4. Про відпустки : Закон України від 15 лист. 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 2. – Ст. 4.

5. Галузева угода між Міністерством внутрішніх справ України, Професійною спілкою атестованих працівників ОВС України та Професійною спілкою працівників державних установ України на 2012-2014 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ppdu.ck.ua/zakonodavstvo/galuzevi-ugodu/haluzeva-uhoda-mizh-mizh-ministerstvom-vnutrishnih-sprav-ukrajiny-profesijnoyu-spilkoyu-atestovanyh-pratsivnykiv-orhaniv-vnutrishnih-sprav-ukrajiny-ta-profesijnoyu-spilkoyu-pratsivnykiv-derzhavnyh-us/

6. Конвенція про оплачувані відпустки [Електронний ресурс] : прийнята Міжнародною організацією праці від 24 черв. 1970 р. № 132 ; ратифік. Законом України від 29 трав. 2001 р. № 2481-III. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/993_022

УДК 321.1

Пєтков С.В.,
д-р юрид. наук, професор,
заступник директора Центру
перепідготовки та підвищення кваліфікації
працівників Міністерства юстиції;

Мехтієва Т.В.,
канд. юрид. наук, заступник начальника Головного
територіального управління юстиції з питань державної
реєстрації – начальник Управління державної реєстрації

АНТИКРИЗОВА МОДЕЛЬ ВІДНОСИН МІЖ ГРОМАДЯНАМИ ТА ДЕРЖАВОЮ

У статті досліджено пріоритетні напрями формування громадянського суспільства в Україні. Зазначено, що діяльність громадських рад, з'їзди, круглі столи стали частиною повсякденного життя країни в цілому і кожної територіальної громади. Акцентовано увагу, що сьогодні забезпечення прозорості діяльності органів державної влади стало головним завданням українського суспільства. Проаналізовано проблемні

напрями реалізації положень Закону України «Про доступ до публічної інформації». Обґрунтовано необхідність створення декількох глобальних реєстрів відповідно до напрямку – фізична особа / юридична особа / майно. Причому інформація в цих реєстрах має буди взаємопов'язаною. Зазначено про актуальність впровадження Єдиного реєстру фізичних осіб. Обґрунтована пропозиція щодо посилення громадського контролю за діяльністю службовців органів державної влади в межах положень Закону України «Про доступ до публічної інформації» (2011 р.) та Концепції розвитку електронного урядування в Україні (схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України № 2250-р від 13.12.2010 р.). Підтримана пропозиція прийняття Закону України «Про інформаційну систему – Електронний уряд» (проект Державного комітету інформатизації України, 2008 р.).

Ключові слова: громадські організації, громадські ради, публічна інформація, реєстри, юридичні особи, фізичні особи, органи публічної влади.

В статье исследованы приоритетные направления формирования гражданского общества в Украине. Отмечено, что деятельность общественных советов, съезды, круглые столы стали частью повседневной жизни страны в целом и каждой территориальной общины. Акцентировано внимание, что сегодня обеспечение прозрачности деятельности органов государственной власти стало главной задачей украинского общества. Проанализированы проблемные направления реализации положений Закона Украины «О доступе к публичной информации». Обоснована необходимость создания нескольких глобальных реестров в соответствии с направлением – физическое лицо / юридическое лицо / имущество. Причем информация в этих реестрах должна быть взаимосвязанной. Отмечена актуальность внедрения Единого реестра физических лиц. Обоснована предложение по усилению общественного контроля за деятельностью сотрудников органов государственной власти в пределах положений Закона Украины «О доступе к публичной информации» (2011 г.) и Концепции развития электронного управления в Украине (одобрена

Распоряжением Кабинета Министров Украины № 2250-р от 13.12.2010 г.). Поддержано предложение принятия Закона Украины «Об информационной системе – Электронное правительство» (проект Государственного комитета информатизации Украины, 2008 г.).

Ключевые слова: общественные организации, общественные советы, публичная информация, реестры, юридические лица, физические лица, органы публичной власти.

