

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
ДОНЕЦЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ УПРАВЛІННЯ  
НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ «КИЄВО-МОГИЛЯНСЬКА АКАДЕМІЯ»  
НАЦІОНАЛЬНЕ АГЕНТСТВО УКРАЇНИ  
З ПИТАНЬ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ  
МАРІУПОЛЬСЬКА МІСЬКА РАДА  
ГО «ФОНД РОЗВИТКУ МАРІУПОЛЯ»  
WYŻSZA SZKOŁA EKONOMICZNO-HUMANISTYCZNA  
(POLSKA, BIELSKO-BIALA)  
EURÓPSKY INŠTITÚT ĎALŠIEHO VZDELÁVANIA (SLOVAKIA)  
РААТА GUGUSHVILI INSTITUTE OF ECONOMICS OF IVANE  
JAVAKHISHVILI TBILISI STATE UNIVERSITY (TBILISI, GEORGIA)  
ОДЕСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ ЕКОЛОГІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

**ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ  
ДЛЯ СТАЛОГО РОЗВИТКУ:  
ВИКЛИКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ  
НА НАЦІОНАЛЬНОМУ  
ТА МІСЦЕВОМУ РІВНЯХ**

**Матеріали II Міжнародної  
науково-практичної конференції**

Маріуполь – Київ, 2019

УДК 316/352

П 36

**П-36 Публічне управління для сталого розвитку: виклики та перспективи на національному та місцевому рівнях:** збірник матеріалів II Міжнародної науково-практичної конференції. 7-8 травня 2019 р. Маріуполь (Україна) – Київ (Україна) – Бельско-Бяла (Польща). – Маріуполь-Київ: ПП Халіков Р.Р., 2019. – 194 с.

ISBN 978-617-7565-33-7

**Редакційна колегія:**

*Марова С. Ф.* – голова, д. держ.упр., професор, ректор Донецького державного університету управління

*Чечель А. О.* – заступник голови, д. е. н., доцент, завідувач кафедри публічного управління та адміністрування Донецького державного університету управління

*Балусва О. В.* – д. е. н., професор, проректор з наукової та виховної роботи Донецького державного університету управління

*Токарева В. І.* – д. держ.упр., професор, проректор з науково-педагогічної роботи Донецького державного університету управління

*Зелінська М. І.* – к. політ.н., доцент кафедри публічного управління та адміністрування Донецького державного університету управління

*Тарасенко Д. Л.*, – к. держ.упр., доцент, доцент кафедри публічного управління та адміністрування Донецького державного університету управління

*Хлобистов Є.В.* – д. е. н., професор, Національний університет «Києво-Могилянська академія»; директор Міжнародного науково-дидактичного інституту Вищої Школи економіки та гуманітаристики (Wyższa Szkoła Ekonomiczno-Humanistyczna (Bielsko-Biala, Polska)

*Abesadze Ramaz*, Doctor of Economics, Professor, Paata Gugushvili Institute of Economics of Ivane Javakhishvili Tbilisi State University (Tbilisi, Georgia)

*Zat'ko Jozef*, Dr.h.c. mult. JUDr., Honor. Prof. mult., prorektor pre medzinárodné vzťahy Wyższa Szkoła Komunikacji i Zarządzania (Polsko, Poznań), Prezident Európsky inštitút ďalšieho vzdelávania (Slovakia)

*Павленко О.П.* – к. е. н., доцент, завідувач кафедри менеджменту природоохоронної діяльності Одеського державного екологічного університету

Відповідальна за випуск – *Чечель А.О.*,  
д.е.н., доцент, завідувач кафедри публічного управління та адміністрування  
Донецького державного університету управління

© Донецький державний університет управління  
(м. Маріуполь), 2019

5. Бакуменко В.Д. Прийняття рішень в державному управлінні : Навчальний посібник [у 2 ч.] / В.Д. Бакуменко // Теоретико-методологічні засади. – К. : ВПЦ АМУ, 2010. – Ч. 1. – 276 с.

6. Подольська О.В. Публічне адміністрування та процес прийняття управлінських рішень / О.В. Подольська, К.С. Богомолова, В.Г. Краля // Вісник Харківського національного технічного університету сільського господарства імені Петра Василенка: Економічні науки. Випуск 188 – Харків: ХНТУСГ. – 2017. – С. 66-74.

