

8. Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України: Закон України від 23 лютого 2006 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 30. ст.258. *(Зі змінами та доповненнями)*.
9. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 року. *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 4. ст.43. *(Зі змінами та доповненнями)*.
10. Токар М. Інформаційно-аналітична діяльність в органах публічної влади. Ужгород: Поліграфцентр «Ліра», 2021. 32 с.

Логайчук Віталій, Маєвська Анастасія, Малінін Володимир

ХАРАКТЕРИСТИКА НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЇ БАЗИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

У статті подано перелік та характеристику нормативно-правових актів, які визначають функціонування державної влади в Україні. Сформульовано проблемні питання та визначено напрями удосконалення законодавчої бази в Україні.

Ключові слова: закон, акт, влада, повноваження, децентралізація.

У законодавстві України нормативним актом, який є підґрунтям для формування та функціонування публічного управління, є Конституція України (Далі - КУ), яка утверджує основоположні складові конституційного ладу, адміністративно-територіального устрою. Відповідно, впровадження механізмів публічного управління мають здійснюватися згідно з її положеннями.

Стаття 6 КУ визначає, що державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову, стаття 7 КУ містить положення, що в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування. Стаття 132 КУ визначає, що територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації та децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій. Стаття 133 КУ визначає, що систему адміністративно-територіального устрою України складають: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села.

Також КУ визначає демократичні правові способи публічного управління та адміністрування безпосередньо громадянами, а також через органи державної влади та місцевого самоврядування. Громадяни здійснюють волевиявлення через вибори, референдум, а також інші форми безпосередньої демократії [1, ст.5, 69]. Виконавча влада в областях та

районах здійснюється місцевими державними адміністраціями, які є представниками державної влади і яким надано відповідний статус і повноваження (ст. 118 та 119 КУ). Водночас, на місцях гарантується право жителям громади на місцеве самоврядування, яке полягає у самостійному вирішенні питань місцевого значення в межах Конституції та інших законів [1, Ст.140].

Активізація децентралізації публічного управління викликала прийняття у 2014 р. значної кількості нормативно-правових актів. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схвалена Кабінетом Міністрів України (Розпорядження КМУ від 01.04.2014 р. № 333), визначає однією з проблем, що потребують розв'язання, «відсторонення місцевого самоврядування від вирішення питань у сфері земельних відносин, посилення соціальної напруги серед сільського населення внаслідок відсутності повсюдності місцевого самоврядування». Планом заходів щодо реалізації цієї Концепції (Розпорядження КМУ від 18.06.2014 р. № 591) передбачалося «внесення змін до Земельного кодексу України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування з розпорядження земельними ділянками, у тому числі за межами населених пунктів» ще на вересень 2014 р. Зобов'язання щодо «забезпечення повсюдності юрисдикції місцевого самоврядування на рівні територіальних громад» міститься в Угоді про коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна» у Верховній Раді поточного скликання. Реалізація принципу повсюдності місцевого самоврядування повною мірою визначена як одна з цілей політики у сфері децентралізації в Стратегії сталого розвитку « Україна - 2020», затвердженої Указом Президента України [2, 3].

У «Стратегії сталого розвитку «Україна - 2020», схваленої Указом Президента України від 12 січня 2015 р., визначено основну мету реформи державного управління як створення «прозорої системи державного управління, професійного інституту державної служби». Результат проведення реформи має відобразитися у: формуванні «ефективної, прозорої, відкритої та гнучкої структури публічної адміністрації із застосування новітніх інформаційно-комунікативних технологій (е-урядування)» [4, 5].

Відповідно до класичного механізму «стримувань та противаг» дій влади законодавчу діяльність може реалізовувати лише законодавча влада (Верховна Рада України), судочинство - судова влада (Конституційний Суд та суди загальної юрисдикції). Публічне управління - виконавча влада (або

здійснювати переважну частину обов'язків). Тобто, реалізація публічного управління (організаційна компонента механізму управління) належить до компетенції виконавчої влади. При цьому законодавча та судова влади мають змогу впливати на організаційну складову публічного управління у випадку прийняття нормативно-правових актів або ухвалення судових рішень [6, с. 42].