In the article the priority areas of the formation of civil society in Ukraine. It was noted that the activities of public councils, congresses, round tables have become part of everyday life of the country as a whole and of each territorial community. The attention that today is ensuring the transparency of public authorities was the main task of the Ukrainian society. We analyzed the problem areas of implementation of the Law of Ukraine "On access to public information." The necessity of creating multiple global registers in accordance with the direction - a natural person / legal person / property. Moreover, the information in these registers should be interconnected. The urgency of the implementation of the Unified Register of individuals. Sound proposals to strengthen public control over the activity of employees of public authorities within the provisions of the Law of Ukraine "On Access to Public Information" (2011) and the Concept of development of e-governance in Ukraine (approved by the Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine № 2250-r of 13.12.2010 g). Decision to support the proposal of the Law of Ukraine "On information system - e-Government" (a project of the State Committee of Informatization of Ukraine, 2008).

Keywords: non-governmental organizations, community councils, public information, rosters, legal entities, individuals, public authorities.

Постановка проблеми. Україна знаходиться у вкрай важких умовах. Політико-економічні, а нині і військово-стратегічні виклики наразі не дають можливості забезпечити стабільний розвиток держави. Катастрофічний брак коштів посилений безвідповідальністю, некомпетентністю, корумпованістю посадових осіб органів державної влади

поглиблює кризу, яка немов ракова пухлина знищує суспільство і державу. Влада вкрай дискредитувала себе через зловживання і бюрократію у найгірших її проявах. Сприйняття бюрократії як синоніму адміністративної системи давно пішло в небуття, на зміну якому прийшла звичайна канцелярщина.

Проте нарешті громадськість та громадяни взяли активну участь у формуванні громадянського суспільства в Україні. Діяльність громадських рад, з'їзди, круглі столи стали частиною повсякденного життя країни в цілому і кожної територіальної громади. Так само як і нормою відносин цивілізованої спільноти є спілкування за допомогою соціальних мереж, використання для платежів електронних ресурсів, проведення засідань у режимі відео конференцій, голосування під час виборів через Інтернет, купівля квитків в онлайн-режимі тощо. Новітні технології виводять суспільні відносини на якісно новий рівень, що вимагає і відповідну зміну правосвідомості людей.

Виклад основного матеріалу. Треба усвідомити публічним службовцям і донести до громадян, що право – це практична реалізація концептуальних моделей, створених для покращання життя як окремої людини, так і розвитку сучасної цивілізації в цілому [1]. Популяризація права має стати топ-темою у роботі усіх структур органів державної влади та місцевого самоврядування.

В той же час на сьогодні цілий ряд процедур, функцій і навіть структур органів державної влади стали анахронізмами колишньої партійно-номенклатурної системи, рудиментами радянського устрою, що спотворюють і врешті суттєво гальмують позитивні новації та реформи. Через це державний апарат досі не може позбутися стану закритої, зацикленої на собі фармації з претензією на новонародженого Левіафана.

Сьогодні забезпечення прозорості діяльності органів державної влади стало головним завданням українського суспільства. За визначенням провідних адміністративістів відбувається зміна адміністративних відносин «поглиблення у відносинах державного управління та забезпечення спрямованості правопорядку на інтереси людини у відносинах з державою, зокрема, органами виконавчої влади» [2, с. 25-30]. Передові країни світу і перш за все Європейський союз надають

приклад одночасно прозорості і якості надання адміністративних послуг і захисту персональних даних громадянина. Український народ який відстояв своє право бути частиною Європейської цивілізації готовий до кардинальних змін. А чи готові до змін самі органи державної влади?

Наприклад, лише в структурних підрозділах Державної фіскальної служби однієї області, які займаються забезпеченням стягнення податків працює близько 1500 службовців а також десятки осіб допоміжного персоналу. Якщо врахувати обсяги витрат на комунальні послуги, відрядження, обслуговування автопарку, при середній заробітній платі 2,5 - 3 тис. грн. – виходить більше 5 мільйонів гривень лише на забезпечення діяльності цієї системи в одній області. А в цілому по Україні більше 100 мільйонів гривень на місяць і, відповідно 2,5 мільярда гривень на рік.