**УДК 342.9**

**Григор'єва В.В.,**

*к.ю.н., доцент, доцент кафедри спеціально-правових дисциплін,  
Донецький державний університет управління (м. Маріуполь)*

### **ПРИНЦИП ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА: МОЖЛИВОСТІ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ**

В умовах розбудови правової держави проблеми становлення та розвитку державної служби набувають особливу актуальність, так як результативність функціонування держави визначається раціональною та ефективною організацією державного апарату. Сьогодні державна служба знаходиться на стадії пошуку нових методів, механізмів та інструментів управлінської діяльності, тому як ніколи набувають особливого значення дослідження спрямовані на розкриття змісту принципів державної служби в контексті забезпечення ефективної діяльності органів державної влади, реалізації та охорони інтересів громадян, суспільства та держави.

Маючий значний масив теоретичних та практичних розробок з питань державної служби науковців різних галузей науки, зокрема правників-адміністративістів В.Б. Авер'янова, Ю.П. Битяка, С. Ю. Дубенка, В.Я. Малиновського, Т.В. Мотренко, О. Ю. Оболенського, Ю. М. Старілова та інших. Законодавчі перетворення які відбулись завдяки реалізації наукових напрацювань потребують подальшого дослідження особливо враховуючи оновлення окремих принципів державної служби, зокрема комплексного дослідження принципу верховенства права.

В свою чергу, становлення доктрини верховенства права формувалась протягом століть, у зарубіжній науковій думці у різних аспектах досліджували М. Розенфілда, Б. Таманаги, Л. Фуллер,

Д. Гом'єн, Д. Валадеса, в українській науковій думці питанням розкриття поняття принципу верховенства права, але у більшості його реалізації приділяли увагу С. Головатий, О. Гончаренко, С. Гусарєв, О. Зайчук, А. Колодій, М. Козюбра, Ю. Кравченко, Н. Оніщенко, О. Петришин, П. Рабінович, О. Руднева, М. Селіванов, Т. Фулей, Ю. Шемшученко та ін.

Діапазон думко щодо тлумачення та призначення даної категорії доволі широк від найвищого правового призначення як «інструмента правового відродження» до категоричного заперечення самостійності даної категорії. Досі спостерігається недостатня визначеність змісту цієї категорії що у більшості обумовлено дискусійністю та фактичною відсутністю однозначного тлумачення.

Неодмінно треба нагадати, що саме система загального англо-саксонського права вважається батьківщиною категорії «верховенства права» як фундаментальний конституційний принцип англійського права. Зокрема термін «верховенство права», що англійською «the rule of law» був запропонований у 1656 році англійським вченим і політичним діячем Д.Гаррінгтоном [1]. Але доктринальним джерелом уявлень про верховенство права визнається праця англійського вченого А. Дайсі «Основи государственного права Англіи. Введеніє въ изученіє англійской Конституції» [2] у якій було обґрунтовано значення й сутність верховенства права, зокрема сформовані такі складові цієї категорії як недопущення зловживання адміністрацією владою, що їй належить, підпорядкування усіх підданих країни англійським законам та судам та судовий захист прав й свобод людини.

Сучасні англійські вчені та правники збагатили уявлення про верховенство права, акцентуючи увагу на обмежені публічної влади за допомогою права та пов'язаності правом діяльності суду у захисті прав й свобод людини. Саме в країнах англосаксонського права в основу конституційного розвитку покладено верховенство права, що формується у стінах суду, що принципово відмежовує розуміння права країн континентального права, основою якої ї позитивістка теорія походження права. Європейським країнам належить теорія правової держави в основу якої покладено концепцію писаної конституції як найвищого закону країни, та робиться акцент на природу держави та побудову публічної влади.

