

**Міністерство освіти і науки України
Хмельницький університет управління та права
Хмельницький центр перепідготовки та підвищення
кваліфікації працівників органів державної влади,
органів місцевого самоврядування,
державних підприємств, установ і організацій
Відділення ВГО “Асоціація правників України”
в Хмельницькій області
Ліга студентів Асоціації правників України**

СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

*збірник тез
III всеукраїнської заочної
науково-практичної конференції
(м. Хмельницький, 8 грудня 2014 року)*

**ХМЕЛЬНИЦЬКИЙ
2014**

УДК 342.9(477)
ББК 67.9(4УКР)301
С77

С77 **Становлення та розвиток місцевого самоврядування в Україні :**
збірник тез III всеукраїнської заочної науково-практичної конференції
(м. Хмельницький, 8 грудня 2014 року). – Хмельницький : Хмельницький
університет управління та права, 2014. – 116 с.

ISBN 978-617-7169-19-1

У збірнику представлені доповіді, які були подані на III всеукраїнській заочній науково-практичній конференції “Становлення та розвиток місцевого самоврядування в Україні”, що відбулась у Хмельницькому університеті управління та права 8 грудня 2014 року.

Розміщені у збірнику тези доповідей стосуються таких напрямів: “Конституційно-правові засади місцевого самоврядування: вітчизняний та зарубіжний досвід”, “Проблеми та перспективи реформування територіальної організації влади в Україні”, “Впровадження принципів ефективного врядування”, “Адміністративно-правові засади місцевого самоврядування”, “Бюджетно-фінансова діяльність органів місцевого самоврядування”, “Міжнародні зв’язки та стандарти у системі місцевого самоврядування України”.

Збірник розрахований на наукових та науково-педагогічних працівників вищих навчальних закладів і наукових установ, студентів, аспірантів та докторантів, практичних працівників і широкий читацький загал.

Організаційний комітет III всеукраїнської заочної науково-практичної конференції “Становлення та розвиток місцевого самоврядування в Україні” не завжди поділяє думку учасників конференції.

У збірнику максимально точно збережена орфографія, пунктуація та стилістика, які були запропоновані учасниками конференції.

Повну відповідальність за достовірність та якість поданого матеріалу несуть учасники конференції, їхні наукові керівники, рецензенти та структурні підрозділи вищих навчальних закладів і наукових установ, які рекомендували ці матеріали до друку.

УДК 342.9(477)
ББК 67.9(4УКР)301

ISBN 978-617-7169-19-1

© Колектив авторів, 2014
© Хмельницький університет
управління та права, 2014

*Алексєєв Валерій Марленович,
Апарат Верховної Ради України,
доктор наук з державного управління*

ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РЕФОРМУВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

У зв'язку з тим, що фінансове забезпечення органів місцевого самоврядування залежить від наявності власних фінансових надходжень, а належне функціонування органів управління – від кадрового потенціалу, виникає ряд цілком логічних запитань.

1. За рахунок чого передбачається забезпечувати життєдіяльність територіальних громад, а також утримувати відповідні структури управління та органи місцевого самоврядування, якщо в Україні приватизовано та відчужено більшість об'єктів державної та комунальної власності?
2. У чому полягатиме роль місцевих органів державного управління для держави та чи потрібні органи місцевого самоврядування суспільству, якщо відсутні чіткі і вагомі повноваження цих органів у сфері відносин власності?
3. Яка з форм власності дасть можливість державі та суспільству відчувати себе самостійними і незалежними від приватних структур, що прагнуть викупити залишки державної та комунальної власності з метою повного контролю над економікою України?

Одна з негативних тенденцій, яка заважає розвитку місцевого самоврядування, полягає у тому, що комунальна власність, визначена як матеріально-фінансова основа розвитку територіальних громад в Україні, поступово зникає, залишаючи громадян зі своїми проблемами наодинці. Ситуація з комунальною власністю територіальних громад настільки ускладнена, що через певний проміжок часу можна буде констатувати – такої форми власності в Україні не існує. Якщо й лишатимуться окремі об'єкти комунальної власності, то через відсутність механізму належного фінансового утримання вони не становитимуть інтересу для громади. Питання щодо подальшої долі комунальної власності вже навіть не є дискусійним, а радше таким, що перейшло в площину негативно-практичної реалізації. При цьому операції з майном комунальної власності відбуваються за відсутності контролю з боку жителів територіальних громад, які без створення структур публічного управління не здатні власними силами захистити майно комунальної власності від невиправданої приватизації та безпідставного відчуження. Для виправлення ситуації потрібні активні дії і в цьому напрямі найпершими мають стати заходи, спрямовані, передусім, на збереження майна громади.