А скільки коштів витрачається на пенсійне забезпечення колишніх високопосадовців? До речі, пенсійна система України така ж неефективна, громіздка та бездіяльна. І витрати на її утримання не набагато менші аніж на утримання податкових органів.

Податкові органи замість того щоб боротися з розкрадачами державного майна, неплатниками податків, тіньовими схемами виплати зарплати в «конвертах», викачкою грошей з держави через офшори продовжує кришування «бізнесменів», та нищення підприємництва.

Звісно, ніхто не буде говорити, що є не актуальним питання притягнення до відповідальності посадових осіб, організацій, що здійснюють порушення податкового законодавства. Але для цього є правоохоронні органи в функціональні обов'язки яких входить боротьба з корупцією та економічною злочинністю. В сучасному суспільстві пронизаному інформаційними технологіями постала необхідність відійти від спотворених корупцією форм та механізмів оподаткування і впровадити інноваційні, прозорі схеми збирання податків.

Не є виключенням і сучасна система оподаткування, що виписана громіздким та неефективним Податковим кодексом України, створеним в умовах формування олігархічно-

кланового суспільства. Сьогодні вкрай важливим стало питання яким чином будуть реформовані податкові органи, як невід'ємної части системи органів державної влади.

Що можуть запропонувати органи державної влади суспільству? І чи потрібні суспільству взагалі така їх кількість?

У відповідності до законодавства про очищення влади та боротьбу з корупцією, для нормальної співпраці органів державної влади з приватними бізнес-установами, громадськими організаціями і, перш за все, громадянами України необхідно забезпечити їх відкритість на всіх рівнях. Це має сприяти недопущенню до участі в управлінні державними справами осіб, які своїми рішеннями, діями чи бездіяльністю здійснювали заходи (та/або сприяли їх здійсненню), спрямовані на узурпацію влади однією особою чи групою осіб, підрив основ національної безпеки і оборони України або протиправне порушення прав і свобод людини.

В перспективі тіньові оборудки будуть виведені на світло, збільшаться надходження до державного бюджету та будуть подолані корупційні схеми. Наразі саме це повинно бути головним завданням реформаторів. Сьогодні держава має все необхідне матеріально-технічне та кадрове забезпечення для проведення такої роботи. Перш за все треба забезпечити публічність декларацій керівників і співробітників органів державної влади.

Для уникнення спекуляцій на питанні приватності особистого життя державних службовців в частині їх фінансових статків Конституційний Суд України у своєму Рішенні у справі за конституційним поданням Жашківської районної ради Черкаської області щодо офіційного тлумачення положень частин першої, другої статті 32, частин другої, третьої статті 34 Конституції України від 20 січня 2012 року № 2-рп/2012 наголошує на тому, що перебування особи на посаді, пов'язаній зі здійсненням функцій держави або органів місцевого самоврядування, передбачає не тільки гарантії захисту прав цієї особи, а й додаткові правові обтяження. Публічний характер як самих органів – суб'єктів владних повноважень, так і їх посадових осіб вимагає оприлюднення

певної інформації для формування громадської думки про довіру до влади та підтримку її авторитету в суспільстві.

Одночасно слід відкрити всі витрати та надходження органів державної влади в областях (по напрямам, по підрозділам, тощо). Законодавчим підґрунтям такого кроку є положення ч. 5 ст. 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації», за яким «не може бути обмежено доступ до інформації про розпорядження бюджетними коштами, володіння, користування чи розпорядження державним, комунальним майном, у тому числі до копій відповідних документів, умови отримання цих коштів чи майна, прізвища, імена, по батькові фізичних осіб та найменування юридичних осіб, які отримали ці кошти або майно.

При дотриманні вимог, передбачених частиною другою цієї статті, зазначене положення не поширюється на випадки, коли оприлюднення або надання такої інформації може завдати шкоди інтересам національної безпеки, оборони, розслідуванню чи запобіганню злочину». Залишається розробити механізм електронного обліку та виведення інформації на офіційному сайті відповідного органу державної влади з обов'язковим дотриманням спеціальних режимів використання інформації відповідно до чинного законодавства. За взірець може слугувати будь-яка державна електронні база даних (Єдиний державний реєстр судових рішень, Державний реєстр речових прав на нерухоме майно тощо).