Важливу роль у нормативно-правовому регулюванні процесу публічного управління в об'єднаних територіальних громадах (ОТГ) має затвердження Кабінетом Міністрів України 5 серпня 2020 р. Державної стратегії регіонального розвитку на період 2021-2027 рр., яка передбачає реалізацію реформ у сфері адміністративно-територіального устрою для посилення владних відносин та системи управління на регіональному рівні з використанням прогресивного європейського досвіду [2]. Згідно з укладеною 27 листопада 2014 р. Угодою про коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна» було додано розділ VII «Децентралізація та реформа публічної адміністрації», який передбачає забезпечення створення системи державної влади та органів місцевого самоврядування для ефективної реалізації громадянських прав; надання публічних послуг на якісному рівні; відповідальне управління об'єктами державної та комунальної власності, зокрема завдяки розширення прав та повноважень на рівні місцевих громад [2].

Оскільки на сьогодні через публічне управління реалізується політика держави на рівні органів виконавчої влади, важливого значення набуває визначення сфер політичної та публічної управлінської діяльності на нормативно-правовому рівні. Вже прийнято відповідні правові норми (переважно для вищих органів державної виконавчої влади). До складу Кабінету Міністрів України входять політичні посади Прем'єр-міністра, Першого віце-прем'єр-міністра, віце-прем'єр-міністрів та міністрів України, на які трудове законодавство та законодавство про державну службу не поширюються (ч. 1 та 3 ст. 6) [1]. У Законі України «Про державну службу» (п. 3. ч. 3 ст. 3) до переліку посад, на які не поширюється дія відповідного законодавства, включаються також посади перших заступників та заступників міністрів. Тобто, незважаючи на те, що перераховані посади безпосередньо стосуються публічного управління через виконання повноважень у виконавчій владі, вони не належать ні до політичних, ні до посад з державної служби. Окрім перерахованих посад дія закону не поширюється і на інших суб'єктів, пов'язаних з процесом публічного управління (ч. 3 ст. 3), а також депутатів місцевих рад, посадових осіб

органів місцевого самоврядування, працівників патронатних служб [7]. Тобто, виникає об'єктивна потреба застосування відповідного до характеру публічного управління правового механізму відповідальності даних посадових суб'єктів.

Важливим стало прийняття Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», який мав вирішити проблемні питання. Зокрема, неоднозначністю положень ст. 6 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», а також відсутністю самої процедури об'єднання територіальних громад. Також прийняття цього закону дозволяє провести укрупнення населених пунктів без внесення змін до Конституції України. Варто зазначити, що за змістом абз. 2 ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування» від самого прийняття 21.05.1997 р. закріплював можливість «добровільного об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр» [8]. Таким чином, законодавчі підвалини для здійснення процесу об'єднання територіальних громад були закладені досить давно, проте за змістом право на добровільне об'єднання могло бути реалізоване лише сільськими територіальними громадами, оскільки не було впроваджено реального механізму для ініціювання такого процесу; не було врегульовано процес об'єднання сільських територіальних громад з урахуванням принципу добровільності.

Зміст ч. 1 ст. 133 Конституції України, що закріплює систему адміністративно-територіального устрою держави, нерозривно пов'язаний із абз. 2 ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування», оскільки за визначенням законодавця «територіальна громада - жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр» [9, с.77]. Таким чином, можна стверджувати, що об'єднання територіальних громад або добровільний вихід територіальної громади зі складу ОТГ зачіпає не тільки законні інтереси місцевого населення, а відповідно – інтереси локального або регіонального рівнів, але й інтереси держави загалом. Варто зазначити, що визначення “об'єднана територіальна громада” не застосовується в адміністративно-територіальному устрої. Новостворені ОТГ в нормативно-правових документах визначаються, як селищні, сільські ради. Це також породжує певну заплутаність щодо визначення статусу таких громад.

Згідно п.п. 2-4 ч. 1 ст. 4 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» територія ОТГ має бути нерозривною, межі

об'єднаної територіальної громади визначаються по зовнішніх межах юрисдикції рад територіальних громад, що об'єдналися; ОТГ має бути розташована в межах території Автономної Республіки Крим, однієї області; при прийнятті рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад беруться до уваги історичні, природні, етнічні, культурні та інші чинники, що впливають на соціально-економічний розвиток об'єднаної територіальної громади.