Однак державна політика переважно націлена на приватизацію державної та комунальної власності. Поряд із цим, через певні обставини приватний власник може не витримати конкуренції та розпродати об'єкти цільового призначення, а мешканці відповідної територіальної громади залишаться без засобів життєзабезпечення. Йдеться, насамперед, про об'єкти житлово-комунального господарства. Натомість на державному рівні не передбачається відповідних заходів щодо відновлення об'єктів життєзабезпечення за рахунок державного бюджету, а прорахунки у цій сфері чиновники намагаються перекласти на ринок, який на думку теоретиків “нової хвилі” масової приватизації має вивести державу з економічної кризи. Такий підхід до загальнодержавної проблеми – як з економічної, так і з політичної точок зору – є помилковим і жодним чином не сприятиме налагодженню тісних взаємовідносин між суб'єктом та об'єктом державного управління. Навпаки, існуюче ставлення до наявних

проблем у сфері відносин власності призводить до виникнення проблем системних, які важко розв'язати за відсутності у держави та суспільства реальних засобів впливу на цей процес.

Після фактичного знищення комунальної власності на місцевому та регіональному рівнях реальним напрямом формування власності громади – громадівської власності є її створення за рахунок внесків та майна мешканців населених пунктів. Іншим напрямом може стати створення громадівської власності за рахунок передачі об'єктів державної власності до територіальних громад, що стане важливим кроком на шляху до консолідації суспільства та новим етапом розвитку суспільних відносин. Цей важливий крок з боку держави дасть змогу пришвидшити перехід до громадівсько-державного управління, за яким логічно почнеться наступний етап – налагодження тісних управлінських взаємовідносин держави та суспільства в Україні. Цей процес передбачає застосування нових структур публічного управління – громадівських рад та державних агентств сприяння розвитку громад, за допомогою яких здійснюватимуться організаційні заходи для залучення громадян до управління власністю громади та вирішення інших питань життєдіяльності в контексті майбутнього розвитку на засадах поєднання державного та громадівського управління.

Вважаю, що державі необхідно максимально залучати суспільство до процесів державного будівництва за рахунок використання різних форм власності. Але найбільший ефект може бути отриманий у разі поєднання громадівської та державної власності, що дасть змогу створити нову форму власності – громадівсько-державну, яка стане матеріальною основою економічної політики ХХІ ст. Адже за відсутності матеріальної складової – власності – проведення будь-якої економічної реформи заздалегідь приречене на поразку, а з позиції можливостей реалізації запланованих заходів без врахування цієї складової – матиме лише популістський вигляд на тлі економічної нестабільності. До цього слід додати, що без консолідації суспільства будь-які реформи приречені на безперспективність, а тому є потреба у нових формах участі громадян в управлінні державними справами та нових структурах публічного управління, за допомогою яких держава спільно з територіальними громадами доведе процес реформування територіальної організації влади в Україні до логічного завершення. Механізм участі держави та суспільства в цьому процесі має бути побудований на принципах партнерських взаємовідносин в економічному, політичному, духовному аспектах, а також розглядатися як неодмінна умова при формуванні нових підходів до управління.

Для життєзабезпечення територіальних громад в Україні залишається актуальним питання створення широкої мережі кооперативів, які б об'єднали товаровиробників на рівні декількох сіл, селищ, району, області, держави. Не менш актуальним питанням є створення кооперативних заводів, спільних міжрайонних та міжобласних підприємств. У кожному населеному пункті доцільно відкрити соціальний магазин, у якому була б представлена продукція цих кооперативів і підприємств за доступними цінами. Стосовно фінансового забезпечення таких структур доречно скористатися вітчизняним та зарубіжним досвідом, про який зазначає дослідниця цієї проблеми О. Іваницька. Йдеться про створення кредитних товариств, кредитних спілок та позичково-ощадних товариств з метою фінансування спільних проектів.

Для належного функціонування системи взаємовідносин держави та суспільства в економічній сфері доцільно розглянути питання про необхідність створення спеціального банку – Громадівсько-державного, акціонерами якого мають стати

держава (50 %) і територіальні громади (50 %). За пропозиціями відповідних територіальних громад, регіональні відділення цього банку стануть ініціаторами запровадження нових послуг. Безумовно, пропозиція щодо надання таких повноважень одній банківській установі викликатиме критику з боку фахівців у сфері фінансових відносин. Однак треба взяти до уваги, що контроль за фінансовим станом установи здійснюватиметься безпосередньо територіальними громадами за відповідною процедурою, що передбачатиме прийняття рішень з участю уповноважених громадою представників – членів громадських рад, обраних на загальних зборах територіальної громади. Такий підхід стане достатнім аргументом, щоб уникнути критики в частині гарантій і безпеки банківської установи.