Взагалі, епоха інформаційних технологій надає широкі можливості мінімізувати персональне спілкування представників держави та громадян при наданні останнім більшості адміністративних послуг, в тому числі і щодо збирання, акумулювання та використання персональних даних для потреб оподаткування, ліцензійної та іншої дозвільної діяльності, реєстрації актів цивільного стану тощо. З одного боку це спростить процедуру отримання адміністративної послуги, а з іншого зведе до мінімуму потужний корупціогенний чинник – залежність громадянина від цілої низки контрольно-наглядових органів, переводячи їх відносини в електронну, безособистісну площину.

На сьогодні в Україні вже існує цілий ряд реєстрів, до яких вносяться різні дані щодо осіб, установ, фактів: Єдиний державний реєстр судових рішень; Єдиний державний реєстр юридичних осіб та фізичних осіб підприємців; Єдиний ліцензійний реєстр; Державний реєстр друкованих засобів масової інформації та інформаційних агентств як суб'єктів інформаційної діяльності; Єдиний реєстр громадських формувань; Єдиний реєстр спеціальних бланків нотаріальних документів; Єдиний реєстр адвокатів України, Реєстр адвокатських об'єднань тощо.

Проте, така велика кількість реєстрів, інформація в яких ніяким чином між собою не корелюється скоріше заважає обліку та контролю, аніж їм сприяє. Внесення змін і доповнень в один реєстр не означає автоматичної зміни інформації, пов'язаної з певною подією, в інших реєстрах, а отже, непоодинокими є факти, коли вже давно померла людина роками значиться в реєстрах виборців, діючих підприємців, адвокатів тощо. Для вирішення цієї проблеми достатньо створити лише декілька глобальних реєстрів відповідно до напрямку – фізична особа / юридична особа / майно. Причому інформація в цих реєстрах має буди взаємопов'язаною.

Така інформатизація істотно спрощує перш за все систему соціального та пенсійного забезпечення, процедуру отримання будь-яких ліцензій, дозволів тощо. Значно оптимізує систему оподаткування. Робить ведення бізнесу прозорою діяльністю, зменшує, а часто і усуває необхідність перевірок. Адже правоохоронні органи відразу отримують дані, які можуть свідчити про корупційні оборудки. А держава отримує об'єктивні дані про найважливіше для її існування – людський ресурс.

Отже, говорячи про Єдиний реєстр фізичних осіб слід сказати, що до цього Реєстру мають вноситись дані починаючи з народження людини і закінчуючи його смертю. До реєстру вносяться усі дані про особу, які мають юридичне значення - реєстрація народження, сімейного стану, зміна прізвища, отримання чи вихід з громадянства, отримання паспорту, ідентифікаційного коду тощо. Повні біометричні данні для отримання паспортів. Інформація щодо історії правового

статусу громадянина – отримання статусу інваліда, пенсіонера, малозабезпеченого тощо. Наявність спеціальних обмежень (наявність судимості, стягнень тощо). Інформація про трудову діяльність особи [3]. Всі ці дані можуть міститись в цьому реєстрі, при цьому отримувати інформацію з певних частин бази, звісно матимуть лише особи з правом доступу до конфіденційної інформації.

Отримання громадянами права брати участь у виборах, реєстрація місця проживання, податкових, військових зобов'язань тощо – також може вноситись до реєстру автоматично. І особа буде повідомлена, наприклад про отримання можливості реалізувати ті або інші права, за допомогою Інтернету, а також за допомогою звичайної поштової листівки.

