означає, що в загальних питаннях проходження служби в органах місцевого самоврядування застосовувати потрібно ті ж підходи, що і в органах державної влади.

В іншому випадку Україна має перспективу залишитись лише об'єктом для вивчення корупційних діянь.

Література

1. Програма кадрового забезпечення державної служби : Указ Президента України від 10.11.1995 р. за № 1035 / 95 // Електронний ресурс : Verkhovna Rada of Ukraine

2. Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020», затверджена Указом Президента України 12.01.2015 р. за № 5/2015 // Електронний ресурс : Verkhovna Rada of Ukraine

3. Стратегія реформування державного управління України на період до 2021 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. за № 474 // Електронний ресурс : Verkhovna Rada of Ukraine

4. Krajowa Szkoła Administracji Publicznej // Електронний ресурс : <http://ksap.gov.pl/ksap/>

5. Gamma // Електронний ресурс : <https://www.projektgamma.pl/o-nas/rozwoj-jako-proces-metodologia>

-----***-----

Лазор О.Я.

*доктор наук з державного управління,
професор, професор кафедри правових
наук та філософії Вінницького
державного педагогічного університету*

ФУНДАМЕНТАЛЬНІ ЦІННОСТІ ПРОФЕСІЙНОЇ ПІДГОТОВКИ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ У СУЧАСНИХ УМОВАХ

Метою сучасних реформувань є виведення держави на шлях цивілізованого сталого розвитку. Дедалі це стає актуальнішим, тим більше у час глобальних змін. Чимало проблем, із якими зіткнулася Україна й які списуються на світову кризу, можна було б вирішити значно швидше. Однак, найбільша складність у тому, що в Україні бракує кваліфікованих антикризових фахівців, зокрема менеджерів, експертів, які могли б оперативнo зорієнтуватись у ситуації, що склалась. Зауважимо, що реакція української влади на події сьогодення не завжди адекватна, що зумовило до значних як людських, так і територіальних втрат.

Що робити? Перше. З кризи першим виходить той, хто рухається швидше. Один із відомих політиків і юристів Великобританії Лорд Маккласкі сказав про Україну: «Ви напевне, будете рухатись швидше, ніж Америка – або до демократії, або в протилежному до неї напрямку» [1, с. 21]. Тому, важливо не лише пришвидшити темпи, але й іти у правильному напрямку – до Європи, до демократії.

Друге, сьогодні всім гілкам влади, Президентові та Національному банку України варто замислитись про необхідність економічного зростання держави. Доцільно підтримувати не лише дохідність банківської системи, але й стратегічні галузі економіки.

Третє. Це ефективне нове публічне управління і відповідне покращення його механізму – публічної служби та публічних службовців. Якось Д. Донцов, теоретик українського націоналізму, сказав «Слабка еліта, слабка держава, сильна провідна верства – сильна держава» [2, с. 7]. Він виокремив три фундаментальні прикмети провідної касти:

шляхетність – принесення в жертву всього особистого заради честі, ідеалів, переконань і гідності. Сила духу – невидима сила, що рухає всім видимим, аскетизм, вірність ідеалам, відповідальність за довірене;

мужність – твердо дотримуватись поставленої мети аби не зламатися;

мудрість – вміло бачити ближню і дальню перспективу, вміти знаходити способи і засоби досягнення визначених цілей; передбачати наслідки і вибудувати спротив негативу. Це, напевно є те, що ми називаємо національною ідеєю – бажання збудувати сильну, соціально зорієнтовану, процвітаючу українську державу, яку б поважали у всьому світі, якою б гордились її громадяни. Саме такі риси у публічних службовців повинні плекати заклади вищої освіти з підготовки та підвищення кваліфікації і перепідготовки кадрів напряму «Публічне управління та адміністрування».

Роки незалежності України та підсумки президентських виборів, зокрема і нещодавно проведених, засвідчили запит суспільства на вольового політичного лідера, який би об'єднав державу. З такого приводу відомий львівський письменник О. Романчук сказав: «Ми ще не програли остаточно, але невпинно програємо через брак сильного вольового потенціалу. Вивести суспільство з кризи без загально визнаного лідера, якими в різний час у різних країнах були, наприклад Маннергейм, Аденауер, де Голль, неможливо. Влада мусить бути з народом і йти шляхом правди...» [3, с. 38]. З огляду на це, фахова підготовка, навчання та виховання лідерів, керівників у межах освітньої галузі «Публічне управління та адміністрування» – це питання не просто на часі, а нагальне завдання.

Традиційно вважалося, що публічні службовці виконують такі ж обов'язки як і у діловому управлінні. Це не зовсім так, адже в бізнесі головна цільова установка – отримання прибутку в результаті економічної діяльності. Натомість, публічні службовців у процесі реалізації своїх функцій у сфері публічного управління не можуть отримувати дохід, а насамперед, зобов'язані діяти відповідно до п. 3 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про державну службу» для надання «доступних і якісних адміністративних послуг» [4, с. 3]. Ці функції органи публічного управління, на відміну

від бізнесового, повинні виконувати для громадян безприбутково. Тому, не зовсім істинна теза, що успішні бізнесмени чи спортсмени обов'язково будуть блискучими публічними службовцями. Необхідно зазначити, що у цьому плані у вінничан є певні успіхи і це підтверджує навіть те, що за результатами оприлюдненого Мінрегіоном [5] моніторингу (щоквартальна оцінка за 27 показниками в 6 напрямках і щорічна – за 64 показниками у 12 напрямках), Вінницька область у рейтингу соціально-економічного розвитку в 2018 р. зайняла третє місце серед областей України.

Отже, напевне немає ще необхідності переконувати, що тільки добре вишколена, навчена еліта (публічні службовці) може вивести націю із кризового становища. Інша справа, що цю інституцію потрібно реформувати, оскільки на це вказують:

- низький професіоналізм, за політизованість, протекціонізм;
- нечітке розмежування політичних посад і посад публічної служби;

- волонтаризм під час прийняття на публічну службу та її проходження, зокрема державну, не дивлячись на те, що вже діє нова редакція закону України «Про державну службу» (2015 р.), створені комісії;

- неузгоджене правове регулювання проходження публічної служби, яка регулюється законами «Про державну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування» і Кодексом законів про працю;

- низький рівень заробітної плати, зокрема на посадах категорії «В» (7-9 групи оплати праці), що спричиняє велику плінність кадрів та схильність до корупції;

- непрозорість, волонтаризм при визначенні умов оплати праці (особливо, що стосується різних надбавок та преміювань, які у рази більші, ніж сам оклад). Цей чинник заохочує публічних службовців до особистої відданості керівникам, а не закону;

- фактична відсутність можливостей протидіяти неправомірним розпорядженням керівництва, оскільки неточне визначення прав та обов'язків публічних службовців;

- низька роль системи професійного навчання публічних службовців через необов'язковість наявності освіти у сфері

«Публічне управління та адміністрування».

Із перелічених вище проблем можна зробити висновок про те, що чинні органічні закони у сфері публічної служби не зовсім відповідають вимогам, європейським принципам і стандартам публічного управління. Та найбільша проблема – це їх дотримання. Одні закони застаріли морально, положення інших є суперечливими, а той просто не працюють. Як приклад, Закон України «По місцеві державні адміністрації», «Про Кабінет Міністрів України», «Про службу в органах місцевого самоврядування» та ін. Тому, у сфері організації та розвитку публічної служби, враховуючи:

- нечітку розмежованість управлінських посад;
- актуальність завдання пошуку та запровадження сучасних підходів у сфері роботи з персоналом органів публічної влади, побудови якісно нових управлінських моделей;
- кадрову кризу, яка проявляється у нестабільності кадрового забезпечення органів публічної влади, політично заангажованих кадрів з невисоким рівнем правосвідомості, культури, компетентності, здатності розуміти інноваційні соціальні процеси, продукувати нові ідеї, приймати обґрунтовані управлінські рішення;
- безперервність навчання, необхідність удосконалення кар'єрного розвитку публічних службовців, побудованої на основі професійних досягнень, освіти, особистих якостей, системи матеріального заохочення;
- слабкість механізмів політичного, судового та адміністративного контролю в системі публічного управління у порівнянні з країнами Європейського Союзу;
- необхідним є:
- прийняття нової редакції Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування в Україні» та внесення змін до Закону України «Про державну службу», які б гарантували незалежність, неупередженість та політичну нейтральність, професійність публічних службовців, забезпечили реформування системи оплати праці цих осіб, єдність управління персоналом як повноцінної системи публічної служби;
- упорядкування правового статусу та форм власності Центрів перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників орга-

нів публічної влади, державних підприємств, установ і організацій, системи інститутів НАДУ для чого доцільним є прийняття нових нормативно-правових актів про національну систему професійної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації публічних службовців, а також внесення змін до Конституції України, законів України «Про місцеві державні адміністрації», «Про місцеве самоврядування в Україні»;

- прийняття законів України «Про державний контроль у сфері органів публічної влади та їх посадових осіб», «Про відповідальність публічних службовців», Етичного кодексу публічного службовця;

- визначення загальнонаціональних стандартів якості освітнього та кадрового забезпечення системи державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, що мають встановити чіткий порядок ліцензування та акредитації всіх установ і закладів, які займаються навчанням публічних службовців;

- розроблення та реалізація професійної стратегії вдосконалення роботи з персоналом у системі публічної служби, відповідного організаційно-правового управлінського та ресурсного супроводу;

- приведення сучасної моделі управління персоналом органів публічної влади відповідно до базових критеріїв ефективності (професіоналізму управління персоналом, якості діяльності, престижності праці);

- здійснення правового регулювання трудових відносин публічних службовців нормами не Кодексу законів про працю, а законодавством про публічну службу;

- чіткого дотримання встановленого мінімального гарантованого державою посадового окладу державного службовця у розмірі не менш як 2-х прожиткових мінімумів для працездатних осіб, як визначено ст. 51 Закону України «Про державну службу» [4];

- сприяння розвитку наукових шкіл з публічного управління та адміністрування у різних напрямках;

- активізація громадського контролю за діяльністю публічних службовців через підвищення рівня освіти, культури та ініціативності громадян.

Важливим у цьому аспекті є нормативно-правове забезпечення, серед яких: Стратегія реформування державного управління України на період до 2021 року [6], Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020» [7], Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад [8] та ін.

Європейські стандарти належного управління та адміністрування, яких повинні дотримуватись публічні службовці, потрібно ефективніше запроваджувати у їх діяльність. Європейські стандарти належного адміністрування сформульовані в документі SIGMA «The Principles of Public Administration», що містить систему відповідних принципів і критеріїв. Принципи державного управління сформульовані на основі міжнародних стандартів і вимог, а також належних практик держав-членів ЄС, визнані багатьма державами як перелік стандартів для проведення оцінки реформ державного управління.

Схвалена Стратегія з урахуванням принципів державного управління визначає такі напрями реформування:

- формування і координація державної політики (стратегічне планування державної політики загалом, зокрема вимоги щодо формування державної політики на основі ґрунтового аналізу та участі громадськості);
- модернізація публічної служби та управління людськими ресурсами;
- забезпечення підзвітності органів публічного управління (прозорість роботи, вільний доступ до публічної інформації, організація системи органів публічного управління з чітким визначенням підзвітності, можливість судового перегляду рішень);
- надання адмінпослуг (стандарти надання та гарантії щодо адмінпроцедур, якість адмінпослуг, електронне врядування);
- управління публічними фінансами (адміністрування податків, підготовка та виконання місцевих бюджетів, система державних закупівель, внутрішній аудит, облік та звітність, зовнішній аудит).

На завершення, очікується, що в результаті проведених реформ:

- підвищиться якість надання адміністративних послуг завдяки тому, що їх буде надавати компетентний персонал;
- деполітизується і стабілізується професійна публічна служба, орієнтована на виконання завдань в інтересах держави і територіальних громад;
- буде залучена на публічну службу талановита молодь;
- публічна служба, на кінець, стане прозорою і підконтрольною;
- нарешті зросте довір'я громадян до публічної влади і публічних інститутів, що є запорукою успіху задекларованих реформ.

Література

1. Река О. Лорд Черчилль Единбургский, барон Джон Герберт Маккласки / О. Река // Профиль. – 2009. – № 103. – С. 20-23.
2. Сасенко Ю. Віват, Донцов, віват! / Ю. Сасенко // Універсум. – 2008. – № 11. – С. 4-9.
3. Сулим Б. Олег Романчук: «Усі негаразди в Україні – наслідок невизначеності плюсів її розвитку» / Б. Сулим // Універсум. – 2008. – № 11. – С. 31-40.
4. Закон України «Про державну службу». – К. : Алерта, 2019. – 80 с.
5. Мінрегіон оприлюднив рейтинг соціально-економічного розвитку регіонів // Електронний ресурс: <https://www.unn.com.ua/uk/news/1803413-minregion-oprilyudniv-reyting-sotsialno-ekonomichnogo-rozvitku-regioniv>
6. Стратегія реформування державного управління України на період до 2021 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 р. № 474 в редакції розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.12.2012 р. № 1102 // Електронний ресурс : Verkhovna Rada of Ukraine
7. Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України 12.01.2015 р. за № 5/2015 // Електронний ресурс : Verkhovna Rada of Ukraine
8. Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад : постанова Кабінету Міністрів України від 6 лютого 2019 р. № 106 // Електронний ресурс : Verkhovna Rada of Ukraine

Лапшин С.А.

*кандидат історичних наук, доцент
кафедри правових наук та філософії
ВДПУ ім. Михайла Коцюбинського*

Лапина І.М.

*кандидат педагогічних наук, професор
кафедри дошкільної та початкової
освіти ВДПУ ім. Михайла Коцюбинського*

ТЕРОРИСТИЧНІ ЗАГРОЗИ В УКРАЇНІ: АКТУАЛІЗАЦІЯ В КОНТЕКСТІ РОСІЙСЬКОЇ АГРЕСІЇ

До 2014 р. Україну зараховували до країн з найменшим ризиком реалізації викликів і потенційних загроз, спричинених міжнародним тероризмом, а тероризм як соціальне явище в нашій державі мав вияви, характерні для початкової стадії його розвитку. Проте з початку російської агресії та анексії Криму, а також безпосередньої участі збройних формувань РФ у терористичній діяльності, у прямому керівництві незаконними збройними формуваннями на Донбасі, у масштабному озброєнні й підготовці терористів ситуація в Україні докорінно змінилася.

Підтвердженням цього можуть слугувати вибухи та вбивства з використанням вогнепальної зброї, що трапилися в зоні АТО, Одеській, Херсонській, Харківській та інших областях України, а також майже щоденні повідомлення прес-служб СБ, Держприкордонслужби та МВС України про виявлені на території нашої держави сховища (так звані «закладки») з вибухівкою, зброєю та боєприпасами.

Спецоперації спецслужб і Збройних Сил Російської Федерації, що здійснювалися протягом останніх років і продовжують здійснюватись проти нашої країни, стали каталізаторами, які посилили зовнішні й внутрішні чинники терористичних виявів в Україні.