У контексті зазначеного не можна ігнорувати питання детальної підготовки кадрового потенціалу, спроможного забезпечити суспільство відповідними управлінськими послугами.

Серед науковців існує думка, що у вищих навчальних закладах майбутніх управлінців мають готувати висококласні спеціалісти, яких, у свою чергу, підготували досвідчені управлінці. Такій характеристиці відповідають керівництво та викладачі Хмельницького університету управління та права, а також Дніпропетровського регіонального інституту державного управління при Президентіві України, які не зволікають із запровадженням нових дисциплін для підготовки кадрового потенціалу країни.

24 жовтня 2014 року у Дніпропетровському регіональному інституті державного управління при Президентіві України відбувся перший випуск слухачів, які пройшли навчання за програмою “Взаємовідносини держави та суспільства”. Випускники, які отримали знання з нової тематики, мають виправдати не лише покладені на них сподівання в частині розуміння необхідності налагодження тісних управлінських взаємовідносин між державою та суспільством, а й стати основою для нової плеяди управлінців. У зв’язку з цим вітаю керівництво навчального закладу С. М. Серьогіна, Є. І. Бородіна та Н. А. Липовську, як одного із розробників модуля “Взаємовідносини держави та суспільства”, і бажаю нових звершень на науковій ниві та у підготовці нової генерації державних управлінців для суспільства.

Під час проведення занять Н. Липовською був застосований оригінальний підхід для засвоювання навчального матеріалу, який полягає у тому, що на заняттях слухачі не лише детально ознайомлюються із базовими основами взаємовідносин між суб’єктом та об’єктом державного управління, а й в результаті проведених семінарських і практичних занять мають змогу розкрити своє розуміння подальшого розвитку держави та суспільства в Україні з позиції управлінського аспекту. У зв’язку з цим, слід акцентувати увагу на необхідності перегляду існуючих підходів до засвоювання слухачами навчального матеріалу, вдосконалення програм у вищих навчальних закладах та доцільність впровадження нової дисципліни “Взаємовідносини держави та суспільства в управлінні”.

Зазначені питання обговорювалися під час зустрічі зі слухачами Дніпропетровського регіонального інституту державного управління при Президентіві України, які позитивно поставилися до впровадження нової дисципліни, а також висловили побажання щодо необхідності періодичної перепідготовки управлінців для отримання нових знань із цієї тематики. Важливим є той факт, що з огляду на новизну і актуальність навчального матеріалу слухачі модуля “Взаємовідносини держави та суспільства” виявили бажання провести для них додаткове заняття з цієї тематики. За багаторічну педагогічну практику досить мало випадків, коли б слухачі самі

наполягали на проведенні додаткових занять. З огляду на це, дискусія щодо доцільності запровадження нової дисципліни “Взаємовідносини держави та суспільства в управлінні” є зайвою.



Андрушко Алла Володимирівна,
доцент кафедри трудового, земельного та господарського права
Хмельницького університету управління та права,
кандидат юридичних наук, доцент