На основі даних з Реєстру, за необхідності, мають видаватись різноманітні посвідки, при досягненні 18-ти років або зміни прізвища – паспорти. Автоматично вноситься інформація в списки виборців. Наприклад, в разі смерті громадянина він буде вибувати з числа виборців і під час виборчого процесу дільниці матимуть максимально точні данні. Крім цього, кожна працююча особа повинна мати реєстраційну картку працівника (трудову книжку) яка заповнюється працівниками відділу кадрів з одночасним внесенням відповідних даних до цього реєстру. В майбутньому, органи пенсійного забезпечення за заявою громадянина, використовуючи дані з Реєстру зможуть зробити нарахування пенсії без вимог у громадянина безлічі довідок з його колишніх місць праці, які вже давно припинили своє існування.

На перший погляд може здатися, що пропонується встановлення тотального контролю за громадянами. Проте, уся ця інформація щодо громадян вже перебуває на обліку у держави. Проте, враховуючи розгалужений, масивний державний апарат її використання абсолютно хаотичне і не може бути відслідковане, в першу чергу, самими громадянами. І цим активно користуються чиновники.

Наступний облік який має вести держава – Реєстр землі та нерухомості. До нього вноситься інформація щодо правового статусу всієї землі, яка знаходиться в межах України та споруд

які на ній розташовані: дані про форму власності та власника, перебування в довгостроковій оренді; про обтяження (арешти, іпотека, застава сервітути) тощо. Звісно, як було вже сказано, сучасні інформаційні технології дозволяють пов'язати дві програми між собою. І в такому разі держава матиме можливість ефективно, вчасно і відповідно до закону здійснювати загальне управління майновим ресурсом.

І, наприклад, в разі смерті громадянина і при відсутності заповіту на державний орган може бути покладено обов'язок автоматично оповістити його родичів про необхідність отримати спадок. Або ж за певних умов, при дотриманні всіх передбачених законодавством процедур передати державі виморочне майно.

Реєстр юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців. Власне, на сьогодні діючий реєстр. До нього мають входити дані не тільки про зареєстровані юридичні особи, але й дані про самозайнятих осіб, видані дозволи та ліцензії а також інша інформація, яка стосується правового статусу підприємств, установ організацій і має юридичне значення.

Враховуючи, що повний доступ до цих реєстрів буде мати єдиний державний орган – Державна реєстраційна служба, необхідно пам'ятати про встановлену відповідальність за збереження і використання інформації, що в цих реєстрах міститься. Чинне кримінальне, адміністративне та цивільне законодавство вже зараз встановлює не тільки особливий режим використання інформації, але й відповідальність за порушення законодавства в цій сфері.

Більшість питань, щодо отримання дозволів, довідок, ліцензій сучасні технології вже зараз дозволяють вирішувати в он-лайн режимі: заповнив форму; оплатив за допомогою картки, чи в Інтернет режимі одержав дозвіл; роздрукував документ з QR-кодом і став до роботи.

В такій системі громадянин зможе миттєво отримувати будь-які довідки, інформацію, адміністративні послуги тощо, а кожен чиновник, разом з його майном, доходами та витратами буде під прискіпливим поглядом громади. Інформаційне суспільство створює умови в яких таке явище, як корупція не може існувати. Саме цієї відкритості і бояться ті, хто за

допомогою влади отримує в свої руки кошти держави і кошти громади та використовує їх для власного збагачення.

Призначення, переміщення, атестація кадрів має бути абсолютно прозорою. Представники Громадської ради при органах державної влади повинні входити до складу всіх комісій, рад тощо, що діють в них створюються і діють.

Облік і контроль – ці дві складові будь-якої системи, що дозволяють їй ефективно здійснювати управління наявними ресурсами. Держава, як надскладна система з особливим механізмом також використовує засоби обліку та контролю для обслуговування власних потреб. Проте, вважати їх використання лише як забезпечення діяльності держави було б невиправданим звуженням можливостей обліку та контролю як способів, що можуть мати позитивні наслідки для самих громадян. Ми можемо говорити про взаємовигідність аудиторської та контрольної діяльності як для держави, так і для суспільства.

Зважаючи на високий рівень корумпованості всієї системи органів державної влади надважливим є забезпечення прозорих та підконтрольних громадськості атестаційних перевірок для всіх публічних службовців зі складанням іспиту, тестування, а за необхідності перевірки на поліграфі.