До зовнішніх чинників належать:

– геополітичне становище України на стику сфер впливу Росії, Заходу, США, Туреччини і країн мусульманського світу;

- терористична діяльність російсько-терористичних найманців і диверсійно-розвідувальних груп Збройних сил РФ у зоні АТО та прилеглих до неї областях України;

- масштабні незаконні постачання з боку РФ майже всіх видів зброї до деяких окупованих нею районів Донецької і Луганської областей;

- потужна інформаційна війна РФ проти України, використання всіх засобів спецпропаганди (несилових інструментів розв’язання політичних і воєнних завдань) з метою цілеспрямованого інформаційно-психологічного впливу на населення нашої держави;

- ухвалення Україною рішень із чутливих питань міжнародної політики, які можуть суперечити позиції країн мусульманського світу;

- існування міграційних потоків через Україну з терористично небезпечних регіонів, зокрема Іраку, Сирії, Лівії, Афганістану, Пакистану, Таджикистану, Індії та інших.

Серед внутрішніх чинників терогенності слід виокремити:

- криміналізацію та корумпованість усіх галузей суспільства;
- поєднання кримінальної та терористичної діяльності, що виявляється в залученні представників криміналітету як виконавців терактів та найманців під час військової агресії РФ;

- поширення незаконного обігу зброї в Україні з початку 2014 р.;

- соціально-економічне розшарування та соціальне невдоволення більше ніж 83% населення держави, яке перебуває за межею прожиткового мінімуму;

- неефективність правоохоронної та судової систем влади;
- внутрішньополітичну нестабільність, спроби посилити протистояння західного і східного регіонів України, розігрівання «сепаратистських настроїв»;

- високу ймовірність поповнення соціальної бази тероризму за рахунок деяких колишніх учасників воєнних конфліктів і бойових дій, які перебувають у стані «посттравматичного синдрому»;

- присутність в Україні прихильників міжнародних ісламістських терористичних та релігійно-екстремістських організацій,

посилення фундаменталістського впливу на окремих осіб, які сповідують ідеологію релігійно-екстремістських організацій;

– наявність в Україні дипломатичних представництв та установ іноземних держав, які беруть активну участь в антитерористичних операціях на територіях Іраку, Сирії та Афганістану.

Цілком очевидно, що розроблення ефективних заходів із запобігання тероризму в Україні є нагальним питанням державної політики. Нинішня антитерористична політика України передбачає впровадження механізму, що поєднує сукупність політичних, правових, організаційних, інформаційних, соціальних, контррозвідувальних, розвідувальних, оперативно-розшукових, режимних, фінансових та інших заходів і окрему організаційну систему, до якої органи державної влади й управління залучаються відповідно до нормативних-правових актів, а громадські організації – на умовах заохочення і сприяння.

Слід зазначити, що в Україні впродовж останніх років на законодавчому рівні в цілому сформовано систему забезпечення антитерористичної безпеки, яка дає змогу організувати роботу з відвернення й припинення терористичних актів, запобігання кризовим ситуаціям та відповідає стандартам провідних держав світу.

На нашу думку, з метою реалізації антитерористичної політики наша держава повинна:

– надалі активно підтримувати заходи світової спільноти в боротьбі з цим явищем, дотримуватися взятих на себе зобов'язань, сприяти тісній співпраці спеціальних органів з подібними структурами інших країн, уніфікувати законодавчу базу на основі міжнародних норм, обрати принципову позицію засудження будь-яких форм тероризму, навіть якщо є виправдувальні мотиви;

– посилити інформаційний обмін та співпрацю вітчизняних силових відомств (МО України, СБУ, СЗРУ, МВС України, Генеральної прокуратури, АДПСУ та ін.), що беруть участь у боротьбі з тероризмом, для підвищення ефективності їхньої взаємодії та координації під час проведення спільних контр-і антитерористичних операцій;

– активізувати роботу з реалізації норм Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань міграції», який набув чинності 5 травня 2011 р., що насамперед стосуються створення належних правових засад посилення боротьби з нелегальною міграцією, поліпшення управління міграційними процесами, посилення юридичної відповідальності за правопорушення в цій сфері, посилення юридичної відповідальності як іноземців, так і громадян України за порушення міграційного законодавства;

– особливу увагу доцільно приділяти профілактичній роботі, яка повинна відбуватися на різних рівнях:

– політичному – нейтралізація передумов, що посилюють загрозу тероризму, коригування, відповідно до ситуації, політико-правового поля;

– економічному – розроблення механізмів реалізації затверджених економічних програм, фінансування спеціальних програм боротьби зі злочинністю, підвищення життєвого рівня населення, організація і контроль за реалізацією заходів з унеможливлення фінансування тероризму;

– соціальному – формування в суспільстві об’єктивних і точних уявлень про реальні можливості тероризму, віри в принципову непоступливість держави щодо шантажу з боку терористів, запровадження сучасних освітніх програм і педагогічних технологій, спрямованих на виховання дітей і молоді України на засадах національної свідомості, міжнаціональної толерантності, правового світогляду на нетерпимості до тероризму;

– індивідуальному – адресний профілактичний вплив, що містить у собі правовий, ідеологічний, інтернаціональний, патріотичний аспекти.

Серед першочергових системних заходів також можна визначити:

– мінімізацію соціально-економічних та корупційних чинників терогенного характеру;

– створення системи соціально-психологічної реабілітації та адаптації осіб, які потерпають від «повоєнного посттравматичного синдрому»;

- упровадження системи захисту вразливих з диверсійно-терористичного погляду об'єктів;
- посилення антикримінального складника протидії терористичній та сепаратистській діяльності;
- реформування системи аналітичного забезпечення антитерористичної діяльності, упровадження європейських моделей підготовки кадрів у цій сфері;
- розроблення й упровадження на державному рівні системи професійної та ефективної протидії спецпропаганді РФ проти України;
- удосконалення системи міжнародного співробітництва, інтеграцію української безпекової системи з європейським простором безпеки та юстиції тощо.

Потрібно надалі розвивати систему забезпечення антитерористичної безпеки, яка б відповідала б стандартам провідних держав світу, а також створити дієвий механізм запобігання, реагування та протидії терористичним загрозам, життю і здоров'ю громадян України, установам і об'єктам державної власності України за її межами.

Таким чином, починаючи з 2014 року для України зростає актуальність викликів і потенційних загроз, спричинених міжнародним тероризмом, що зумовлено терористичною діяльністю російсько-терористичних найманців та диверсійно-розвідувальних груп Збройних сил РФ у зоні АТО та прилеглих до неї областях України, розширенням політичних, економічних, гуманітарних та культурних зв'язків України з країнами світу, де тривають збройні конфлікти, участю українського військового контингенту в миротворчих операціях, перебуванням в нашій країні понад 100 тисяч іноземців з країн Близького Сходу, Південно-Східної і Центральної Азії, Північної Африки, нестабільністю соціально-політичної ситуації в державі тощо.

Нагальним вбачається і надалі розвивати систему забезпечення антитерористичної безпеки, яка б відповідала б стандартам провідних держав світу, а також створити дієвий механізм запобігання, реагування та протидії терористичним загрозам, життю і здоров'ю громадян України, установам і об'єктам державної власності України за її межами.

Список використаної літератури:

1. Горбулін В.П. «Гібридна війна» як ключовий інструмент російської геостратегії реваншу / В.П. Горбулін II Стратегічні пріоритети. – 2014. – № 4 (33). – С. 5-12.
2. Отчет Национального совета по разведке США. – Режим доступу : http://www.nationalsecurity.ru/library/00016_future.htm.
3. Семикін М. В. Створення терористичної групи чи терористичної організації: [кримінально-правове дослідження] / М. В. Семикін. – Х. : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2003. – 145 с.
4. Протидія терористичній діяльності (Кримінально-правові аспекти) / [О. В. Шамара, О. Ф. Бантишев, Р. Л. Чорний]. – К. : НА СБУ, 2011. – 159 с.

-----***-----

Мазур І.

*кандидат історичних наук, доцент
кафедри всесвітньої історії
ВДПУ ім. Михайла Коцюбинського*

Лапшин С.А.

*кандидат історичних наук, доцент
кафедри правових наук та філософії
ВДПУ ім. Михайла Коцюбинського*

ОСНОВНІ НАПРЯМКИ РЕФОРМУВАННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЇ БАЗИ ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ В УКРАЇНІ

Актуальність теми статті полягає у надзвичайній важливості виборчої системи для процесу формування органів політичної влади і як одного із ключових способів подолання політичної корупції.

Мета даної статті: проаналізувати перспективи реформування виборчої системи в Україні.

Дослідженню різних аспектів розвитку та функціонування виборчих систем присвячено значну кількість праць, зокрема О. Абрамової, Л. Кочубей, І. Кресіної, С.Лапшина, М.Рябця, В.Співака, В. Тимошенко, Ю.Шкурата та ін.

Одним із найдавніших інститутів людського суспільства є інститут виборів. У більшості сучасних держав вибори є невід'ємним елементом суспільно-політичного життя. Від їх характеру багато в чому залежить ступінь демократизму політичного режиму [1, ст.78].

Після отримання Україною незалежності і створення власної державності виборче законодавство зазнало змін і поступових реформувань: від мажоритарної до пропорційної і змішаної систем [8; с.132]. На поточний момент систему чинного виборчого законодавства складають 4 групи законодавчих актів:

1. Конституція України;

2. Система спеціальних законів України про вибори: Закон «Про вибори народних депутатів України»; Закон «Про вибори Президента України»; Закон «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів»; Закон «Про Центральну виборчу комісію».

3. Нормативно-правові акти конституційного законодавства: Закон «Про громадянство України»; Закон «Про об'єднання громадян»; Закон «Про мову» та ін;

4. Положення нормативних актів суміжних галузей, які регулюють виборчий процес: норми адміністративного, трудового, житлового, кримінального, кримінально-процесуального, цивільного, цивільно-процесуального, пенсійного, фінансового, господарського, митного, інформаційного, сімейного, екологічного законодавства, законодавства про зв'язок [2.104].

Виборчий процес повинен відповідати визначеним принципам, зокрема:

Принципи виборчого права – це умови його визнання і здійснення, які разом забезпечують реальний характер волевиявлення народу, легітимність виборних органів публічної влади. Загальновизнані принципи виборчого права зафіксовані у відповідних міжнародно-правових документах. Так ч.3 ст. 21 Загальної декларації прав людини встановлює: «воля народу повинна бути основою влади Уряду; ця воля повинна виявлятися у періодичних і нефаальсифікованих виборах, що мають проводитись згідно загальним і рівним виборчим правом шляхом таємного

голосування або ж через інші рівнозначні форми, що забезпечують свободу голосування» [2. ст. 121].

У ст. 71 Конституції визначається, що вибори до органів державної влади та місцевого самоврядування є вільними і відбуваються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування, відповідно виборцям гарантується вільне волевиявлення [7].

Принцип справедливих виборів також є міжнародним стандартом організації і проведення виборів. Принцип справедливих виборів тісно пов'язаний із реалізацією громадянами як суб'єктів своїх виборчих прав: права обирати та бути обраним. Статті. 2, 25 Міжнародного пакту про громадянські й політичні права встановлюють, що кожен громадянин без будь-якої дискримінації щодо раси, кольору шкіри, статі, мови, релігії, політичних та інших переконань, національного і соціального походження, майнового стану, народження чи інших обставин та без необґрунтованих обмежень повинен мати право та можливість брати участь в управлінні державними справами, голосувати і бути обраним на дійсних періодичних виборах, що забезпечують вільне волевиявлення та проводяться на основі загального і рівного виборчого права при таємному голосуванні. Разом з тим такий підхід не суперечить тому, що особа, яка має право брати участь у виборах, зобов'язана відповідати певним вимогам: досягти певного віку, бути громадянином держави, дієздатним тощо [2. ст. 127].

У постанові Центральної виборчої комісії від 4 жовтня 2016 року № 405 внесено пропозиції щодо вдосконалення Закону України «Про Державний реєстр виборців» У пояснювальній записці до проекту Закону України про внесення змін до закону України «Про державний реєстр виборців» освітлено питання [4]:

Обґрунтування необхідності прийняття проекту Закону

Практика застосування Закону України «Про Державний реєстр виборців» обумовлює необхідність удосконалення окремих його положень.

З метою розширення можливостей для реалізації громадянами України, які мають право голосу відповідно до статті 70 Конституції України прав у відносинах з Державним реєстром

виборців визначені Законом процедури звернення громадян до органів ведення Реєстру потребують спрощення.

Так, для забезпечення реалізації виборчих прав громадян є доцільним скасування вимоги щодо вмотивування заяви виборця про тимчасову зміну місця голосування без зміни виборчої адреси. За відсутності визначеного Законом переліку підстав для звернення щодо тимчасової зміни місця голосування орган ведення Реєстру під час прийняття рішення за результатами його розгляду може керуватися виключно суб'єктивними чинниками, що ускладнює реалізацію громадянами України своїх виборчих прав [5].

Крім того, надання Центральній виборчій комісії як розпоряднику Реєстру повноважень щодо встановлення порядку подання та розгляду заяв виборців про тимчасову зміну місця голосування дозволить забезпечити ефективне використання такого механізму незалежно від місця проживання чи перебування виборців, що на сьогодні є особливо актуальним для виборців, які проживають на тимчасово окупованій території України.

Розвиток ІТ-технологій наблизив доступність використання комп'ютерної техніки для переважної більшості виборців на побутовому рівні. У зв'язку із цим, крім особистого звернення виборця до органу ведення Реєстру щодо свого включення до Реєстру, зміни своїх персональних даних у Реєстрі, отримання на запит інформації з Реєстру, варто передбачити можливість надсилання відповідних заяв в електронній формі з використанням мережі Інтернет [3]

Для оптимізації процесу періодичного поновлення бази даних Реєстру доцільно надати органам, закладам, установам, якими надаються відповідні відомості про виборців, можливість їх подання в електронній формі, у зв'язку з чим зникне потреба у паперовому носії.

Також потребує вдосконалення порядок уточнення органами ведення Реєстру персональних даних виборців, що містяться у Реєстрі, шляхом надання їм права звертатися до будь-яких органів, закладів, установ, визначених Законом, з метою здійснення перевірки відомостей, необхідних для внесення запису до Реєстру чи змін до персональних даних Реєстру.

Для розширення доступу громадськості до статистичних відомостей Реєстру доцільно розміщувати на офіційному веб-сайті Центральної виборчої комісії більш повні дані Реєстру про кількість виборців (на рівні села, селища, міста).

Крім того, Закон потребує приведення у відповідність із законами України, якими передбачено надання державним органам права доступу до автоматизованих інформаційних систем, реєстрів та банків даних, держателями (адміністраторами) яких є державні органи.

Практика проведення виборів засвідчила необхідність удосконалення визначених Законом порядків складання органами ведення Реєстру попередніх та уточнених списків виборців.

Цілі та завдання проекту Закону. Основними завданнями законопроекту є сприяння реалізації виборцями, зокрема громадянами України, які проживають чи перебувають за кордоном, а також виборцями, які проживають на тимчасово окупованій території України, своїх прав у відносинах з Реєстром, удосконалення механізму ведення Реєстру з метою підвищення якості списків виборців, посилення захисту та безпеки бази даних Реєстру, покращення організації роботи органів Реєстру [4].

3. Загальна характеристика і основні положення проекту Закону

Законопроектом пропонується спростити механізм тимчасової зміни місця голосування виборця без зміни виборчої адреси, а також можливість його використання виборцями, стосовно яких у Реєстрі наявна службова відмітка про вибуття з відповідної території (виборча адреса не визначена).

Змінюється порядок подання виборцями органам ведення Реєстру заяв про включення до Реєстру, внесення змін до персональних даних Реєстру, а також запитів щодо змісту їх даних у Реєстрі. Суть таких змін полягає в можливості подання вказаних заяв (запитів) як через уповноважену особу, так і з використанням мережі Інтернет.