ПРАВОВА ПРИРОДА БАЛАНСУ ІНТЕРЕСІВ У ТРУДОВОМУ ПРАВІ

Право є важливим інструментом досягнення та підтримання балансу інтересів суб'єктів. Проте, інтереси залежать від можливостей їхньої реалізації та від тих обставин, які склалися в правовому просторі та суспільстві. У зв'язку з цим, В. В. Субочев зазначає: інтерес – це усього лише можливість задовольнити ту чи іншу потребу. Іншими словами, не будь-які інтереси можуть бути забезпечені правом, не будь-який інтерес стає реалізованим. Інтерес завжди виступає стимулом визначеної діяльності, основою конкретних вчинків, дій, спонукальним мотивом до активності у задоволенні своєї потреби [1, с. 16]. Інтерес набуває значення законного лише у тому разі, коли його таким визнав законодавець. Так, на думку А. М. Лушнікова та М. В. Лушнікової охоронюваний законом інтерес в трудовому праві пов'язаний зі встановленням умов праці сторонами трудового договору, сторонами соціального партнерства у погоджувальному порядку, але в межах і з дотриманням обмежень, встановлених законом і підзаконними актами. Законний інтерес у трудовому праві реалізується за допомогою передбачених у законі правових засобів, охоронювальних правовідносин [2, с. 275]. Погоджуючись цілком з думкою вчених зазначимо також, що різноманітність індивідуальних та колективних інтересів неминує веде до виникнення конфліктів, протиріч, для залагодження яких і бажано досягати у праві балансу інтересів між суб'єктами, позаяк врівноваженість, тобто еквілібріум (англ. *equilibrium* від лат. *aequus* – рівний, *libra* – вага; рівновага) інтересів проявляється в здібності законодавця мінімізувати негативний вплив суб'єктивної складової у виникненні конфліктних ситуацій, уникати крайнощів у врегулюванні того чи іншого питання у формі узгодження та порозуміння, на основі взаємних поступок та співробітництва, союзу і компромісу. Звертає на себе увагу той факт, що Європейським судом з прав людини як критерій визначення пропорційності при вирішенні спорів застосовується поняття “справедливої рівноваги” (*fair balance test*). До цього критерію суд звертається щоразу, коли питання стосується зіткнення інтересів суб'єктів, що передбачає пошук справедливої рівноваги між суспільними інтересами і захистом фундаментальних прав особистості [3, с. 254].

Слід відмітити, що серед вчених немає єдності думок у тому, що являє собою з правової точки зору категорія баланс інтересів: принцип трудового права, його завдання, призначення чи мету правового регулювання трудових відносин. Так, одні вчені вважають, що баланс інтересів відноситься до завдань, є метою правового регулювання відносин найманої праці (П. Д. Пилипенко, А. М. Лушніков, М. В. Лушнікова). Так, на думку П. Д. Пилипенка основною метою і завданням правового регулювання відносин найманої праці є те, що трудове законодавство покликане досягти оптимального поєднання інтересів усіх учасників трудових

відносин, перш за все працівників і роботодавців [4, с. 285]. А. М. Лушніков, М. В. Лушнікова вважають, що для трудового права соціальне призначення полягає у захисті інтересів учасників трудових відносин, знаходженні і фіксації балансу інтересів працівників і роботодавців з урахуванням інтересів держави, але з пріоритетом захисту прав і інтересів працівника як економічно більш слабкої сторони [2, с. 359].

До другої групи відносяться вчені (М. О. Мельничук, А. Ф. Пьянкова), які вважають, що збалансування інтересів слід розглядати як принцип, засаду забезпечення договірного регулювання трудових відносин [5, с. 161; 6, с. 9]. У науці у зв'язку з цим висловлюється пропозиція “доповнити трудове право принципом врахування інтересів працівників і роботодавців з метою врегулювання інтересів сторін трудових правовідносин” [7, с. 10]. На нашу думку, законодавець не регулює законні інтереси і не конкретизує їхній зміст, а обмежується лише їхньою охороною. Тому створення необхідних умов для досягнення оптимального узгодження інтересів суб'єктів є метою правового регулювання трудових відносин, а не принципом трудового права, оскільки під принципами розуміються “керівні ідеї, положення, що лежать в основі права та визначають його сутність” [8, с. 26–27]. Свого часу Ю. А. Тихомиров підкреслював: ціль права – у врівноважуванні інтересів у суспільстві, в пошуку компромісу між ними [9, с. 54].

Таким чином, досягнення балансу (еквілібріума) інтересів між суб'єктами трудового права є його основоположною метою. Ab initio такий баланс досягається за допомогою правильного співвідношення прав та обов'язків, відповідальності, обмежень та свободи як працівника і роботодавця, так у всіх без виключення суб'єктів трудового права: держави, працівників (фізичних осіб), роботодавців (фізичних та юридичних осіб) та їхніх об'єднань, професійних спілок та їхніх об'єднань, трудових колективів, органів по розгляду трудових спорів (комісії по трудових спорах, примирної комісії, трудового арбітражу) та інших суб'єктів. Істотним є те, що пошук справедливої рівноваги між вищевказаними суб'єктами має бути симетричним відносно головного суб'єкта трудового права – працівника.