Обидві доктрини, теорії верховенства права та правової держави, як здобутки різних правових систем, побудовані на визначені пріоритетності права, тісно пов'язані між собою, особливо

наглядним це є в світових інтеграційних процесах, зближення правових систем, їх уніфікації та гармонізації. На думку М. Козюбри при дослідженні «истории развития английского «Rule of law» и немецкого «Rechtsstaat» наблюдались существенные расхождения, сегодня вряд ли есть весомые основания для поиска существенных различий между верховенством права и правовым государством, ... в современном мире они являются «обобщенными названиями родственных концепций». Отличия между ними сегодня скорее терминологические, чем содержательные» [3].

У сучасному світі постулати доктрини верховенства права поступово впроваджено на міжнародному рівні у міжнародно-правових актах зокрема, Загальній декларації прав людини (1948 р.) на європейському рівні Статуті Ради Європи (1949р.) та Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод (1950 р.).

Положення про верховенство права покладені в основу створення Ради Європи проголошуючи «свою відданість духовним та моральним цінностям, які є спільним надбанням їхніх народів і справжнім джерелом особистої свободи, політичної свободи та верховенства права, принципам, які становлять підвалини кожної справжньої демократії» зобов'язуючи кожного члена Ради Європи «визнати принципи верховенства права та здійснення прав людини і основних свобод всіма особами, які знаходяться під його юрисдикцією» (преамбула та ст. 3 . Статуту Ради Європи).

Однак ні один нормативний документ не має конкретизації змісту верховенства права та вимог для його забезпечення. Саме тому правові позиції Європейського суду з прав людини щодо інтерпретації принципу верховенства права займають важливе значення о розвитку змісту та завдань даної категорії.

Значним етапом у формуванні уявлень про верховенство права, його складових змісту з урахуванням практики Європейського суду з прав людини та тривалих доктринальних досліджень були здійснені Європейською комісією «За демократію через право» (Венеційська комісія).

Визнаючи верховенство права універсальним принципом, що має міжнародний (наднаціональний) рівень, але його реалізація повинна реалізовуватися з урахуванням особливостей правової системи якій належить країна, юридичних, історичних політичних та соціальних умов, Венеціанська комісія у пошуках «консенсусу» сформувала обов'язкові елементи поняття «верховенство права», а саме: «а. Законність, включаючи прозорий, підзвітний та демокра-

тичний процес введення в дію приписів права; b. Юридична визначеність; c. Заборона свавілля; d. Доступ до правосуддя, представленого незалежними та безсторонніми судами, включно з тими, що здійснюють судовий нагляд за адміністративною діяльністю; e. Дотримання прав людини; f. Заборона дискримінації та рівність перед законом.» [4].

Активне розповсюдження верховенства права є свідченням сучасного правового розвитку країни до якого Україна долучилась, поклавши верховенство права як загально визнаний універсальний правовий принцип в основу конституційного ладу після входження в 1995 році до Ради Європи (закон України «Про приєднання України до Статуту Ради Європи») та ратифікації Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод (1997 р.). Конституція України проголосила нашу державу демократичною та правовою державою (ст.1), дію принципу верховенства права (ст.8).

Закон «Про державну службу» нормативно закріплюючи систему принципів державної служби, що є публічно-правовим інститутом, який спрямований на виконання завдань та функцій держави за допомогою особливого виду професійної службової діяльності, віддається пріоритет принципу верховенства права. Тим самим проголошуючи базовим правовим положенням для усієї системи державної служби принцип забезпечення пріоритету прав і свобод людини і громадянина відповідно до Конституції України, що визначають зміст та спрямованість діяльності державного службовця під час виконання завдань і функцій держави (с. 4 Закону)

Однак початком «формування системи державного управління, яка стане близькою до потреб і запитів людей, а головним пріоритетом її діяльності буде служіння народів, національним інтересам» як мета «людино центристської» Концепції адміністративної реформи в Україні [5], тобто як зазначав В.Б. Авер'янова налагодження цивілізованих взаємозв'язків (відносин) людини з державними органами та їх посадовими особами [6].