Передбачається можливість органам, закладам, установам, якими надаються відомості для періодичного поновлення бази

даних Реєстру, подавати передбачені Законом відомості про виборців в електронній формі.

Надається право органу ведення Реєстру звертатися до будь-яких органів, закладів, установ, зазначених у статті 22 Закону, для здійснення перевірки відомостей, необхідних для внесення записів до Реєстру чи змін до персональних даних Реєстру.

Пропонується розміщувати на офіційному веб-сайті Центральної виборчої комісії, крім передбаченої Законом інформації про кількість виборців у межах районів, міст обласного (республіканського в Автономній Республіці Крим) значення, районів у містах, в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, закордонному виборчому окрузі, також у межах сіл, селищ, міст районного значення [3].

Законопроектом приводяться положення Закону щодо використання персональних даних Реєстру у відповідність із законами України, якими передбачено надання державним органам права доступу до автоматизованих інформаційних систем, реєстрів та банків даних, держателями (адміністраторами) яких є державні органи.

Також пропонується вдосконалити визначені Законом порядки складання органами ведення Реєстру попередніх та уточнених списків виборців, зокрема їх виготовлення в одному примірнику (замість двох).

4. Стан нормативно-правової бази

Основними нормативно-правовими актами у цій сфері правового регулювання є Конституція України, Закони України «Про Державний реєстр виборців», «Про вибори Президента України», «Про вибори народних депутатів України», «Про місцеві вибори», «Про всеукраїнський референдум» [5].

Узгодження запропонованого законопроекту з іншими нормативно-правовими актами України передбачено у його Прикінцевих і перехідних положеннях.

5. Фінансово-економічне обґрунтування

Реалізація положень законопроекту не потребуватиме додаткових витрат з Державного бюджету України.

6. Прогноз соціально-економічних, правових та інших наслідків після прийняття проекту Закону

Прийняття законопроекту оптимізує роботу органів Реєстру, сприятиме реалізації виборцями прав у відносинах з Реєстром.

Заступник Голови Верховної Ради Оксана Сироїд під час зустрічі з членами Венеціанської комісії зазначила, що «завдяки спільним зусиллям українських і європейських експертів вдалося знайти ті формули змін до Конституції, які дозволили би дійсно провести реформи». Більше того, розуміючи яким викликом було впровадження нового, роботу було почато фактично з того моменту, коли вперше було проголосовано за зміни до Конституції [3].

За цей період було погоджено модель змін до закону про судоустрій і статус суддів, до процесуальних кодексів, до Закону «Про адвокатуру», до юридичної освіти, і навіть частково до прокуратури. На сьогодні підготовано законопроект в цілому, нову редакцію закону про судоустрій і статус суддів, зміни до Конституції.

Виборча реформа для України це не просто реформа системи, це один із ключових способів подолання політичної корупції.

У контексті виборчої реформи О.Сироїд зазначила, що потрібно обмежити вплив олігархів на політичний процес, вплив на парламент, на політичну систему. Поки цього не станеться не можна очікувати ефективності у всіх інших реформах. Саме тому виборча система, яка би запропонувала пропорційну систему з відкритими списками могла б бути тим інструментом для подолання політичної корупції.

Навесні 2016 р. свою готовність підтримати пропорційну систему з відкритими списками запропонували всі політичні сили, у тому числі Президент П.Порошенко. За умови, що вони будуть віддані тому процесу до кінця, і чим законопроект буде прийнято, що є значним чинником для покращення якості політичної системи в Україні, демократизації та подолання корупції.

Список використаної літератури:

1. Гелей, С. Політологія [Текст] : навч. посібник / С. Гелей, С. Рутар. – К. : Знання, 2009. – 415 с.
2. Кравченко В.В. Конституційне право України: Навч. посібник. – К.: Атіка, 2004
3. <http://info-vybory.in.ua>.
4. <http://www.cvk.gov.ua/vp>
5. <http://rada.gov.ua/news/Top-novyna/130728.html>
6. <http://zgroup.com.ua/article.php?articleid=5003>
7. <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр/page2>
8. Лапшин С.А. Парламентські вибори в Україні 2012: проблема обрання виборчої системи /С.А.Лапшин //Вісник Інституту історії, етнології і права: зб.наук.пр. – Вип.9. – Вінниця: ВДПУ, 2011. – С.130-133.

-----***-----

Мілієнко О.А.

*кандидат юридичних наук, Керівник апарату
Сьомого апеляційного адміністративного
суду, доцент кафедри теорії та історії
держави і права та адміністративного
права юридичного факультету Донецького
національного університету ім. Василя Стуса*

ІННОВАЦІЙНИЙ РОЗВИТОК В ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

Сьогодні наша держава перебуває на стадії активного удосконалення та упорядкування діяльності суб'єктів публічної адміністрації, що обумовлено обраним напрямом на євроінтеграцію та демократизацію. Завдання щодо розроблення й упровадження інноваційних інструментів та технологій у діяльність суб'єктів публічної адміністрації є принципово важливим. Необхідним є вдосконалення механізму публічного управління та регулювання, організаційне впорядкування управлінської діяльності, раціональне використання соціально-економічного потенціалу

територій, створення сприятливого інноваційного середовища в системі органів публічного управління. Інноваційна за змістом і характером динаміка світових тенденцій розвитку суспільних процесів потребує від України впровадження відповідної високоефективної системи публічного управління, яка дасть можливість здійснити в усіх галузях діяльності процес розвитку та забезпечити приєднання України до держав із високоефективною системою державного управління.

Аналіз та дослідження управлінських інновацій суб'єктів публічної адміністрації викладений в роботах Г. Букерта [1], І.О. Дегтярової [2], О. Федорчак [4], Х.В. Хачатуряна [5], Луциків І.В., Сороківська О.А., Котовська І.В. [6], Колесніков Д. В. [7].

Сьогодні виникнення і розвиток інноваційного середовища в системі діяльності суб'єктів публічного управління стає реальним на основі вироблення концептуального бачення і стратегії формування нової якості публічного управління, ефективної системи державної служби, яка здатна в умовах наростаючої невизначеності розробляти і впроваджувати інновації з урахуванням наявних тенденцій та викликів. Розуміння інноваційної суті роботи системи публічного управління передусім визначається в поєднанні категоріального змісту основних понять, що характеризують це явище, таких як «публічне управління» та «інновація». Поняття «інновація» з'явилося в наукових дослідженнях у XX ст. і спочатку мало значення проникнення деяких елементів однієї культури в іншу. Інновації є результатом діяльності з оновлення, перетворення попередньої діяльності, що приводить до заміни одних елементів іншими або доповнення наявних новими. Подібна діяльність має загальні закономірності: визначаються цілі зміни, новація розробляється, випробовується, освоюється, поширюється і, нарешті, «відмирає», вичерпуючись фізично і морально. У процесі здійснення інновацій при подоланні інерції порядку, що склався, майже завжди виникає проблема наслідків – очікуваних, бажаних і шкідливих. Перехід предмета в новий стан або нову якість реалізується у вигляді нововведень [5, с.6-8]. У сучасному розумінні інновація – це не просто поява нового, а поширення нового в соціальній практиці. Інновації –

це використання в тій або іншій сфері суспільної діяльності результатів інтелектуальної праці, технологічних розробок, спрямованих на вдосконалення соціально-економічної діяльності [8, с.5]. Інновація – кінцевий результат упровадження новації з метою зміни об'єкта управління й отримання економічного, соціального, екологічного, науково-технічного або іншого виду ефекту [9, с. 45]. Питання щодо сутності та змісту категорії «публічне управління» нині широко дискутується в науковій літературі, оскільки думки вчених відзначаються. Так, один із сучасних дослідників публічного управління ГіртБукерт наголошує на тому, що «публічне управління не є якимось нейтральним, технічним процесом, натомість є діяльністю, яка тісно пов'язана з політикою, законом та громадським суспільством» [1, с. 26]. Низка вітчизняних науковців дає визначення публічного управління як громадсько-мережевої моделі управління суспільством через зменшення ролі держави і збільшення кількості зацікавлених сторін. Вчені [6, с. 124] пропонують дану категорію трактувати, як аполітичної державної бюрократичної структури, що функціонує в політичній системі й охоплює всі три гілки влади та взаємозв'язок між ними. Отже, інновації в публічному управлінні слід розглядати як нові форми і методи роботи суб'єктів публічної адміністрації, нові управлінські технології, підходи та інструменти, які використовуються для розв'язання завдань, з одного боку, для вдосконалення самої системи публічного управління, а з іншого – для забезпечення суспільного розвитку. Ці інновації передбачають виявлення і використання латентних потенціалів системи публічного управління та об'єктів її впливу на основі емпіричного досвіду й новітніх наукових досягнень [2, с. 6]. Об'єктом інноваційного розвитку публічного управління є як сам процес управління, так й інновації, які впроваджуються й використовуються на всіх рівнях і в суб'єктів публічної адміністрації. Інноваціями в публічному управлінні можуть бути нові або трансформовані організаційні структури, фінансові, інформаційні, правові та інші механізми управління суспільним розвитком, підходи у взаємодії органів публічної влади з громадськістю і бізнесом. Аналіз сучасного стану розвитку системи публічного управління

дає змогу зробити висновок про необхідність її переорієнтації на інноваційний тип, зокрема через наявність сукупності негативних тенденцій: невідповідність інституціональної структури апарату суб'єктів публічної адміністрації потребам суспільству, бізнесу, внутрішнім та зовнішнім пріоритетам держави; висока вартість публічного управління, його недостатня керованість; низька якість і прозорість надання публічних послуг; сучасна структура органів публічної влади обмежує можливості для економічного, соціального та людського розвитку; дефіцит висококваліфікованих фахівців; недостатнє застосування результатів наукових досліджень під час вироблення та реалізації державної кадрової політики; низький рівень конкурентоспроможності країни, зокрема за показником якості державних інституцій, внутрішньої та зовнішньої безпеки; низький рівень довіри громадян до діяльності суб'єктів публічної адміністрації; депопуляція, старіння населення, бідність, міграція кваліфікованої робочої сили за кордон. Ці та інші проблеми зумовлюють сучасний стан речей у сфері публічного управління та потребу у її модернізації й науковому переосмисленні концептуальних підходів до її розвитку. Як показує світова практика, лише інноваційний розвиток системи публічного управління є необхідним складником забезпечення ефективності політичного розвитку країни, а також важливим елементом конкурентоспроможності національної економіки та всіх інших сфер життєдіяльності суспільства. Перехід від традиційної управлінської парадигми до інноваційного типу публічного управління передбачає заміну жорстко бюрократичного складника на інноваційну, що цілком відповідатиме завданню адаптації діяльності органів публічної влади до мінливого ринкового середовища його функціонування. Основним завданням у сфері цілепокладання реформ у системі публічного управління є переорієнтація з внутрішніх потреб та можливостей суб'єктів публічної адміністрації на потреби і трансформації соціального середовища як інтегрованого об'єкта публічного управління. Таким чином, інноваційний складник набуває значення необхідного елемента управління, що забезпечує вдосконалення наявних механізмів публічного впливу та підвищення ефективності й якості управлінської діяльності.

На основі досвіду країн з інклюзивними типами економіки, робимо висновок, що запровадження інновацій та новітніх технологій стимулює інноваційний розвиток усіх сфер публічного управління, а також сприяє більш раціональному використанню бюджетних коштів для утримання суб'єктів публічної адміністрації та поліпшує їх роботу. Сьогодні світова практика пропонує широкий спектр інноваційних інструментів, підходів до управління, які можна використовувати в діяльності органів публічної влади в Україні. Такими інноваціями в державному управлінні є: *outsourcing* – передача організацією визначених функцій іншій компанії, що спеціалізується у відповідній сфері; *benchmarking* – використання найкращого досвіду; *governance* – управління без уряду; *e-government*, яке охоплює такі складники: *government to government*; *government to citizens*; *government to business*; збалансована система показників (*Balanced Score Card, BSC*); концепція ощадливого управління (*lean management*); нове державне управління (*new public management*); підприємницький уряд (*reinventing government*); реінжиніринг (*reengineering*); управління за цілями (*management by objectives*); управління за результатами (*management by results*); управління проектами (*project management*) та ін. [4, с. 155–156]. Спираючись на світовий досвід та наявні фінансові ресурси, використання даних інструментів повинні забезпечити ефективність та результативність управління в органах влади. Окрім задоволення кінцевих споживачів (суспільства), публічне управління спрямоване ще на забезпечення чіткої взаємодії інтересів бізнесу, політики та суспільства й прийняття стратегічно важливих рішень на базі використання сучасних вищезгаданих інноваційних управлінських інструментів та технологій. Варто підкреслити, що запровадження будь-якої інновації у сфері публічного управління вимагає відповідних знань і навичок персоналу, який є ключовим стратегічним ресурсом для досягнення цілей публічного управління та забезпечення якісних управлінських послуг. Розвиток людських ресурсів систем публічного управління є основним чинником формування постсучасної системи управління, а створення можливостей для розкриття креативного потенціалу державних службовців стає

головним системним завданням управлінських інновацій. Разом із тим, необхідним є дієве заохочення творчості й ініціатив щодо нових способів розв'язання суспільних проблем, використання наявного його працівників, поліпшення інформаційного середовища та формування нової управлінської культури. Таким чином, до першочергових заходів забезпечення інноваційного розвитку публічного управління є створення належного нормативно-правового, кадрового, науково-методичного, інформаційного, фінансового та мотиваційного забезпечення; створення умов конкуренції та залучення інвестицій; забезпечення приватизаційних процесів; створення відповідних умов для вироблення й упровадження інновацій, інноваційних рішень, інструментів та методів управління на різних рівнях та гілках влади [6, с. 124–128].

Отже, для успіху та сталого економічного розвитку України є необхідним перехід до інклюзивного типу економіки та відхід від екстенсивного, для чого необхідним є стимулювання інновацій через сприяння творчої деструкції в публічному управлінні суб'єктів публічної адміністрації. Для того щоб суб'єкти публічної адміністрації належно виконували свої функції необхідними є якісні зміни, в основі яких лежать нові стратегії інноваційного розвитку системи публічного управління, які зорієнтовані на потреби суспільства і громадян. Підвищення ефективності і результативності публічного управління, посилення відповідальності органів публічної влади за надання якісних послуг населенню стає все більш взаємопов'язаним із розвитком її інноваційного складника, що зумовлює використання широкого спектру інноваційних методів, технологій та інструментів управління.

Список використаної літератури:

1. Bouckaert G. Modernizing the Rechtsstaat: Paradoxes of the Management Agenda / G. Bouckaert. – Berlin : Duncker&Humblot, 2002.
2. Дегтярьова І.О. Інновації в державному і муніципальному управлінні як необхідна умова соціально-економічних досягнень в сучасній Україні / І.О. Дегтярьова // Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія: Державне управління. – 2014. – № 1. – С. 5–11.