З одного боку, ці положення цілком узгоджуються із вимогами ст. 132 Основного Закону, а з іншої сторони - ч.ч. 3, 4 входять у певну суперечливість одна із одною, оскільки досвід об'єднання територіальних громад демонструє, що на практиці окремі випадки об'єднання територіальних громад сіл, селищ та міст в одну територіальну громаду можуть вимагати зміни меж міст та/або районів. При цьому економічно і географічно не завжди доцільно дотримуватись обмежень щодо розташування в межах однієї області або території Автономної Республіки Крим. Таким чином, зазначене вище підводить до конституційно закріплених повноважень Верховної Ради України, а саме щодо утворення і ліквідації районів, встановлення і зміни меж районів і міст [1].

Враховуючи, що законодавець підтримує просторово-територіальний підхід до визначення територіальної громади, і, зокрема, пояснює в абз. 3 ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування», що адміністративно-територіальною одиницею є «область, район, місто, район у місті, селище, село», не зовсім зрозумілим, на думку автора, вбачається віднесення у п. 29 ч. 1 ст. 85 Конституції України до повноважень Верховної Ради України «найменування і перейменування населених пунктів і районів», при одночасному закріпленні положення п. 4 ст. 4 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», з яким «найменування об'єднаної територіальної громади, як правило, є похідним від найменування населеного пункту (села, селища, міста), визначеного її адміністративним центром». Таким чином, Верховна Рада України має повноваження щодо найменування окремих населених пунктів, а повноважень щодо найменування, фактично сукупності декількох населених пунктів та відповідних територій, не має. Однак, перейменування Верховною Радою України населеного пункту, який визначений адміністративним центром ОТГ, на практиці має призводити і до зміни назви ОТГ.

Неможливо заперечувати, що в умовах сьогодення ОТГ отримують широкі повноваження в прийнятті рішень не тільки в рамках своєї громади, але і в цілому в регіональній політиці, надаючи більш широкий масштаб

демократизації механізму публічного управління, можливості максимально враховувати потреби місцевих жителів при прийнятті рішень, забезпеченню доступності та належної якості надання адміністративних послуг громадянам, ефективному місцевому розвитку на базовому рівні управління, взаємодії з зарубіжними фондами та програмами [10, с. 198]. Разом із тим, наділення ОТГ таким широким колом повноважень покладає на них підвищену відповідальність за прийняті в межах наданих їм повноважень рішень та вимагає контролю з боку правоохоронних органів від зловживань відповідними суб'єктами.

На нашу думку, внесення змін до КУ в частині місцевого самоврядування із урахуванням вищерозглянутих засад сприятиме більш якісній організації місцевого самоврядування в Україні. Закріплення відповідних положень в тексті Конституції України, норми якої мають пряму дію, нададуть ОТГ чіткість і впевненість в розумінні та здійсненні своїх повноважень, оскільки «формування та діяльність усіх інститутів демократичної, правової, соціальної держави знаходиться у безпосередній залежності від змісту норм Конституції України, ефективності їх реалізації» [1, ст. 72].

Оскільки професійна діяльність державних службовців підпадає під загальну та спеціальну юридичну відповідальність, на відміну від інших учасників публічного управління (які несуть лише загальну юридичну відповідальність), доцільно переглянути нормативно-правові акти, які передбачають відповідний механізм відповідальності, зважаючи на ймовірні ризики через неналежне виконання своїх обов'язків. Тобто, змінюючи організаційну компоненту механізму публічного управління, особливо щодо проведення децентралізації влади, потрібно одночасно коригувати та доповнювати відповідні нормативно-правові акти, тим самим збалансовуючи правовий аспект даного механізму. Відповідний підхід сприятиме оптимізації співвідношення повноважень та відповідальності суб'єктів публічного управління на конкретних етапах децентралізації влади [11, с. 335].

У цей ж період був прийнятий Закон України «Про засади державної регіональної політики», який зафіксував нові принципи функціонування політики відповідного рівня [12]. Були затвердженні зміни до Бюджетного кодексу. Ці перетворення зміцнили фінансову базу місцевого самоврядування та створили стимули для об'єднання громад. Частина податків залишається на місцях, а новоутворенні громади отримали можливість встановлювати місцеві податки, регулювати їх ставки. Також

створено Державний фонд регіонального розвитку, який може виділити певні кошти на благоустрій того чи іншого регіону.