Слід зазначити, що принцип верховенства права збагачує сучасне розуміння верховенства закону, особливо набуває актуальності при реалізації дискреційних повноважень посадовими особами. Тому наділяючи правом при здійсненні повноважень самостійно обирати варіант поведінки та рішення на власний розсуд законом повинні бути встановлені чіткі межі так як «цей механізм повинен забезпечувати, з одного боку, захист особи від свавільного втручання органів державної влади у її права і свободи, а з другого -

наявність можливості у особи передбачати дії цих органів» [7]. Ухвалена Комітетом Міністрів Ради Європи спеціальна Рекомендація R (80) 2 «Щодо здійснення дискреційних повноважень адміністративними органами» запровадила керівні принципи при обранні найоптимальніший варіанту рішення з погляду досягнення публічних інтересів є складовою системи вимог спрямованих на забезпечення реалізації принципу верховенства права.

Отже, з огляду на значні потреби чіткого практичного застосування базового принципу державної служби верховенства права важливо акцентувати увагу на сучасному стані теоретичних здобутків осмислення цього принципу, що надає можливість стверджувати, що його успішна реалізація можлива за умови чіткого перетворення системі державної влади та коли цей принцип стає невід'ємною частиною правової, політичної та суспільної культури. взаємодії держави та громадянського суспільства.

### ЛІТЕРАТУРА

1. Golding M. Retroactive Legislation and Restoration of the Rule of Law // Annual Review of Law and Ethics. - 1993. - № 1. - P. 172./ Таманага Б. Верховенство права: історія, політика, теорія.- К., 2007

2. Дайси А. В. Основы государственного права Англии. Введение въ изучение английской Конституции / пер., доп. по 6-му англ. изд. О. В. Полторацкой, под ред. проф. П. Г. Виноградова). – М.: Типограф. Товарищества И. Д. Сытина, Пятницкая ул., свой домъ, 1905. 658 с.

3. Козюбра Н.И. Верховенство права - основополагающий принцип правовой и политической систем Украины. В монографии: Правовая система Украины: история, состояние и перспективы: в 5т. Т.1: Методологические и историко-теоретические проблемы формирования и развития правовой системы Украины / Под общ. ред. М.В. Цивика, А.В. Петрицева. Харьков: Право, 2011.

4. Європейська комісія «За демократію через право» (Венеційська комісія) Доповідь «Про верховенство права», схвалена Венеційською Комісією на 86-му пленарному засіданні (Венеція, 25–26 березня 2011 року). URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=C-DL-AD\(2011\)003rev-ukr](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=C-DL-AD(2011)003rev-ukr)

5. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні. Указ Президента України від 22 липня 1998 року N 810/98 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98>

6. Авер'янов В.Б. Принцип верховенства права в новій адміністративно-правовій доктрині. Часопис Київського університету права. 2006. №1. С. 2-6

7. Рішення КСУ у справі за конституційними поданнями Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини третьої, абзаців першого, другого, четвертого, шостого частини п'ятої статті 141 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та положень пункту 5 розділу III «Прикінцеві положення» Закону України 2Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення» (справа про щомісячне довічне грошове утримання суддів у відставці)від 8 червня 2016 року № 3-рп/2016 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-16>

**УДК 364.6**

**Ізотов А.В.,**

*державний соціальний інспектор, Управління  
соціального захисту населення Селидівської міської ради*

### **УДОСКОНАЛЕННЯ УПРАВЛІНСЬКИХ ІНФОРМАЦІЙНИХ СИСТЕМ СФЕРИ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ**

Дискусії щодо розробки та впровадження інформаційних систем управління соціальним захистом (ІСУ) повинні відійти від загального сприйняття, що вони складаються лише з прикладного програмного забезпечення та комп'ютерного обладнання. Скоріше, ІСУ слід розглядати більш цілісно, як системи, що лежать в основі діяльності систем соціального захисту.

На нашу думку, при розробці схем соціального захисту недостатня увага приділяється розробці ІСУ, однак саме вони мають значний вплив на витрати та ефективність схем.

Кожна інформація, зібрана за допомогою служби соціального захисту, є додатковою вартістю і робить роботу ІСУ дорожчою і складнішою, а також підвищує напругу в системі. Отже державним органам влади необхідно мінімізувати вимоги до інформаційної складової таких систем.

Системи управління інформацією є основою для розробки державних схем соціального захисту. Ці схеми можна розглядати як системи управління інформацією. Різні компоненти схем соціального захисту, такі як "професійна орієнтація", "реєстрація", "умови проживання", "платежі", "системи оскарження" - все це вимагає