3. Орлов О.В. Інноваційні процеси в державному управлінні : [монографія] / О.В. Орлов. – Х. : Магістр, 2012. – 196 с.
4. Федорчак О.В. Інноваційний механізм державного управління: підходи до формування / О.В. Федорчак // Ефективність державного управління. – 2012. – Вип. 33. – С. 150–157.
5. Хачатурян Х.В. Інновації в державному управлінні : [монографія] / Х.В. Хачатурян. – К. : НАДУ, 2005. – 251 с.
6. Луциків І.В., Сороківська О.А., Котовська І.В. Дослідження особливостей інноваційного розвитку системи публічного управління в Україні / Луциків І.В., Сороківська О.А., Котовська І.В./ Економіка і суспільство – 2017.- Вип. 12.- С. 124-128
7. Колесніков Д. В. Адміністративно-правове регулювання системи державного управління/ часопис Київського університету права – 2015. – Випуск 4. – С. 140-143.
- 8.Гринев В.Ф. Инновационный менеджмент: Учеб. пособие. – К.: МАУП, 2000. – 148 с.
9. Фатхутдинов Р.А. Инновационный менеджмент: Учебник, 4-е изд. – СПб.: Питер, 2004. – 400 с.

-----***-----

Назаренко М.О.

*кандидат наук з державного управління,
старший викладач кафедри правових наук
та філософії факультету історії, етнології
і права Вінницького державного педагогічного
університету ім. М. Коцюбинського*

ПІДВИЩЕННЯ РІВНЯ ПРОФЕСІЙНОЇ ПІДГОТОВКИ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ І ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ, ЯК ГОЛОВНА УМОВА УСПІШНОГО ПРОВЕДЕННЯ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

Враховуючи реалії сьогодення, управління інноваційними процесами, їх регулювання, стимулювання державними органами влади та органами місцевого самоврядування є визначальним фактором розвитку та конкурентоспроможності економіки кожного регіону.

Вивчаючи дане питання, ми дійшли висновку, що інноваційний розвиток регіонів знаходиться на досить низькому рівні в нашій державі, в порівнянні з іншими розвиненими країнами світу. Так, ще у 2010 році, Казімерчук С. у своїй науковій праці зазначала наступне: «... стан інноваційної діяльності Західного регіону і країни в цілому визначається як такий, що не відповідає сучасному рівню інноваційних процесів у промислово-розвинутих країнах. Розвиток інноваційної діяльності в різних областях регіону є вкрай нерівномірним, що залежить в значній мірі від розвитку інноваційної інфраструктури. Виробництво відірвано від науки, що не дозволяє ефективно використовувати науковий та науково-технічний потенціал регіону...» [3, с. 26]. Прошло 9 років і майже нічого не змінилося з тих пір: ми ніяк не можемо «наздогнати» (не говорячи вже про випередження) високорозвинуті країни у науковій, науково-технічній, економічній, промисловій, бюджетно-фінансовій, зовнішньоторговельній та інших сферах суспільного буття.

На нашу думку, існує низка чинників, які гальмують проведення успішних інноваційних процесів в регіонах, а саме:

- сучасна нормативно-правова база не відповідає повною мірою регіональним потребам;
- обмеженість джерел фінансування для впровадження тих, чи інших інновацій;
- відсутність власних коштів у підприємств, організацій для фінансування інновацій;
- відсутність ефективних економічних та соціально-психологічних стимулів для реалізації творчого потенціалу;
- перевантаженість працівників зайвими функціями, що заважає розкриттю їх творчого потенціалу;
- Недостатньо використовуються непрямі заходи стимулювання впровадження інновацій;
- недостатня кількість освічених кадрів, які б змогли професійно спланувати та успішно реалізувати інноваційні ініціативи в регіонах тощо.

Інноваційний розвиток регіону потребує інноваційних підходів до його забезпечення. Управлінські структури мають бути здатними успішно вирішувати різноманітні проблеми та протиріччя, що виникають при переході від наявної до бажаної моделі розвитку, тому необхідно сформувати таку команду управління, яка була б сприятливою для дотримання та розвитку ознак її інноваційності.

Ми погоджуємося з М. Казаковим [2] та І. Дегтяровою [1, с. 7], що невід’ємною складовою інноваційного розвитку є лідерство. Саме наявність далекоглядних регіональних лідерів, здатних створити сприятливі умови для вироблення інноваційних рішень, саме їх професіоналізм, знання, вміння, навички та досвід, бурхлива, творча, креативна, новаторська діяльність, дозволять відійти від консервативного підходу під час запровадження інновацій в регіонах.

Тому актуальним залишається питання щодо удосконалення системи професійної підготовки державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування. На нашу думку, кожен державний службовець повинен освоїти інноваційні методи роботи, навички з розробки інноваційних способів мислення, сприйняття нового, висування нових ідей, використання творчого мислення, постійно

удосконалюватися, вміти реагувати на надзвичайні ситуації, бути високодуховною та моральною особистістю.

Отже, шлях до інноваційного розвитку регіонів обумовлює необхідність проведення послідовної та ефективної регіональної політики лідерами, професіоналами своєї справи, зокрема завзятими, креативними, сміливими державними службовцями та посадовими особами місцевого самоврядування нового покоління.

Список використаної літератури

1. Дегтярьова І. О. Інструменти інноваційного розвитку регіону: зарубіжний та вітчизняний досвід застосування [Електронний ресурс] / І. О. Дегтярьова. – 2011. – Режим доступу до ресурсу: <http://academy.gov.ua/ej/ej11/txts/10diovdz.pdf>
2. Казаков М.А. Инновации и лидерство на региональном уровне управления: технологический подход [Электронный ресурс] / М. А. Казаков // Социология и социальная работа. Вестник Нижегородского ун-та им. Н.И. Лобачевского. – 2009. – № 1 (13). – С. 13–17. – Режим доступа : <http://www.vestnik@unn.ru>
3. Казмірчук С. Інноваційний розвиток регіону: наявний потенціал, проблеми та перспективи / С.Казмірчук // Галицький економічний вісник. – 2010. – № 1(26). – С. 25-35. – (проблеми мікро та макроекономіки України).

-----***-----

Ніколіна І.І.

*кандидат історичних наук, доцент
кафедри всесвітньої історії*

ВДПУ ім. Михайла Коцюбинського

Лашин С.А.

*кандидат історичних наук, доцент
кафедри правових наук та філософії*

ВДПУ ім. Михайла Коцюбинського

РОЛЬ ПОЛІТИЧНОЇ ЕЛІТИ У ПОЛІТИЧНІЙ СИСТЕМІ УКРАЇНИ

Проблема політичної еліти в українському суспільстві була, є і буде актуальною. Ця тематика завжди приваблювала як науковців, так і політиків найвищого рангу. Проте виникало багато питань щодо місії та візії політичної еліти у ході державотворення, її завдань та стабілізації нашого суспільства, особливо у період трансформації. Власне, процеси кін. 80-90-х рр. XX ст. проілюстрували боротьбу номенклатури і неономенклатури. Адже з проголошенням Акта державності 24 серпня 1991 року гостро постала проблема «чи є взагалі в Україні політична еліта?», «чи є та група національно свідомої верстви українського народу, що здатна управляти державою в інтересах демократії?»

Значна частина аналітиків та українських політологів прийшла до висновку, що політична еліта у нашій країні ще тільки починає формуватись. Праці таких відомих політологів, як Г. Моски, В. Парето та інших представників «теорії еліт» на цей період залишалися невідомими, їх не було опубліковано ні українською, ні російською мовами. І тому лише умовно можна було поділити формування еліти за допомогою функцій, які вони виконували. До цих умовно-елітних груп належать ті, кого можна назвати «протоелітою» (лідери громадських організацій, парламентські групи, урядовці, лідери промислово-фінансових груп, банків). Етап формування нової еліти поділяється на псевдоеліту і постеліту. До псевдоеліти належить частина депутатів, випадкових у політиці осіб, а постеліта (значна частина

старої еліти, що зберігає свої позиції у рудиментарних суспільних інститутах: лідери старих одержавлених профспілок, лідери старих жіночих та дитячих організацій). Звідси й випливає, що до усталеної елітної групи зараховуємо вчених, митців, відомих журналістів, лікарів, вчителів, тобто тих, чий громадський авторитет залишається високим незалежно від суспільних змін. Взагалі, зважаючи на доволі абстрактний характер поняття «еліта», вчені пропонують й інші поняття, які фіксують певний аспект, характеристику людей, що належать до владних груп [4, с. 33].

Саме від груп, у чиїх руках влада, залежить тип переходу та успіхи трансформацій старого ладу в новий. В Україні трансформація відбувається через «вростання» старих еліт (партійної номенклатури і «червоного» директорату) у нові відносини при невирішеності проблеми передавання влади (хоч би тимчасової) в руки нових політичних сил, за несформованості останніх і чим далі, тим більше їхньої розпорошеності поміж різних партій і груп інтересів. Причиною нереконструкторської поведінки владної еліти в Україні була саме якість еліти, її склад, її орієнтації. Саме на відповідальність еліти покладено той обов'язок, що дає новий поштовх до втілення нових рішень і відновлення політичної системи.

Мета і завдання дослідження: з'ясувати важливість політичної еліти в українському суспільстві у період трансформації, її інтеграційний чинник в стабілізації країни, зокрема. Наукова новизна дослідження полягає у спробі розглянути формування політичної еліти через призму методу політичного аналізу. Як зауважують політологи Б. Кухта, Н. Теплоухова, «еліта – це завжди кращі, ініціативніші, тобто – меншість. Елітне середовище мусить бути відкрите для оновлення, якщо ж процес просування знизу догори припиняється, тоді еліта костеніє, наступає її ерозія і дане середовище втрачає свої позиції» [3, с. 99].

Це означає, що залучення найдостойніших осіб суспільства веде до своєрідного відродження системи ідей, Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку, випуск 20, 2008 69 моральних цінностей. Незалежно від соціально-політичної

системи суспільство ділиться на два клани – панівний «політичний клас», який є меншістю, організовує, керує державою, користується певними привілеями, і клас, яким керують, – неорганізована більшість. Гарантом політичної стабільності всередині і поза межами держави є своєрідне переміщення еліти. У сучасному українському державотворенні еліті належить особлива роль, місце і призначення у формуванні стабілізаційних механізмів. Мабуть, найскладніше питання у сучасній Україні – це наявність національної еліти. Посткомуністичне суспільство однаково потребує як кваліфікованої еліти, здатної наслідувати владні структури, забезпечуючи вирішення стратегічних завдань національного розвитку, так і справжньої, духовно зрілої інтелігенції. Кризовий стан з формуванням, підготовкою останньої – одна з найбільючіших проблем нашої нинішньої культури.

Своєрідне трактування елітизму подає С. Рябов – «погляд на політику й на суспільство, згідно з яким вони завжди й неухильно перебувають під впливом правлячої меншості («еліти»), яка ухвалює найважливіші загальні рішення і зосереджує владу у своїх руках» [6, с. 83].

Власне, 1990–1995 рр. умовно можна назвати першим етапом, коли до вищих ешелонів влади української держави здійснили різкий перехід багато людей з лав контреліти радянських часів. Серед них було чимало представників творчої та наукової інтелігенції. Проте з плином часу більшість з них втрачали свої посади. Злетіти на вершину влади у переломний час виявилось значно легше аніж утримати владу. Інші ж не змогли реалізувати тих ідей та гасел, які підняли їх до вершини, й вони інкорпоровалися у нову систему елітних відносин. Насправді цей процес значно складніший, не треба забувати, що у політико-ідеологічному плані лідерство належить новим політичним силам суспільства. У цьому плані і відбулась інкорпорація саме нової еліти з колишньої номенклатури, яка запозичила гасла націонал-демократів. Щодо організаційно-управлінських методів, стилю роботи і публічної поведінки, організації приватного життя, різноманітних посадових привілеїв, то нова еліта перейняла це від старої без змін. Другий етап, що займає хронометричні рамки від 1995 р. і триває донині –

це владарювання неономенклатурного чиновництва, для якого характерні клановість управління власністю і клановість утримання державної влади, непрофесіоналізм, психологія «тимчасовості» [4, с.36].

Ще однією характерною відмінною рисою української правлячої еліти, що відрізняє її від європейської політики, є малий відсоток жінок в урядових структурах. Так, в останніх трьох урядах була мала кількість жінок, що свідчить про гендерну нерівність керівного апарату, адже не було й жінок серед голів обласних держадміністрацій, лише у 1997 р. на 690 урядовців припадало 33 місця, що зайняли жінки. Питання жінки і політики довгим часом залишилось малодослідженим фактом і взагалі партійні списки були складені лише з представниками чоловічої статті, а представниці жіночої статі залишались десь далеко в останніх рядах. Звичайно, не можна вважати, що в Україні наявна дискримінація, але вибори і жіноча активність є ще вагомим чинником для збільшення політичної активності кампаніях як на місцевому, регіональному, так і на національному рівнях. І це мало відображення у попередніх виборчих кампаніях ще з 1991 р, коли на загальноукраїнській рівень вийшли лише дві колоритні особи – Н. Вітренко і Ю. Тимошенко, які вже до 1998 року стали вагомими фігурами в українській політиці. Цей факт свідчить про те, що жінки, які прийшли із бізнесу, мали підґрунтя для втілення своїх програм і політичних гасел. Також варто зазначити, що частка жінок у парламенті України скоротилася на 2 %, якщо у Верховній Раді України чотирнадцятого скликання вона становила 7 %, то нині становить 5 % від загальної кількості депутатського складу. Не дуже втішною була й картина виборів 2006–2007 рр., коли жінки становили ще менший відсоток, ніж у попередні роки. Через те, що заміни еліт не відбулося ні на початку, ні під час переходу, політичній системі України притаманні, поряд з демократичними ознаками, риси, що характерні для олігархічних та інших недемократичних режимів. Це правовий нігілізм найвищих посадових осіб, надмірний вплив бюрократії на економіку і політику, байдужість до потреб та інтересів пересічного громадянина [5, с. 28].

Варіант відповіді 2000 р.

1. Байдужість влади до проблем простої людини
2. Матеріальне зубожіння значних верств населення
3. Повільний хід реформ в Україні
4. Все більше розшарування на багатих і бідних
5. Корупція на владному рівні

Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку, випуск 20, 2008 До першої п'ятірки найгостріших проблем потрапили три питання, які так чи інакше стосуються бідності як наслідку врядування теперішнього правлячого класу: байдужість влади до проблем простої людини, зубожіння значних верств населення та проблема все більшої соціальної нерівності. Саме тому, що теперішня українська еліта об'єктивно не зацікавлена у радикальних змінах і справжніх реформах, суспільна трансформація в Україні має суперечливий, непослідовний характер. Хоча цей час приніс цілу низку суперечок між неузаконеним новим та юридично і морально вимираючим старим, зіткненнями різних світоглядних прагнень, групових та корпоративних домагань, проте й у добу соціально-політичної невизначеності певна «дезорганізована організація» суспільства не зникає, життя й надалі триває.

Образ трансформованого суспільно-політичного ладу якраз і залежить від процесів, які тільки й утримують суспільство від остаточного саморуйнування, правового «безмежжя», безладдя та хаосу в перехідний період, та які визначають майбутню соціально-культурну форму: це процеси легітимізації. Аналіз шляхів становлення політичного режиму у посткомуністичних умовах України та країн Центрально-Східної Європи вказує на головну закономірність цієї легітимізації. У разі кризи легітимності, яка провокує дестабілізаційні процеси у внутрішній системі, проходить політичне утвердження владних осіб та інститутів влади, які не стільки шукають для суспільства підґрунтя власної легітимізації – природну систему базових цінностей, скільки щоразу намагаються авторитарно створити її «під себе». Йдеться про стійкий комуністичний застій посткомуністичної влади – знову й знову відтворювати (наскільки це дозволить

час та реальні зміни, що відбулися) неототалітарні форми самолегітимації [1, с.8].