Власне, у сфері розвитку громадського контролю за діяльністю публічних службовців необхідно забезпечити:

- залучення інститутів громадянського суспільства до процесів вироблення органами державної влади управлінських рішень;
- удосконалення системи, форм і методів громадського контролю за публічною службою з урахуванням визначених законом особливостей і обмежень;
- впровадження посад з контрольно-консультаційними функціями для роботи на громадських засадах у системі органів державної влади представникам громадських об’єднань [4].

На посилення громадського контролю за діяльністю службовців органів державної влади необхідно в межах положень Закону України «Про доступ до публічної інформації» (2011 р.) та Концепції розвитку електронного

урядування в Україні (схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України № 2250-р від 13.12.2010 р.) підтримати прийняття Закону України «Про інформаційну систему – Електронний уряд» (проект Державного комітету інформатизації України, 2008 р.) та передбачити в ньому норму такого змісту: «Обов'язковій передачі (реплікації) до Національного депозитарію електронних інформаційних ресурсів підлягають державні електронні інформаційні ресурси, а саме: реєстри, кадастри, класифікатори, бази даних, звіти про виконання покладених повноважень, використані кошти Державного бюджету України та інші упорядковані державні електронні інформаційні ресурси, які формуються або створюються на підставі нормативно-правових актів за кошти Державного бюджету України органами державної влади, органами місцевого самоврядування, державними підприємствами, організаціями та установами у сфері їх управління, для виконання завдань та повноважень у межах їх компетенції».

Сучасні технології дозволяють оперативно в режимі он-лайн отримувати, розміщати, розповсюджувати, акумулювати, аналізувати будь-які обсяги інформації.

А громадяни, громадські організації готові, мають можливість і відповідну фахову підготовку та знання для того щоб надати насправді правдиву і достовірну інформацію, щодо реального стану діяльності підприємств, відомств, організацій, стану економіки, рівня підготовки, кількості культурних заходів, тощо.

Ці заходи нададуть можливість виявити хабарників та осіб що зловживають владою серед співробітників органів державної влади і забезпечить їх відкритість та публічність.

Окрім іншого органи державної влади повинні активно включитись в роботу по самоочищенню від корумпованих чиновників. Наразі публічна служба має усі необхідні для цього повноваження і інформаційну базу.

Висновки. Оптимізація неефективних структур – потреба часу. Знищення корупційного спрута можливе лише в умовах прозорості, відкритості та доступності насправді правдивої інформації. Бо на противагу бездіяльності може стати

історичний досвід зловживань при збиранні податків - полюддя. Тоді великий князь Ігор І Старий вдруге пішов збирати данину з підлеглих, які вже сплатили всі податки. У відповідь платники податків перебили його дружину, а самого недолугого збирача податків прив'язали до двох нахилених дерев та відпустили їх. І вже тільки наступниця Ігоря – Ольга Велика врахувала сумний досвід свого чоловіка та провела реформу оподаткування. Встановила фіксовані «уроки» (фіксовані обсяги податків) та «погости» (місця зборів податків).

І нехай це буде застереженням від пращурів своїм нащадкам-чиновникам від небезпечної гри із власними громадянами.

Література

1. Пєтков С.В. Теорія адміністративного права / С.В. Пєтков : К. : КНТ, 2014, – 2014. – 208 с.

2. Андрійко О.Ф. Проблемні питання адміністративного права та адміністративного законодавства в сучасних умовах / О.Ф. Андрійко // Адміністративне право України: стан і перспективи розвитку : IV Міжнародна науково-практична конференція // Ред кол. О.Ф. Андрійко, В.П. Нагребельний та ін. – К. : Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2011. – С. 25-30.

3. Мехтієва Т. В. Реєстраційне право : навч. посіб. / за заг. ред. С.В. Пєткова / Т. В. Мехтієва. – К. : Дакор, 2011. – 312 с.

4. Армаш Н.О. Державні політичні діячі: становлення та перспективи їх адміністративно-правового статусу [Текст] : монографія / Н. О. Армаш ; Класич. приват. ун-т. – Запоріжжя : КПУ, 2012. − 316 с.