У Законі України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» вказано, що створення ОТГ має відбуватись за принципом добровільності, але за планами обласних адміністрацій за підтримки обласних рад [13]. Проте вищезазначений процес не відбувся виключно добровільно, оскільки, значна кількість сіл, селищ не бажали формувати ОТГ. Це відбувалось через декілька причин: не було чіткої регламентації діяльності таких ОТГ, адже нормативно-правова база не була до кінця сформована. Також місцеві керівники не бажали втрачати владу і тому налаштовували населення проти.

Виконавчі органи місцевих рад та інститут префектів не було створено, як це передбачала конституційна реформа. 4 вересня 2015 р. було прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо організації проведення перших виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів», за яким Кабінет Міністрів продовжив формувати громади, а призначення виборів у новостворених громадах було довірено ЦВК [14].

Також варто зазначити про зміни, які відбулися у діяльності інституту старост. Адже з початком реформи старости обиралися на виборах жителями громади. Але відбулися зміни, і тепер «староста затверджується сільською, селищною, міською радою на строк її повноважень за пропозицією відповідного сільського, селищного, міського голови». На нашу думку, діяльність старост, порядок їх обрання і функціональні обов'язки в законі визначені недосконало. Адже кількість старостинських округів визначає рада за поданням голови, старосту призначає рада за поданням голови, а також положення про старосту затверджує рада. Тобто думка громади тут не враховується. Потрібно прописати інструменти громадського впливу на відповідні рішення (протистояння у призначенні старост Оратівської ОТГ яскраво виявило дану проблему – коли старостами призначили осіб, які дискредитували себе під час попередньої діяльності).

Також існує чимало проблемних питань фінансового характеру, пов'язаних з реформою децентралізації, які потребують відповідних нормативно-правових корективів. Для новостворених ОТГ характерним є неналежний рівень підготовки управлінських кадрів, низька кваліфікація службовців місцевого самоврядування. Як наслідок, фінансові ресурси територіальних громад використовуються неефективно, виникають труднощі в освоєнні коштів державних субвенцій для розвитку.

Крім того, не врегульованим залишається питання розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та виконавчої влади; між місцевими радами територіальних громад та районними радами. Навіть в контексті укрупнення районів відсутня чітка регламентація їхніх повноважень і структури. Також під питанням залишилися моменти правонаступництва районних рад. Адже більшість районних рад що ліквідовуються передали майно, яким вони відали відповідним сільським, селищним радам на базі яких утворились ОТГ. Отже, утворені районні ради не будуть мати ніякого відношення до діяльності комунальних установ та майна. Це є великою прогалиною в законі, яку в терміновому порядку потрібно заповнювати, адже це може привести до проблем у місцевому самоврядуванні в контексті районного управління.

Вдосконалення вітчизняної нормативно-правої бази реалізації публічного управління має здійснюватися виважено, зважаючи на реально існуючі обставини. Поділяємо думку Б. Калиновського, який стверджує, що у процесі тлумачення нормативно-правових основ децентралізації при здійсненні державної влади варто брати до уваги те, що умови становлення місцевої публічної влади в Україні відрізняються від інших європейських держав [15, с. 106]. Реформа децентралізації є однією із ключових реформ, які відбуваються в Україні. Саме тому відсутність створення штучних перешкод, гальмування об'єднання територіальних громад, успішність і результативність цього процесу багато в чому будуть залежати від обрання відповідної стратегії щодо завершення реформи. Разом із тим, в подальшому слід залишити за територіальними громадами право виходу із ОТГ, оскільки вилучення такого положення буде суперечити основним принципам добровільного об'єднання територіальних громад, і, власне, самій природі сучасного місцевого самоврядування. Можливість такого виходу вбачається у передбаченні: із метою приєднання територіальної громади до іншої ОТГ; із метою створення нової ОТГ у складі суміжних територіальних громад, які виявили бажання вийти зі складу вже створеної ОТГ тощо. Тому доцільним буде залишити в законодавстві як термін «територіальна громада», так і термін «об'єднана територіальна громада», тим більше, що на практиці вже усталилось вживання аббревіатури «ОТГ». Проте внесення змін до Основного Закону надало б змогу забезпечити системність та повноту конституційного регулювання суспільних відносин у сфері місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою України.