Подолати цю згубну штучність, а то й примарність політичної організації пострадянського суспільства можна лише на єдиному шляху справді демократичного процесу легітимації. Це означає творення таких політичних умов, за яких максимально природно, поза адміністративним тиском, командним нав'язуванням та культурним примусом відбудовується легітимаційна основа української держави – нова колективна ідентичність. Як зауважив В. Денисенко, формування української державності і всієї пов'язаної з нею системи політичних, соціальних, економічних, моральних та інших основ – це, звичайно, власний шлях, власна доля, власний вибір через пошук узагальненої історією власної структури координат самовизначеності. Отже, є сенс, досліджуючи особливості тих самих перехідних процесів в Українській державі на сучасному етапі, звернутися до аналізу загальних принципів, які визначили кроки, форму та зміст сучасної демократії західного типу [2, с.8].

На нашу думку – творення політичної еліти у ході державотворення – це перспективний процес легітимації. Українська політична теорія, так само, як і українська національна держава, набула якісно нових ознак. Отже, необхідно розрізнати трансформацію як особливий стан суспільства, що перебуває у ході модифікації його структури, що постійно змінюється, й у період трансформаційної кризи. Найістотніші зміни відбуваються у соціокультурній сфері: у нормах, цінностях, уявленнях. Соціокультурна, економічна та політична сфери розвиваються за своїм сценаріями, логікою. Вони опосередковано взаємопов'язані, будучи одне для одного середовищем змін.

Відзначимо, що роль та місія сучасної політичної еліти, національної ідеї та національної ідентичності української нації були важливим індикатором державотворення України починаючи з кінця 1980-х років. Значну увагу у трансформації українського суспільства приділено історичній спадщині комуністичного минулого. Йдеться про стійкий комуністичний застій посткомуністичної влади – знову й знову відтворювати

(наскільки це дасть змогу час та реальні зміни, що відбулися) неототалітарні форми самолегітимації.

Подолати цю згубну штучність, а то й примарність політичної організації пострадянського суспільства можна лише на єдиному шляху справді демократичного процесу легітимації. Це означає творення таких політичних умов, за яких максимально природно, поза адміністративним тиском, командним нав'язуванням та культурним примусом, налагоджується легітимаційна основа української держави – нова групова ідентичність творення політичної нації, державотворення загалом, що і є перспективним процесом легітимації.

Список використаної літератури:

1. Бистрицький Є. Політична філософія посткомунізму: горизонти методології // Політична думка. – 1995. – № 1. – С. 3–8.
2. Денисенко В. Проблеми раціоналізму та ірраціоналізму в політичних теоріях нового часу європейської історії. – Львів, 1997. – 274 с.
3. Кухта Б., Теплоухова Н. Політичні еліти і лідерство. – Львів, 1995. – 199 с.
4. Наумкіна С., Козловська Л. Аналіз розвитку української політичної еліти у 1994–1999 роках // Нова політика. – 1999. – № 6. – С. 33–37.
5. Політичні режими сучасності та перехід до демократії / С.А. Давимука, А.Ф. Колодій та ін. – Л., 1999. – 166 с.
6. Рябов С. Політологія: словник понять і термінів. – К., 2001. – С.8.

Остапенко О.Є.

кандидат юридичних наук,

Начальник відділу з питань банкрутства

*Головного територіального управління
юстиції у Вінницькій області*

КОДЕКС УКРАЇНИ З ПРОЦЕДУР БАНКРУТСТВА. ВАЖЛИВІ НОВОВВЕДЕННЯ ІНСТИТУТУ НЕПЛАТОСПРОМОЖНОСТІ ФІЗОСІБ

18 жовтня 2018 року Верховною Радою України ухвалено в другому читанні та прийнято в цілому Кодекс України з процедур банкрутства (Далі – Кодекс), який 20 квітня 2019 року опубліковано в Голосі України та 3 травня 2019 року в Офіційному віснику України. 15 квітня 2019 року Президент підписав Кодекс з процедур банкрутства, який встановлює умови та порядок відновлення платоспроможності боржника-юридичної особи або визнання його банкрутом з метою задоволення вимог кредиторів, а також відновлення платоспроможності фізичної особи. Введення в дію Кодексу відбудеться 21 жовтня 2019 року. Саме з цієї дати громадяни зможуть скористатися новим інструментом захисту від кредиторів.

Відповідно до Кодексу щодо боржника – фізичної особи застосовуються такі судові процедури:

- реструктуризація боргів боржника;
- погашення боргів боржника [1].

Процедура погашення боргів боржника вводиться у справі про неплатоспроможність разом з визнанням боржника банкрутом.

Кодексом впроваджено обов'язковість використання електронних торгів при продажі активів підприємств-банкрутів.

Зазначеним кодексом вводяться нові поняття, зокрема:

Боржник – юридична особа або фізична особа, у тому числі фізична особа – підприємець, неспроможна виконати свої грошові зобов'язання, строк виконання яких настав.

Керуючий реалізацією – арбітражний керуючий, призначений господарським судом у справі про неплатоспроможність фізичної

особи для здійснення реалізації майна банкрута та задоволення вимог кредиторів.

Керуючий реструктуризацією – арбітражний керуючий, призначений господарським судом у справі про неплатоспроможність фізичної особи для здійснення реструктуризації боргів боржника.

Крім того, банкрутству фізичних осіб присвячена четверта книга Кодексу «ВІДНОВЛЕННЯ ПЛАТОСПРОМОЖНОСТІ ФІЗИЧНОЇ ОСОБИ».

Так, зокрема статтею 115 Кодексу передбачено, що провадження у справі про неплатоспроможність боржника – фізичної особи або фізичної особи – підприємця може бути відкрито лише за заявою боржника [1].

Швидше за все, головною причиною більшості майбутніх звернень до суду будуть проблеми з обслуговуванням банківських кредитів.

Боржник має право звернутися до господарського суду із заявою про відкриття провадження у справі про неплатоспроможність у разі, якщо:

1) розмір прострочених зобов'язань боржника перед кредитором (кредиторами) становить не менше 30 розмірів мінімальної заробітної плати; що на 2019 рік складає 125 109 грн.

2) боржник припинив погашення кредитів чи здійснення інших планових платежів у розмірі більше 50 відсотків місячних платежів за кожним з кредитних та інших зобов'язань упродовж двох місяців;

3) ухвалено постанову у виконавчому провадженні про відсутність у фізичної особи майна, на яке може бути звернено стягнення;

4) існують інші обставини, які підтверджують, що найближчим часом боржник не зможе виконати грошові зобов'язання чи здійснювати звичайні поточні платежі (загроза неплатоспроможності).

3. До складу грошових вимог, у тому числі щодо сплати податків, зборів (обов'язкових платежів), не включаються неустойка (штраф, пеня) та інші фінансові санкції.

Також, відповідно до Кодексу передбачено Реструктуризація боргів фізичної особи боржника. З метою відновлення платоспроможності боржника розробляється План реструктуризації боргів боржника. Відповідно до Кодексу передбачається, що Задоволення вимог кредиторів здійснюється арбітражним керуючим пропорційно за рахунок коштів, отриманих від виконання плану реструктуризації боргів, у черговості, визначеній цим Кодексом. У разі реалізації в процедурі реструктуризації боргів майна боржника, яке є предметом забезпечення, план реструктуризації боргів має передбачати позачергове задоволення вимог кредитора за зобов'язаннями, які таке майно забезпечує. Кошти, що залишилися після реалізації майна боржника, яке є предметом забезпечення, спрямовуються на задоволення вимог кредиторів згідно із затвердженим господарським судом планом реструктуризації боргів у черговості, визначеній цим Кодексом.

Деякі види боргів в процедурі банкрутства не можуть бути списані. Так відповідно до частини першої статті 125 Кодексу, не підлягають реструктуризації борги боржника щодо сплати аліментів, відшкодування шкоди, завданої каліцтвом, іншим ушкодженням здоров'я або смертю фізичної особи, щодо сплати єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування та щодо сплати інших обов'язкових платежів на загальнообов'язкове державне соціальне страхування [1].

Банкрутство дає боржникові кілька тимчасових привілеїв. Процедура банкрутства, особливо на її початковому етапі, завжди була дуже приваблива для боржника: він отримував миттєвий захист від звернення стягнення на своє майно, плюс додатково бонусом – припинення нарахування відсотків, штрафів, пені, іншої неустойки, будь-яких фінансових санкцій. Тобто далі, звичайно, чекає тривала і складна процедура, але ось в момент, коли за тобою женуться слідом кредитори, це такий гарний тимчасовий притулок.

Такий «перепочинок» відкриває перед боржником й інші можливості. Як тільки підприємство заявляє про свій намір збанкрутувати, кредитори стають більш поступливими. У випадку

з фізособами це означає, що той же банк може, наприклад, запропонувати більш привабливі умови реструктуризації проблемного кредиту.

Крім того, зазначеним Кодексом звісно передбачена і процедура ліквідації, яка визначена Розділом IV. **ВИЗНАННЯ БОРЖНИКА БАНКРУТОМ І ВВЕДЕННЯ ПРОЦЕДУРИ ПОГАШЕННЯ БОРГІВ БОРЖНИКА.**

Зокрема, якою передбачається, порядок визнання боржника банкрутом, проведення інвентаризації, продаж майна та задоволення вимог кредиторів.

Господарський суд ухвалює постанову про визнання боржника банкрутом і введення процедури погашення боргів боржника у разі, якщо протягом 120 днів з дня відкриття провадження у справі про неплатоспроможність зборами кредиторів не прийнято рішення про схвалення плану реструктуризації боргів боржника або прийнято рішення про перехід до процедури погашення боргів боржника.

Не пізніше 30 днів з дня введення процедури погашення боргів боржника керуючий реалізацією майна спільно з боржником проводить інвентаризацію майна боржника та визначає його вартість.

Майно боржника, що підлягає реалізації у процедурі погашення боргів боржника, складає ліквідаційну масу.

До складу ліквідаційної маси не включається житло, яке є єдиним місцем проживання сім'ї боржника (квартира загальною площею не більше 60 квадратних метрів або житловою площею не більше 13,65 квадратного метра на кожного члена сім'ї боржника чи житловий будинок загальною площею не більше 120 квадратних метрів) та не є предметом забезпечення, а також інше майно боржника, на яке згідно із законодавством не може бути звернено стягнення.

Продаж майна банкрута здійснюється відповідно до умов та в порядку, визначених цим Кодексом для юридичних осіб.

Окрім того, наслідком закриття провадження у справі про банкрутство є звільнення боржника – фізичної особи від боргів.

Враховуючи вищевикладене, слід наголосити на тому, що Кодекс не є ідеальним та потребує доопрацювання та обговорення

в юридичному середовищі. Впровадження світового досвіду до конкурсного процесу в Україні є необхідним, враховуючи велику кількість викликів. На нашу думку цей нормативний акт є актуальним та інноваційним.

Література:

1. Кодекс України з процедур банкрутства № 2597-VIII від 18 жовтня 2018 року // Офіційний портал ВРУ [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2597-viii>

-----***-----

Пилипенко Т.І.

старший викладач кафедри правових наук та філософії Вінницького державного педагогічного університету імені Михайла Коцюбинського

Савюк Ю.О.

старший лаборант кафедри правових наук та філософії Вінницького державного педагогічного університету імені Михайла Коцюбинського

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІННОВАЦІЙНОГО РОЗВИТКУ: ПРОБЛЕМИ ТА ВИКЛИКИ ДЛЯ ДЕРЖАВИ ТА РЕГІОНІВ

Обраний Україною шлях інтеграції до Євросоюзу вимагає зближення та інтеграцію національної економічної системи до систем країн ЄС. Це ставить Україну перед вибором запровадження тієї моделі розвитку, яка прийнята ЄС за базову, тобто моделі інноваційного розвитку.

Особливими вимогами до характеру та темпів розвитку національної економіки після її виходу із багаторічного глибокого кризового стану стають завдання забезпечення її відтворювального

інноваційного циклу на новій технологічній основі в умовах ринкової економіки, а також забезпечення соціальної спрямованості цього відтворювального циклу з максимально ефективним використанням інноваційного потенціалу країни, внутрішніх та зовнішніх ресурсів, досягнення випереджальних темпів динаміки розвитку порівняно з провідними країнами світу відповідно до напряму прогресу світової економіки.

Таким чином, утвердження інноваційної моделі розвитку національної економіки забезпечить її конкурентоспроможність та вихід на траєкторію сталого розвитку. Тому перехід до інноваційної моделі розвитку національної економіки поступово стає імперативом державної політики. Це полягає, насамперед, у встановленні ефективного правового регулювання відносин у сфері інновацій. [1].

Сучасна нормативно-правова база (закони, укази Президента, підзаконні акти у формі постанов Уряду, наказів центральних органів виконавчої влади тощо) стосовно науково-технічної та інноваційної діяльності налічує близько 200 документів.

Зокрема, національне інноваційне законодавство включає норми Конституції України, Господарського кодексу, Закону України «Про інноваційну діяльність», Закону України «Про пріоритетні напрями розвитку інноваційної діяльності в Україні», Закону України «Про інвестиційну діяльність», Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність», Закону України «Про спеціальний режим інноваційної діяльності технологічних парків» та інших нормативно-правових актів, які визначають правові, економічні та організаційні засади державного регулювання інноваційної діяльності в Україні, встановлюють форми стимулювання державою інноваційних процесів і спрямовані на підтримку розвитку економіки України інноваційним шляхом.

Інноваційна діяльність, як і базова категорія «інновація», не має однозначного визначення серед науковців, а визначення інноваційної діяльності в законодавстві України не узгоджені між собою. Так, статтею 1 Закону України «Про інноваційну діяльність» передбачено, що інноваційна діяльність – діяльність,

що спрямована на використання і комерціалізацію результатів наукових досліджень та розробок і зумовлює випуск на ринок нових конкурентоздатних товарів і послуг [2]. В той же час статтею 3 Закону України «Про інвестиційну діяльність» інноваційну діяльність визначено як одну із форм інвестиційної діяльності, яка здійснюється з метою впровадження досягнень науково-технічного прогресу у виробництво і соціальну сферу[3]. А от Господарський кодекс України розглядає інноваційну діяльність лише у сфері господарювання та визначає її винятково як діяльність учасників господарських відносин [4].

Курс сучасної України на інноваційний шлях розвитку передбачає системно-правове регулювання всього циклу інноваційної діяльності. Йдеться про перебудову і орієнтацію управлінської, економічної і наукової діяльності в цьому напрямку, про правове закріплення відповідних пріоритетних цілей для законодавчих виконавчих і самоврядних органів влади. По-новому мають бути організовані інноваційні, наукові дослідження, їх стимулювання і підтримка, і бізнес має бути в цьому зацікавлений.

Впродовж останнього часу з'явилися дослідження, ключовий висновок яких полягає в наступному: довгостроковий економічний розвиток України залежить від проведення низки політичних реформ і політичної ситуації в країні. Країна сьогодні перебуває в умовах так званої спадної продуктивності економічного законодавства, коли кожне економічне поліпшення стає безглуздом без поліпшення політичних інститутів. Сама по собі макроекономічна стабілізація не вимагає ефективної судової системи, захисту прав власності, модернізації поліції, але їх реформи конче необхідні для економічного зростання і інвестиційних процесів.