Таким чином, нормативно-правову базу теми складають Конституція України, Закони України, постанови Кабінету міністрів України, рішення органів місцевого самоврядування. Водночас, чинна нормативно-правова база реформи децентралізації залишає невирішеними та неузгодженими багато важливих питань. Зокрема, щодо оптимізації повноважень місцевих органів виконавчої влади, запровадження інституту префектів, Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій України» та інших. Це, в свою чергу, зумовлює виникнення низки проблем у ході запровадження реформ децентралізації публічної влади в Україні. В той же час, значна кількість нормативно-правових актів різних рівнів у сфері забезпечення реалізації публічної влади на місцях мають нечітке визначення процесу децентралізації і неправильно тлумачиться посадовими особами органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, і звичайними громадянами.

ДЖЕРЕЛА ТА ЛІТЕРАТУРА:

1. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
2. Про затвердження державної стратегії розвитку на 2021-2027 роки: Постанова Кабінету Міністрів від 5 серпня 2020р. № 695. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text> (дата звернення: 25.11.2020)
3. Про затвердження плану заходів з виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Стратегії сталого розвитку «Україна - 2020» у 2015 р.: розпорядження Кабінету Міністрів України від 4 берез. 2015 р. № 213-р. - URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/21>.
4. Про Стратегію сталого розвитку «Україна - 2020»: Указ, Стратегія від 12 січня 2015 року № 5/2015. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.
5. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2010 р. № 2250-р // Урядовий кур'єр. – 2011. – № 1.
6. Глухачов Є.Ф. Місцеве самоврядування в Україні: особливості його правової природи / Є.Ф. Глухачев // Актуальні проблеми державного управління: наук. зб. Харків: УАДУ (ХФ). 2011. № 1(9). С. 42 - 43.
7. Про державну службу: Закон України від 10 груд. 2015 р. № 889-УШ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.
8. Про місцеве самоврядування: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр> (дата звернення: – 19.09.2020).

9. Батанов О.В. Роль і значення Конституції України у розвитку компетенції місцевого самоврядування в умовах сучасних модернізаційних процесів //Публічне право. 2015. № 3. С. 72-80.
10. Колишко Р. А. Децентралізація публічної влади: історія та сучасні тенденції розвитку. Вісник КНУ. Серія «Міжн. відн.». 2015. Вип. 27. С. 198.
11. Дацій Н.В. Особливості розвитку територіальних громад: зарубіжний досвід //Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія: Державне управління. 2018. Вип. 2. С. 334-340.
12. Про засади державної регіональної політики: Закон України редакції від 2 лютого 2015 р. //Офіційний вісник України. 2015. № 31. Ст. 90
13. Про добровільні об'єднання територіальних громад: Закон України в редакції від 14 березня 2017 р. //Офіційний вісник України. 2017. № 17. Ст. 203.
14. Про внесення змін до деяких законів України щодо організації проведення перших виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів: Закон України в редакції від 14 липня 2015 р. //Офіційний вісник України. 2015. № 37-38. Ст. 371
15. Демиденко С. В. Світовий досвід управління та фінансового планування регіонального розвитку //Вісник Дніпропет. Держ. фін. акад. Сер.: «Економ. науки». 2019. № 2. С. 106 -111.

Станкевич Єлизавета, Назаренко Марина
УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ УРЕГУЛЮВАННЯ КОНФЛІКТУ
ІНТЕРЕСІВ В ОРГАНАХ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

У статті проаналізовано особливості удосконалення механізмів урегулювання конфлікту інтересів в органах публічної влади

Ключові слова: конфлікт інтересів, корупція, службове викриття.

У процесі реформування вітчизняне законодавство з урахуванням європейським стандартів у сфері запобігання корупції постійно доповнюється новими поняттями, одним з них є конфлікт інтересів. Будучи популярною практикою у діяльності європейських органів публічної адміністрації, процедура застосування заходів запобігання та врегулювання конфлікту інтересів тільки “набирає обертів” у практиці державних службовців.

Важливим також є те, що відповідно до рекомендацій, які ставить європейське співтовариство, а також деяких положень укладених міжнародних договорів наша держава зобов'язана реформувати різні сфери