На жаль, вибудована в Україні система управління не відповідає сучасним вимогам. Її суттєвий недолік, несумісний з культурою інноваційного управління – кланово-корпоративний принцип кадрової політики на всіх рівнях владної ієрархії. Призначені за принципом особистої відданості і захищені круговою порукою чиновники орієнтуються на дотримання субординації, збереження статус-кво і мінімізацію кар'єрних

ризиків. Вони не схильні брати на себе відповідальність за прийняття рішень, не мотивований на рішення складних завдань відновлення і розвитку економіки. Причини різкої деградації української економіки цілком очевидно лежать в сфері управління господарством. Основним бар'єром, що перешкоджає будь-яким вдосконаленням сформованої системи управління, є її нездатність до об'єктивної оцінки наслідків прийнятих рішень і, відповідно, виправлення помилок. Кількість і наслідки помилок створюють загрози економічній безпеці країни.

Державна регіональна і інноваційна політика має бути спрямована на створення сприятливих організаційних, мотиваційних структурних, ресурсних, правових передумов і умов для здійснення інноваційної діяльності. Державні інститути зобов'язані сприяти формуванню та розвитку взаємопов'язаних за відтворюючим принципом регіональних підсистем, їх інноваційної і ділової активності. Має бути чітке розмежування повноважень загальнодержавних і регіональних владних органів з вироблення і реалізації державної інноваційної політики. У зв'язку з цим доречно говорити про дві складові єдиної державної політики – загальнодержавної та регіональної, які не можна вважати абсолютно самостійними, незалежними одна від одної.

Аналіз регіональних нормативно-правових актів з інноваційного розвитку вказує на різне трактування основних понять, що мають стосунок до інноваційних процесів, різне трактування інноваційної політики тощо. Безліч з них мають переважно декларативно-просвітницький, ніж нормативно-правовий характер. При відсутності єдиного визначального базового закону частина положень, понять, підходів трактуються неоднозначно, що не дозволяє розглядати законодавчі акти в якості основи загальнодержавної інноваційної політики.

Розвиток інновацій неможливий без створення «Національної інноваційної платформи», що об'єднає навчальні заклади з бізнесом, забезпечить взаємодію ринку освітніх послуг та ринку праці, а також приведе систему підготовки технічних і наукових фахівців у відповідність до потреб роботодавців. Цілком слушною є пропозиція, що для створення інноваційної моделі розвитку

необхідно вийти на рівень економки надолуження, а саме-залучити в державу західні технології для переробки місцевих ресурсів [5].

Якщо подивитися, які сфери фінансує держава, то це, очевидно, не інновації. Водночас навіть сучасні програми підтримки, які були закладені в бюджет, повністю не профінансовано. До стримуючих факторів можна віднести низьку конкурентоспроможність української інноваційної екосистеми, неефективність наших інститутів розвитку інновацій, низький попит на інтелектуальну власність, несформованість національної інноваційної системи і низький рівень комунікації між суб'єктами інноваційного процесу. До того ж в Україні майже відсутня інтеграція науки та виробництва і трансфер технологій. Політика економічного надолуження має спричинити високе і тривале економічне зростання та суттєве зміцнення реального сектора. Помилкові судження щодо ролі держави в інноваційній моделі розвитку – очікувати, що тільки бізнес, без участі держави, фінансуватиме науку. Існують сектори, де «чистий» ринок не працює, особливо там, де зароджуються нові технологічні цикли. Тож помилково вважати, що окремі компанії матимуть високий авторитет за умови низького авторитету країни. Україна потребує також створення чіткого механізму захисту інтелектуальної власності.

Україна має великий потенціал у інноваційному просторі світу і, водночас, стикається з багатьма перешкодами, головними з яких є застарілість законодавчої бази, небажання інвесторів вкладати кошти у проекти з високим коефіцієнтом ризику та неготовність швидко змінювати направленість бізнесу.

Запорукою успішного розвитку держави є наявність інновацій, які здатні спростити та полегшити життя як окремого індивіда, так і суспільства загалом. Зокрема ,перспективною формою розроблення та реалізації інновацій є стартапи.

Інноваційність проектів підтверджується показниками інвестування – з початку поточного 2016 року суми, що вкладаються у стартапи з позначкою Made In Ukraine зросли на 36 % у порівнянні з минулим роком [6].

За даними Української асоціації венчурного капіталу та приватних інвестицій (UVCA), інвестиції в український сектор ІТ стартапів постійно зростали протягом 2010- 2013 рр. і склали у 2013 р. 89 млн дол. Після падіння у 2014 р. до 39 млн доларів вони вже у 2015 р. зросли на рекордні 237%, досягши 132 млн доларів. Ця сума є найбільшою серед країн Східної Європи [7].

Головними інвесторами в Україні виступають бізнес-інкубатори, бізнесакселератори, бізнес-янгели, венчурні фонди та краудфандингові компанії. На жаль, на сьогодні в Україні держава не долучається до інвестування стартап проектів. На думку фахівців, державна підтримка інноваційних проектів стартаперів може здійснюватись через надання грантів, програми пільгового кредитування, фінансування наукових розробок, фінансування інноваційних проектів у певних галузях (сільське господарство, екологія, енергозберігаючі технології, соціальна сфера і т. п.).

У регіональному розвитку особлива роль належить інноваційним програмам, орієнтованим на нові технології, заохочення малого і середнього бізнесу та створення робочих місць.

Стратегія державної інноваційної політики формується на основі довгострокових концепцій соціально-економічного і суспільно-політичного розвитку країни. Вибір стратегії інноваційної політики передбачає визначення основних напрямків державного регулювання інноваційної діяльності, встановлення важливих засад інноваційного розвитку відповідно до соціально-економічної мети. Тактика передбачає визначення поточних завдань і конкретних заходів, що забезпечують досягнення цієї мети з найбільшою ефективністю.

Перспективи подальших досліджень цього напрямку полягають у детальному аналізі та зміні державного законодавства стосовно інноваційної діяльності, залученні іноземних спеціалістів для покращення механізму фінансової допомоги та розробці системи пільгового оподаткування молодих підприємців.

Список використаної літератури

1. Кучерява З. Правове забезпечення інноваційного розвитку в Україні. https://minjust.gov.ua/m/str_13958
2. Про інноваційну діяльність: Закон України від 4.06.2002р. №40-IV <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/40-15>
3. Про інвестиційну діяльність : Закон України від 18.09. 1991р. №1560-XII <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1560-12>
4. Господарський кодекс України від 16 січня 2003 р. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15>
5. Мосійчук Т. Інноваційний розвиток України: що заважає і до чого готуватись виробникам. <https://ckp.in.ua/events/18466>
6. Ukrainian Venture Capital and Private Equity Overview 2015. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://docsend.com/view/fzv7iwd>
7. Джерела фінансування стартап проектів. [Електронний ресурс]. – Режим доступу – <https://bizua.org/266/dzherela-finansuvannya-startapiv>

-----***-----

Радзівська О.Г.

*кандидат юридичних наук, старший
науковий співробітник НДІ
інформатики і права НАПрН України*

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ЗАХИСТУ ІНФОРМАЦІЙНИХ ПРАВ ТА БЕЗПЕКИ ЛЮДИНИ В УКРАЇНІ

Розвиток інформаційного суспільства розкриває нові можливості для людини, суспільства та держави в інформаційній сфері. Нові інформаційні технології відкривають доступ до великих об'ємів інформації, дозволяють пришвидшити її обмін між суб'єктами інформаційних відносин, створюють нові можливості для інформаційно-комунікативних обмінів. Однак надто швидкий розвиток інформаційно-комунікаційних технологій призводить до виникнення низки викликів та загроз для усіх суб'єктів суспільних відносин в інформаційній сфері. Забезпечення прав, свобод та безпеки людини в інформаційній сфері стає дедалі суттєвішим фактором у системі забезпечення національної та міжнародної безпеки і ставить перед державою низку актуальних питань.

Перш за все – це вільний та безперешкодний доступ усіх громадян до правдивої, достовірної та неупередженої інформації.

На рівні міжнародного права стандартом визначаються положення ст. 10 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод [1], що проголошує право кожної людини одержувати і передавати інформацію та ідеї без втручання органів державної влади і незалежно від кордонів.

Закріплене у ст. 34 Конституції України [2] право кожного вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб, вимагає створення відповідних правових інститутів і механізмів реалізації права людини на інформацію, закріпленого у міжнародних і конституційних нормах.

Однак нині склалася ситуація, коли значна частина громадян України, які мешкають на тимчасово окупованій території Донецької, Луганської областей та Автономної республіки Крим

не мають доступу до українського інформаційного продукту. Спостерігається блокування українських інформаційних ресурсів, зокрема низки сайтів телеканалів та аналітично-інформаційних видань. Заборона стосується не лише тих інформаційних ресурсів, які внесені до російського «Єдиного реєстру заборонених сайтів», створеного Роскомнагляду, але й інших, доступ до яких є вільних для мешканців інших територій РФ. Зокрема, як свідчать результати тестувань та аналізу даних за допомогою спеціалізованого програмного забезпечення OONI (Open Observatory of Network Interference), тимчасово недоступними на території Криму через помилку чи з інших причин є від 8 до 23 українських новинних сайтів, в залежності від провайдера надання послуг [3].

Крім того Стратегія розвитку виховання в РФ на період до 2025 року [4] передбачає організацію інформаційного супроводження із залучення загальноросійських та регіональних ЗМІ, на основі прикладних досліджень впливу інформаційно-комунікаційних технологій, сучасних мереж та систем на психологічне здоров'я дитини, її емоційний стан та інтелектуальний розвиток.

За даними правозахисників кримські діти піддаються тиску пропаганди з боку окупаційної влади, що є грубим порушення норм міжнародного права та національного законодавства. Підвищення рівня мілітаризації системи освіти і виховання в Криму призведе до формування у дітей культу війни і толерантності до насильства, агресивного ставлення до держав і народів, які не підтримують ідеї «руського миру», ідентифікації себе з російським народом та ментального розриву з Україною.

Загалом, якщо розглянути фактичну інформаційну політику, яку проводить Російська Федерація на окупованих територіях, зокрема у Криму, то очевидним є факт порушення прав та свобод людини і громадянина, обмеження доступу до україномовного інформаційного продукту, антиукраїнська пропаганда, неможливість вивчення мови та культури України в навчально-освітніх закладах, переслідування за національними та релігійними ознаками, штучна русифікація населення і т.п.

На Міжнародному форумі «Crimea after Five Years of Russian Occupation. The Threat to Global International Order» («Крим після

п'яти років російської окупації. Загроза глобальному міжнародному порядку»)), який відбувся у Вашингтоні 19 березня 2019 року, на найвищому рівні було визнано необхідність запуску багаторівневої платформи по Криму, яка повинна бути організована на високому політичному рівні, системна та формалізована, стати майданчиком для прийняття адекватних загрозам рішень і впровадження ефективної державної політики щодо деокупації та інформаційної реінтеграції півострова.

Іншим актуальним питанням в інформаційній сфері, що стосується доступу громадян до достовірної та неупередженої інформації, є подальша монополізація українських ЗМІ окремими групами політичного впливу. Редакційна політика, а відтак, і подача інформації українських ЗМІ залежить від вподобань власника. Намагання управляти громадською думкою через засоби масової інформації порушують право громадян на неупереджену і достовірну інформацію, створюють загрозу маніпулювання індивідуальною і суспільною свідомістю, підривають авторитет державних інститутів, загрожують цілісності українського суспільства та можуть призвести до стану керованого хаосу.

Надзвичайно важливим питанням в інформаційній сфері є питання інформаційної безпеки. Протидія інформаційній агресії, побудова комплексної системи захисту від негативних інформаційних впливів та кібернетичних загроз і надалі залишається для держави пріоритетним завданням.

Однак зазначене питання неможливо вирішити в рамках однієї країни. Тому статтею 22 Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [5] передбачено співпрацю між державами у рамках вирішення проблем кіберзлочинності. Двостороннє, регіональне та міжнародне співробітництво у цій сфері передбачає співпрацю у питаннях обміну найкращими практиками, в тому числі, щодо методик розслідування та криміналістичних досліджень, обміну інформацією відповідно до існуючих правил. Посилення потенціалу, зокрема, навчання та, у разі необхідності, обмін персоналом, передбачений п. 3 статті 22 Угоди про

асоціацію, посилює ефективність діяльності державних органів по забезпеченню інформаційної безпеки. Також Угода про асоціацію передбачає залучення до співпраці Європолу у питання забезпечення інформаційної та кібернетичної безпеки. На практиці механізми тісної співпраці щодо протидії міжнародній злочинності в інформаційній сфері лише формуються. Зокрема, нещодавно Європолом була розроблена системи оцінювання загроз організованої злочинної діяльності в мережі Інтернет (ЮСТА). Для України видається актуальним питання опрацювання і впровадження напрацювань Європолу у власну систему забезпечення інформаційної безпеки та розроблення відповідної нормативно-правової бази щодо питань забезпечення безпеки суспільних відносин в мережі Інтернет.

Ще одним актуальним питанням забезпечення захисту прав та безпеки в інформаційній сфері, яке потребує ґрунтовного опрацювання та вжиття невідкладних заходів є питання захисту персональних даних людини. Зокрема, це стосується захисту персональних даних в мережі Інтернет та соціальних мережах. Нині в Україні спостерігається правовий вакуум щодо зазначеного питання. Тоді як можливості технологій збільшуються, а персональні дані громадян дедалі частіше стають об'єктом несанкціонованого обігу та засобом протиправних дій. Це питання також носить глобальний характер і є актуальним для усього світу. Тому імплементація (адаптація) положень *«Пакету захисту даних»*, прийнятого Європейським Парламентом і Радою у 2016 році та введеного в дію у травні 2018 року, в якому передбачено нові правила і порядок захисту персональних даних, є для України нагальним питанням. *«Пакет захисту даних»* передбачає створення узгодженої нормативно-правової бази у державах членах ЄС, рекомендований до впровадження іншими країнами, що співпрацюють з ЄС та включає такі документи:

– Регламент (ЄС) 2016/679 від 27.04.16 р. «Про захист фізичних осіб у зв'язку з обробкою персональних даних та про вільне переміщення таких даних, а також про скасування Директиви 95/46/ЄС (Загальні Положення про захист даних)» [6];

– Директива (ЄС) 2016/680 Європейського Парламенту і Ради від 27.04.16 р. «Про захист фізичних осіб у зв'язку з обробкою персональних даних компетентними органами в цілях запобігання, розслідування, виявлення або переслідування злочинця, злочину або виконання кримінальних покарань, а також про вільне переміщення таких даних, і скасування Рамкового рішення Ради 2008/977/ПВД» [7];

– Директива (ЄС) 2016/681 Європейського Парламенту і Ради від 27.04.16 р. «Про використання даних записів реєстрації пасажирів (PNR) для профілактики, виявлення, розслідування і судового переслідування злочинів терористичного характеру і тяжкого злочину» [8].

Зважаючи на глобальність та транскордонність проблеми захисту персональних даних, а також, як уже зазначалось, що вказаний *«Пакет захисту даних»* рекомендований до впровадження іншими країнами, що співпрацюють з ЄС, Верховній Раді України та відповідним державним органам варто було би його розглянути та внести відповідні зміни до національного законодавства з питань захисту персональних даних. Зокрема, це стосується нагальних питань захисту персональних даних в мережі Інтернет та соціальних мережах, а також захисту персональних даних вразливих категорій осіб, особливо дітей.

Наступним актуальним питанням для України є низький рівень інформаційної грамотності населення та нерівномірність доступу до інформаційно-комунікаційних можливостей і технологій.

Головною умовою добробуту кожної людини і держави в сучасному світі є знання, здобуті нею у безперешкодному доступі до інформації, обмін якою є необмеженим у часі та просторі. Небезпека подальшого розвитку будь-якої держави в сучасному інформаційному суспільстві – це наростання різних форм нерівності між людьми як на глобальному так і на національному рівнях.

Для збільшення промислового потенціалу у два рази необхідно збільшити інтелектуальний потенціал у чотири рази [9]. Ще на початку 2000-х років американський економіст П. Страссман виявив подвійне збільшення вартості інтелектуального капіталу підприємства над фізичним [10]. За результатами цих досліджень,

питома вага людського капіталу постійно збільшується і нині становить близько 64 %, а в економічно розвинених країнах, зокрема, США, Японії, Німеччині, Швейцарії – до 80 %, тоді як природний капітал становить лише 20 %, а фізичний – 16 % [11].

Проблема інформаційної грамотності, вільного доступу до інформації і знань та інформаційної безпеки нині є надзвичайно актуальною. Зволікання держави у питаннях підвищення інтелектуального потенціалу та формування в суспільстві сталого людського потенціалу, націленого на розвиток і прогрес, може призвести до втрати конкурентоспроможності держави, що не дозволить їй повноцінно розвиватись та забезпечувати достойний рівень життя її громадян. Нехтування інформаційною безпекою у суспільстві сьогодні, не дозволить сформувати здорове та прогресивне суспільство завтра.

І наостанок, будь-які інновації мають узгоджуватися з існуючими у суспільстві явищами, процесами, системами та мати відповідне нормативно-правове забезпечення. Формування нормативно-правової бази для забезпечення прав та безпеки людини в інформаційній сфері повинно здійснюватися відповідно до існуючих запитів у суспільстві з врахуванням наявних викликів та загроз. Усі ці суспільні еволюційні процеси мусять проходити в рамках правового поля, що ґрунтується на принципах свободи, рівності, справедливості, забезпеченні прав людини та її безпеки. Збереження балансу між правами, обов'язками та відповідальністю усіх учасників інформаційних процесів є необхідною умовою для розвитку суспільних процесів в інформаційному суспільстві. Правові засади забезпечення інформаційної безпеки не повинні обмежувати свободи та суперечити правам інших учасників суспільних відносин в інформаційній сфері. Проте інформаційна політика в державі повинна чітко регламентувати такі норми права і регулювати суспільні відносини таким чином, щоб максимально забезпечити інформаційні права та гарантовану інформаційну безпеку людини і громадянина в інформаційному суспільстві. Лише вніормовані суспільні перетворення, на думку Й. Масуди та М. Постера, здатні мінімізувати негативні наслідки глобалізаційних процесів [12] та створювати умови для гармонійного розвитку усього суспільства.

Література

1. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод: Конвенція Ради Європи від 04.11.1950. // База даних Законодавство України / ВР України. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_004
2. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. // База даних Законодавство України / ВР України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
3. Українські новини в окупованому Криму – під заборонаю. Крим Інформ. 2018. № 8(16). – С. 8.
4. Стратегия развития воспитания в Российской Федерации на период до 2025 года: распоряжение Правительства Российской Федерации от 29.05.2015 г. N 996-р. URL: <https://rg.ru/2015/06/08/vospitanie-dok.html>
5. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Угода, Міжнародний документ від 27.06.2014 № 984_011 // База даних Законодавство України / ВР України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011
6. On the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation): Reglament (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council, of 27 April 2016. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32016R0679&from=EN>
7. On the protection of natural persons with regard to the processing of personal data by competent authorities for the purposes of prevention, investigation, detection or prosecution of criminal offences or the execution of criminal penalties, and the free movement of such data and repealing Council Framework Decision 2008/977/JHA: Directive (EU) 2016/680 of the European Parliament and of the Council, of 27 April 2016. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/%3Furi%3DCELEX%253A32016L0680&p rev=search>
8. On the use of passenger name record (PNR) data for the prevention, detection, investigation and prosecution of terrorist offences and serious crime: Directive (EU) 2016/681 of the European Parliament and of the Council, of 27 April 2016. URL: <https://consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/04/21-council-adopts-eu-pnr-directive/&prev=search>
9. Калюжний Р. А., Копан О. В., Марценюк О. Г. Теоретико-методологічні засади інформаційного права України: реалізація права на інформацію: монографія. К.: «МП Леся», 2013. – 236 с. – С. 17.; Поленина С. В. Правовая система в условия глобализации и региональной интеграции: теория и практика / отв. ред. С. В. Поленина. М.: Формула права, 2006. 558 с. С. 73.
10. Интеллектуальный капитал – стратегический потенциал организации: Учебное пособие. [Под ред. д.э.н. проф. Гапоненко А. Л., д.э.н. Орловой Т. М.]. М.: Издательский Дом «Социальные отношения», 2003. – 184 с. – С. 25.

11. Making a European area of lifelong learning a reality. URL: <http://ec.europa.eu/education/>

12. McLuhan M. Understanding Media. New York: McGraw-Hill, 1964. – 359 p.; Poster M. The Mode of Information: Poststructuralist and Social Context. L.: Cambrique, Polity Press, 1990. – 129 p.

-----***-----

Фурашев В.М.

*кандидат технічних наук, старший
науковий співробітник, доцент,
КПІ імені Ігоря Сікорського*

ІНСТИТУЦІЙНИЙ РОЗВИТОК МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ В УМОВАХ ПОДАЛЬШОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

На наш погляд інституційний розвиток місцевих органів влади, його спрямованість та глибина, ефективність та ступень довіри територіальної громади залежить від ряду факторів, зокрема:

1. Чіткого усвідомлення забезпечення дотримання всіма органами влади та їх працівниками тріади «права – обов'язки – відповідальність», її єдності та нерозривності. Не може бути прав без обов'язків, не може бути обов'язків без відповідальності. Людина за своєю природою бажає мати максимум прав при мінімумі обов'язків та відсутності відповідальності. Але такого не може бути в системах управління, особливо в системах життєзабезпечення суспільства не залежно від його розмірності. На жаль, майже 28-річний досвід незалежності України, як держави демонструє декілька інше. На даний час ми не можемо говорити, що принцип тріади «права – обов'язки – відповідальність» є домінуючим в будь-якої складової системи державного управління, системи місцевого самоуправління. На жаль, ми ще живемо за принципом – «все навколо колгоспне – все навколо моє».

2. Чіткого усвідомлення суспільством, що «... єдиним джерелом влади є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування.»⁸ не у зв'язку з тим, що це записано у Конституції України, а у зв'язку з тим, що це є природною монополією будь-якого суспільства, його життєспроможності. Виходячи з цього необхідне чітке розуміння всіма громадянами України, що працівники, незалежно від посад, будь-яких органів державної влади та органів місцевого самоврядування є найманими працівниками на визначений час, яким саме народ делегував свої частку своїх прав. Саме «наймані працівники», а не «слуги народу», тому що народ, у даному випадку, не є господарем – він є роботодавцем по здійсненню делегованих своїх повноважень, обов'язків.

3. Чіткого розподілу фінансового забезпечення загальнодержавних потреб та потреб здійснення життєзабезпечення та розвитку територіальних громад. Процес децентралізації апіорі передбачає визначені зміни щодо зміщення «центру ваги» тріади «права – обов'язки – відповідальність» від центральних органів виконавчої влади до органів місцевого самоврядування, що, в свою чергу, передбачає й надання цим органам відповідного фінансового забезпечення здійснення положень цій тріади. Необхідно зауважити, що зрушення у цьому вже спостерігаються, але досить повільно та не у необхідних обсягах. Оптимальним варіантом вирішення даного питання, в тому числі і точки зору підвищення ефективності використання фінансових ресурсів та моральної і юридичної конкретизації застосування принципу «невідворотності відповідальності» за прийняті управлінські рішення може бути формування Державного бюджету України не «згори до низу», а «знизу до гори».

4. Як було вже зазначено, децентралізація передбачає визначені зміни щодо зміщення «центру ваги» тріади «права – обов'язки – відповідальність» від центральних органів виконавчої влади до органів місцевого самоврядування, що, в свою чергу, обумовлює певні зміни у інституційній структурі органів державної влади та місцевого самоврядування у напрямку розширення

⁸ Конституція України : Закон України від 28.06.96 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 30. – Ст. 141. – Стаття 5

самостійності з відповідним посиленням відповідальності фінансово-господарської діяльності забезпечення життєдіяльності територіальних общин. На даний час, на рівнях областей та районів, спостерігається своєрідне «двовладдя» – з одного боку, облдержадміністрації та райдержадміністрації, а з іншого – виконкоми облрад та міськрад. У частині фінансово-господарської діяльності забезпечення життєдіяльності територіальних общин їх функції, здебільшого, збігаються. Але облдержадміністрації та райдержадміністрації функціонують в системі державного управління, а міськвиконкоми – в системі місцевого самоврядування із підпорядкуванням обласним та міським радам. Наскільки це є виправданим з точки зору управління, як науки і практики? Наскільки це відповідає цілям та завданням децентралізації публічної влади в Україні? Одночасно вважаємо підкреслити, що мова іде виключно щодо фінансово-господарської складової забезпечення життєдіяльності конкретної територіальної громади. Питання організації та здійснення правоохоронної діяльності – територіальні органи Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства юстиції України, Генеральної прокуратури України, судові та фіскальні, а також територіальні органи Служби безпеки України та інші, які виконують загальнодержавні функції та напряду підпорядковуються відповідним центральним виконавчим органам, є виключною прерогативою системи державного управління. У зв'язку з цим, на наш погляд, досить логічним перетворення обл- та райдержадміністрації у інформаційно-аналітичні центри системи державної влади з основною функцією оцінки ступеня дотримання положень та вимог Конституції України, законів та інших нормативно-правових актів України, забезпечення своєчасного інформування центральних органів виконавчої влади про виявлені правопорушення з метою їх реагування по усуненню цих правопорушень.

5. Під час інституційного розвитку місцевих органів влади в умовах подальшої децентралізації публічного управління необхідно враховувати обов'язковість створення та розвитку єдиного загальнодержавного інформаційного простору органів системи державного управління та системи місцевих органів

влади, при чому максимально наближеного до режиму реального часу прийому-передачі інформації (режиму «on-line»). Цілком природно, що створення, використання та подальший розвиток даного інформаційного простору повинно здійснюватися із суворим дотриманням вимог забезпечення інформаційної безпеки та її невід'ємної складової – кібербезпеки. Завдання досить непросте, але в Україні є все необхідне для успішного її вирішення. Відсутність такого інформаційного простору суттєво знизить ефективність результатів процесу децентралізації публічного управління, аж до дискредитації як самої ідеї, так і процесу її реалізації.

6. Інституційний розвиток місцевих органів влади в умовах подальшої децентралізації публічного управління повинен передбачати трансформацію інформаційних відносин у частині інформування місцевого населення щодо діяльності місцевих органів влади, а також надання державних послуг, делегованих місцевим органам влади, на основі максимального використання сучасних інформаційних технологій та мінімізацією при цьому впливу «людського фактору». Основоположна національна законодавча та інша нормативно-правова база реалізації даного завдання є у наявності, зокрема: Конституція України, закони України «Про місцеве самоврядування в Україні»⁹, «Про інформацію»¹⁰, «Про доступ до публічної інформації»¹¹, «Про електронні довірчі послуги»¹², «Про електронну комерцію»¹³ та інші.

Підсумовуючи викладене, можна сказати, що децентралізація

⁹ Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – ст.170.

¹⁰ Закон України «Про інформацію» / Верховна Рада України // Відомості Верховної ради України. – 1992. – № 48. – ст. 650.; Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про інформацію» : від 13.01.11 р. № 2938-VI // Офіційний вісник України. – 2011. – № 10.

¹¹ Закон України «Про доступ до публічної інформації» / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 32. – ст.314.

¹² Закон України «Про електронні довірчі послуги» / / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2017, № 45, ст.400.

¹³ Закон України «Про електронну комерцію» / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 45. – ст.410.

публічного управління та, відповідно, інституційні перетворення місцевих органів влади можуть бути успішними, ефективними лише тоді, коли буде реально «працювати» тріада «права – функції – відповідальність», а також коли всі, без виключення, територіальні громади та органи місцевого самоуправління будуть знаходитися у рівних умовах, без преференцій та «особливих» статусів. Будь-яка преференція, надання «особливого» статусу будь-якої територіальної громаді, незалежно від їх мотивації, це прямий шлях до дискредитації процесу децентралізації публічного управління, її провалу, а також – федералізації країни з наступним її розпадом. Досвід цілого ряду європейських країн тому підтвердження.

-----***-----

Чукот С.А.

*доктор наук з державного
управління, професор,
КПІ ім. Ігоря Сікорського*

ЗАПРОВАДЖЕННЯ ЕЛЕКТРОННИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ ДЛЯ ВРАЗЛИВИХ КАТЕГОРІЙ ГРОМАДЯН

Впровадження електронного урядування в Україні вже не є чимось особливим, а стає повсякденним явищем. З'являються різноманітні нові технології електронного урядування, удосконалюються наявні інструменти електронного урядування взагалі та електронної демократії зокрема. Електронний документообіг, електронні петиції, електронні консультації, електронні послуги стають звичним явищем для українських громадян. Однак, все ще залишається низка проблем, які не вдалося вирішити при їх запровадженні та заохоченні щодо їх використання. З одного боку – ще не всі громадяни зацікавлені та поінформовані щодо переваг використання цих інструментів та технологій (боротьба з корупцією, економія часу та ресурсів, швидкість та зручність отримання, доступність тощо), з іншого – на рівні відповідальних органів влади і місцевого самоврядування за їх розвиток і впровадження ще не має чіткого розуміння щодо «наближення» цих інструментів до громадян, перетворення їх використання на повсякденне явище.

В Україні вже розроблено і запроваджено понад 125 електронних державних послуг, які доступні на урядовому порталі «www.kmu.gov.ua/ua/services».

Також забезпечено доступ до електронних послуг через Єдиний державний портал адміністративних послуг «my.gov.ua» (Міністерства економічного розвитку і торгівлі України), який розроблено відповідно до закону України від 2013 року «Про адміністративні послуги». Основна мета portalу полягає у доступності інформації про адміністративні послуги; а також їх надання в електронному вигляді. Для зручності користування порталом розроблено наступні функціональні елементи:

персональний кабінет одержувача послуг, який використовується для налагодження взаємодії між користувачем та надавачем послуги; ідентифікація споживача за допомогою електронного цифрового підпису (в подальшому передбачається можливість іншими методами ідентифікації залежно від їх готовності); подання документів – форми заяв та документи подаються в електронному вигляді (підписані електронним цифровим підписом); отримання послуги – в персональному кабінеті можна побачити результат отримання послуги, а також передбачено зворотній зв'язок за допомогою електронної пошти користувача.

Окрім того, слід відзначити важливість функціонування Кабінету електронних сервісів «kar.minjust.gov.ua» (Міністерства юстиції України), завдяки якому можна отримати документи з державних реєстрів Міністерства юстиції України в режимі онлайн, здійснити реєстраційні дії у державних реєстрах України в електронному вигляді, відшукати необхідну інформацію в державних реєстрах, користуватися електронними системами звітності у межах своєї професійної діяльності, брати участь в електронних торгах арештованого майна, а також здійснювати пошук різноманітних як законодавчих документів, так і відповідних шаблонів (зразків) документів.

На тлі успішних кроків запровадження електронних державних послуг, надзвичайно гостро постає питання врахування потреб вразливих категорій громадян при отриманні цих послуг (інвалідів, пенсіонерів, ветеранів війни й АТО, дітей і родин з дітьми та інших). Вже розроблена та існує можливість отримання е-послуг для цих громадян, зокрема: нарахування пенсії особам з інвалідністю, пенсійне забезпечення внутрішньо перемішених осіб, перерахунок пенсій та державна соціальна допомога особам, які не мають права на пенсію та особам з інвалідністю, призначення житлової субсидії (з ідентифікацією електронним цифровим підписом чи BankID); реєстрація дитини при народженні та отримання допомоги на дитину; прикріплення до сімейного лікаря, електронна черга до лікарів тощо.

Однак, ці послуги переважно не є комплексними, деякі з них передбачають заповнення і подання паперових документів,

засвідчення особистим підписом або необхідність присутності громадянина під час отримання послуги. Саме тому привертає увагу розробка Міністерством соціальної політики України (www.msp.gov.ua) інформаційно-аналітичної системи управління соціальною підтримкою населення України (E-SOCIAL)», яка створюється у рамках проекту «Модернізація системи соціальної підтримки населення України» за кошти позики Міжнародного банку реконструкції та розвитку. Передбачається, що ця система охопить та об'єднає в єдину інформаційну мережу близько 2100 установ та більше 3000 об'єктів, що надають послуги вразливим категоріям громадян. Під час впровадження Системи має бути забезпечена інтеграція з 8 існуючими базами даних / інформаційними системами установ: Пенсійного фонду України, Державної служби зайнятості, Міністерства соціальної політики України, Міністерства у справах ветеранів, Фонду соціального захисту інвалідів та інших. Система має замінити собою 9 існуючих систем: Автоматизовану систему обробки документації отримувачів пенсій та допомог на базі комп'ютерних технологій (АСОПД/КОМТЕХ); Єдиний державний автоматизований реєстр осіб, які мають право на пільги (ЄДАРП); Програмно-технологічний комплекс з призначення та виплати субсидій (ПК «Житлові субсидії»); Єдину інформаційну систему обліку осіб, які переміщуються з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції Міністерства соціальної політики України; Систему попередньої реєстрації внутрішньо переміщених осіб; Центральне сховище даних Міністерства соціальної політики України; Реєстр осіб отримувачів одноразової грошової допомоги постраждалим особам та внутрішньо переміщеним особам Міністерства соціальної політики України; «Наша сім'я»; Реєстр киян – учасників АТО; Єдину інформаційну базу даних про внутрішньо переміщених осіб України.

Порівняно нещодавно на засіданні Уряду України (<https://www.kmu.gov.ua/ua/news/pavlo-petrenko-proekt-dlya-novonarodzhenih-yemalyatko-pidtrimano-uryadom-volodimira-grojsmana>) було анонсовано розробку та запровадження комплексної електронної послуги «е-малятко». Завдяки їй батьки новонароджених зможуть водночас

отримати 10 сервісів, пов'язаних з народженням дитини: державну реєстрацію народження дитини, визначення походження народженої дитини, батьки якої не перебувають у шлюбі між собою, реєстрацію місця проживання малюка, призначення державних виплат при народженні дитини, реєстрація новонародженого в електронній системі охорони здоров'я; внесення відомостей до реєстру платників податків, видачу посвідчень батькам багатодітних сімей і призначення допомоги дітям, які виховуються в багатодітних родин, визначення належності дитини до громадянства України, присвоєння унікального номеру запису в Єдиному державному демографічному реєстрі, а також присвоєння податкового номера. Таку заяву можна подати як в органі державної реєстрації актів цивільного стану, так і в закладах охорони здоров'я, а також через Центри надання адміністративних послуг. Батьки можуть також подати в електронному вигляді заяву, в якій мають вказати ім'я дитини й ті послуги, які вони хочуть отримати в електронному вигляді через електронний кабінет, ідентифікуючи себе за допомогою електронного цифрового підпису. Передбачається, що ця послуга стане доступною з 1 січня 2020 року.

Однак, слід відзначити, що при запровадженні електронних послуг для вразливих категорій громадян, все ще спостерігається їх важко доступність та складність, забюрократизованість та обмежена кількість каналів їх отримання. Окрім того, соціальні працівники, які мають опікуватися вразливими категоріями, повинні володіти навичками користування сучасними ІКТ, мати доступ до відповідних електронних послуг (бажано забезпечити їх сучасними пристроями – планшетами, персональними комп'ютерами, ноутбуками чи смартфонами, за допомогою яких можна створити персональні кабінети людей, які мають обмежені можливості, щоб подавати заявки та отримувати електронні послуги від їх імені).

Яременко О.І.

*кандидат наук з державного управління,
доцент, завідувач кафедри правових
наук та філософії Вінницького
державного педагогічного університету
імені Михайла Коцюбинського*

ПРОБЛЕМИ НОРМАТИВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ІНФОРМАЦІЙНО – ПРАВОВОГО СТАТУСУ ПУБЛІЧНИХ ДІЯЧІВ

Активний розвиток інформаційної сфери сучасного соціуму та її визначальний вплив на функціонування інститутів публічного управління передбачає необхідність подальшого нормативно – правового врегулювання суспільних відносин в цій царині. Діяльність публічної адміністрації в демократичному суспільстві та правовій державі є відкритою та прозорою і потребує встановлення чіткого інформаційно-правового статусу всіх суб'єктів. Водночас, як цілком слушно зазначає Г.О. Блінова, аналіз нормативно-правових актів свідчить про відсутність системного підходу до регулювання інформаційних відносин органів публічної адміністрації, а у чинному законодавстві демонструється фрагментарне регулювання інформаційного забезпечення органів публічної адміністрації і відсутня концептуальність та системність викладення повноважень в інформаційній сфері органів публічної адміністрації [1, с. 83]. В повній мірі це стосується і такої категорії суб'єктів інформаційних відносин, як публічні діячі, що актуалізує наукові дослідження в цій сфері.

Дана проблематика є предметом дослідження науковців О.А. Арістової, О.А. Баранова, К.І. Белякова, В.В. Белевцевої, О.Д. Довганя, В.М. Брижка, О.О. Золотар, Р.А. Калюжного, О.В. Кохановської, А.І. Марущака, В.Г. Пилипчука, О.М. Селезньової та інших. Однак, попри наявність ґрунтовних наукових досліджень, проблема правового статусу публічних діячів, як суб'єктів інформаційних відносин, потребує подальшого дослідження, що і становить мету даної статті.

Поява в політико – правовій лексиці та в законодавчій термінології поняття «публічні діячі» обумовлювалася необхідністю виокремити із учасників інформаційних відносин окрему групу фізичних осіб, інформаційна правосуб'єктність яких мала свою специфіку. При цьому, одним із найбільш складних і дискусійних аспектів інформаційно-правового статусу публічних діячів є делімітація інформаційного втручання в їх приватне життя. Так, в США ця проблема актуалізувалася саме у процесі розв'язання спорів щодо дифамації – поширення неправдивих відомостей про особу, які завдають шкоди її репутації. В результаті розгляду судами в 60–70-их роках 20-го століття справ за участі засобів масової інформації та публічних осіб, була сформована доктрина, згідно з якою, такі особи в позовах щодо дифамації користуються меншим захистом ніж приватні особи. Зокрема, в судовому процесі вони повинні довести, що поширення журналістом неправдивої інформації було здійснено із злим умислом, із усвідомлення того, що ця інформація явно хибна, в той час як іншим особам, для задоволення позову, необхідно доведення самого факту недостовірності інформації [2, с. 491]. На цій основі, в юридичній термінології закріпилося поняття публічної особи, як такої, що визнана достатньо відомою і може сподіватися на задоволення судового позову за наклеп тільки тоді, коли доведе, що відповідач діяв із злим умислом [3].

Згодом, в судовій практиці США, при розгляді справ стосовно дифамації, почав застосовуватися поділ публічних діячів на публічних посадових осіб, громадських діячів, громадських діячів в певній галузі. При цьому, судова практика різних штатів має певні особливості. Якщо критерії віднесення публічних діячів до посадових осіб не викликають особливих дискусій, то ідентифікація їх як громадських діячів є доволі складною. Верховний суд штату Арізона вважає, що особа автоматично не набуває статусу громадського діяча, зайнявшись справою, що привертає увагу суспільства. Щоб кваліфікувати її як таку, вона повинна «досягти всеохоплюючої слави» [4]. У Каліфорнії до громадських діячів відносять осіб, громадська діяльність яких поширюється на всі сфери або на якусь чітко визначену. Так,

в практиці судів Каліфорнії були випадки визнання громадськими діячами колишнього міського прокурора, клінічного психолога, засновник церкви, суб'єкт господарювання – забудовник, адвокат, який боровся із поширенням порнографії тощо [5].

Ще ширший підхід до ідентифікації публічних осіб зафіксовано в документах Ради Європи – такими визнаються фізичні особи, які займають державні посади і/чи використовують державний ресурс, а також усі ті, хто відіграє значну роль у громадському житті, в галузі політики, економіки, мистецтва, соціальної сфери, спорту чи будь-якій іншій сфері [6].

Принципи Ради Європи по відношенню правового режиму інформації про публічних осіб закріплено в Резолюції Консультативної асамблеї від 23 січня 1970 року N 428 «Стосовно Декларації про засоби масової інформації та права людини». В цьому документі зазначається, що існує сфера, в якій здійснення права на свободу інформації і свободу вираження своїх поглядів може вступати в протиріччя з правом на таємницю особистого життя. Не можна допускати, щоб здійснення першого права наносило шкоду останньому. Теза «там, де починається суспільне життя, особисте життя закінчується» не є адекватним для застосування в цьому випадку. Особисте життя публічних діячів повинно захищатися, за винятком випадків, коли поширення інформації стосується суспільно значущих подій [7].

3 червня 1998 р. віце-президент Комітету з правових питань та прав людини В. Швіммер, виступаючи з доповіддю в Парламентській Асамблеї Ради Європи, зазначив, що часто причина порушення права на таємницю приватного життя криється в тому, що особисті дані стали товаром. При цьому, вторгнення в приватне життя певних осіб є джерелом істотного прибутку, а сума відшкодування призначеного судами, у випадку подання позову, недостатня в порівнянні з цим прибутком. Крім цього, рішення суду, крім компенсації збитків, передбачає публікацію спростування інформації, а це знову привертає увагу громадськості до цієї ж особи, яка не бажає такої уваги [8].

В чинному законодавстві України категорія «публічний діяч» вживається в особливому виді інформаційних відносин щодо

формування загальнодержавної багато джерельної аналітичної бази даних, яка покликана сприяти виявленню, перевірці та розслідуванню злочинів, пов'язаних з відмиванням коштів та іншими незаконними фінансовими операціями. При цьому, виділяється дві категорії публічних діячів – національні публічні діячі (фізичні особи, які виконують публічні функції в Україні протягом останніх трьох років) та іноземні публічні діячі (фізичні особи, які виконують публічні функції в іноземних державах протягом останніх трьох років) [9]. Аналіз конкретного переліку фізичних осіб, які віднесено до національних публічних діячів, свідчить про те, що вони мають безпосереднє відношення до системи публічного управління і займають певні посади в органах законодавчої, виконавчої, судової влади та правоохоронних органах. Відповідно, їх інформаційно-правовий статус як публічних діячів, «накладається» на інший статус, в залежності від конкретного місця в інститутах публічної адміністрації. Публічний діяч може займати політичну посаду (бути членом Кабінету Міністрів), відноситися до суб'єктів владних повноважень, мати статус державного службовця, очолювати юридичну особу публічного права і відігравати поліваріантну роль в інформаційних відносинах (розпорядник публічної інформації та персональних даних, суб'єкт декларування доходів та відповідальності за корупційні правопорушення, учасник виборчого процесу тощо).

Таким чином, інформаційно-правовий статус публічних діячів є доволі складним юридичним утворенням, одна із основних особливостей якого полягає в тому, що обробка персональних даних здійснюється без отримання їх згоди. В той же час, їх право на недоторканість приватного життя обумовлює необхідність подальшого вдосконалення законодавства в цій сфері.

Потребує також нормативне уточнення і розширення переліку осіб, які відносяться до категорії публічних діячів, поділ їх на тих, хто є суб'єктами владних повноважень і тих, хто належать до громадських (недержавних) діячів. Доцільно розглянути питання про застосування поняття «публічний діяч» до більш широкого кола інформаційних правовідносин, ніж тих, що регулюються Законом України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню)

доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення», що може бути предметом подальших досліджень.

Список використаної літератури

1. Блінова, Г. О. Органи публічної адміністрації як суб'єкти інформаційних відносин // Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. – 2017. – № 5. – с. 82 – 85.
2. Jackson D. M. The Corporate Defamation Plaintiff in the Era of SLAPPs: Revisiting New York Times v. Sullivan, 9 Wm. & Mary Bill Rts. J. 491 (2001). URL: <http://scholarship.law.wm.edu/wmborj/vol9/iss2/9> (дата звернення: 20.06.2019).
3. Publicperson. American Heritage// Dictionary of the English Language, Fifth Edition. 2011. URL: <https://www.thefreedictionary.com/Public+person> (дата звернення: 20.06.2019).
4. Arizona Defamation Law Digital. Media Law Project. URL: <http://www.dmlp.org/legal-guide/arizona-defamation-law> (дата звернення: 20.06.2019).
5. California Defamation Law. Digital Media Law. Project URL: <http://www.dmlp.org/legal-guide/california-defamation-law> (дата звернення: 20.06.2019).
6. Right to privacy. Resolution Parliamentary Assembly of the Council of Europe 1165 (1998) URL: <https://assembly.coe.int> (дата звернення: 20.06.2019).
7. Резолюція N 428 (1970) Консультативної асамблеї Ради Європи від 23.01.1970 р. «Стосовно Декларації про засоби масової інформації та права людини» URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/en/994_107 (дата звернення: 20.06.2019).
8. Committee on Legal Affairs and Human Rights // Report 03.06.1998 «Right to privacy» // URL: <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewHTML.asp?FileID=8569&lang=EN> (дата звернення: 20.06.2019).
9. Закон України від 14.10.2014 №1702-VII «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення»// Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 50-51. – С. 3250. – ст. 2057.

-----***-----

**Вінницький державний педагогічний університет
імені Михайла Коцюбинського
Кафедра правових наук та філософії
Науково-дослідний інститут інформатики і права
Національної академії правових наук України
Наукова лабораторія інформаційно-правових проблем
інноваційного розвитку та освіти**

**ІНФОРМАЦІЙНО-ПРАВОВЕ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНО-УПРАВЛІНСЬКЕ
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІННОВАЦІЙНОГО РОЗВИТКУ РЕГІОНУ**

Формат 60*90/16. Папір офсетний.
Друк цифровий. Гарнітура Times New Roman.
Умовн.-друк. арк. 8,13. Обл.-вид. арк. 6,14.
Замовлення № 1004-0835
Підписано до друку 04.10.2019 р.

Виготовлено в друкарні
ТОВ «Видавничий дім «АртЕк»
04050, м. Київ, вул. Юрія Іллєнка, буд. 63
Тел. 067 440 11 37
ph-artec@ukr.net
www.book-on-demand.com.ua

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи
до державного реєстру видавців, виготівників
і розповсюджувачів видавничої продукції –
серія ДК №4779 від 15.10.14 р.

АртЕк
видавничий дім