Використані джерела:

1. Субочев, В. В. *Теория законных интересов [Текст] : автореф. дисс. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.01 / В. В. Субочев. – Тамбов : [б. и.], 2009. – С. 16.*
2. Лушников, А. М. *Курс трудового права [Текст] : учеб. : в 2 т. – Т. 1. Сущность трудового права и история его развития. Трудовые права в системе прав человека. Общая часть. / А. М. Лушников, М. В. Лушникова. – [2-е изд., перераб. и доп.]. – М. : Статут, 2009. – 360 с.*
3. Манукян, В. И. *Европейский суд по правам человека: право, прецеденты, комментарии [Текст] : науч.-практ. пособ. / В. И. Манукян. – К. : Истина, 2006. – С. 254–256.*
4. Пилипенко, П. Д. *Трудове законодавство України: проблеми реформування [Текст] / П. Д. Пилипенко // Наукові праці Пилипенка Пилипа Даниловича. Вибране. – Дрогобич : Коло, 2013. – С. 285.*
5. Мельничук, Н. О. *Збалансування інтересів сторін трудових відносин як засада забезпечення договірного регулювання таких відносин з боку держави [Текст] / Н. О. Мельничук // Часопис Київського університету права. – 2010. – № 4. – С. 161.*
6. Пьянкова, А. Ф. *Баланс интересов в гражданском праве России и его обеспечение в договорных отношениях [Текст] : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 / А. Ф. Пьянкова. – Екатеринбург : [б. и.], 2013. – С. 9.*

7. Липковская, В. В. *Интересы работодателя в трудовом праве [Текст] : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.05 / В. В. Липковская. – М. : [б. и.], 2011. – С. 10.*
8. Колодій, А. М. *Принципи права України [Текст] : монограф. / А. М. Колодій. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – С. 26–27.*
9. Тихомиров, Ю. А. *Публичное право [Текст] : учеб. для юрид. фак-тов и вузов / Ю. А. Тихомиров. – М. : БЕК, 1995. – С. 54.*



Батанов Олександр Васильович,
старший науковий співробітник
Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України,
доктор юридичних наук, професор

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО СТАТУС ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ

Розв'язання багатьох проблем теорії та практики сучасного муніципалізму нерозривно пов'язане з дослідженням організаційних та функціональних проявів життєдіяльності людини за місцем проживання. Оскільки муніципальна влада передусім є наслідком самоорганізації, самодіяльності, самодисципліни місцевих жителів, то її становлення та функціонування як цілісної системи має відбуватися передусім у первинних ланках суспільства. Однією з форм самоорганізації соціальних систем (у тому числі – муніципальних) є територіальні самоврядні спільноти. Дані соціальні системи являють собою найменші соціальні одиниці територіального типу. Зовнішньо формальним виразом асоціацій мешканців певних населених пунктів є територіальні громади – первинні суб'єкти муніципальної влади.

Уперше термін “територіальна громада” у конституційному законодавстві був введений у Конституції України, у частині першій ст. 140 якої закріплюється, що 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. У чинному на момент її прийняття Законі України “Про місцеві Ради народних депутатів, місцеве і регіональне самоврядування” від 26 березня 1992 року ця категорія та відповідний суб'єкт права не закріплювалися, а він оперував поняттям “територіальна самоорганізація громадян”. Утім, наприклад, у ст. 224 проекту Конституції України, винесеному Верховною Радою України на всенародне обговорення 1 липня 1992 року, зустрічалося положення про те, що “міське самоврядування здійснюється населенням міст, селищ і сіл (територіальними громадами) безпосередньо або через обрані ним органи”. У Конституційному Договорі між Верховною Радою України і Президентом України “Про основні засади організації і функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України” від 8 червня 1995 року вживався термін “територіальний колектив громадян” з визначенням його ролі як первинного суб'єкта місцевого самоврядування.

У прийнятому на основі Конституції України та чинному на сьогодні Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21 травня 1997 року не тільки закріплюється, що територіальна громада – це 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 (ст. 1 Закону), а визначається її місце серед інших елементів системи місцевого самоврядування (ст. 5 Закону) як первинного суб'єкта місцевого самоврядування, основного носія його функцій і повноважень (ст. 6 Закону).

Попри це, слід констатувати, що існуюча законодавча база місцевого самоврядування в Україні та проекти, які реалізовувалися в галузі становлення та розвитку територіальних громад, мали фрагментарний характер та були спрямовані лише на вирішення окремих питань конституювання їхнього статусу. Тому, на думку багатьох експертів з питань муніципального права, актуальним є комплексне вирішення головної проблеми організації та функціонування місцевого самоврядування в сучасній Україні – створення конституційно-правових умов для становлення територіальних громад як первинних суб'єктів місцевого самоврядування, основних носіїв його функцій і повноважень.

У силу цього, мабуть закономірно, що у сучасних конституційно-проектних та законодавчих ініціативах, попри діаметрально протилежні доктринальні позиції, спостерігається відповідна тенденція щодо унормування статусу територіальних громад. Так, більшість офіційних конституційно-проектних пропозицій щодо внесення змін до Конституції України, які розроблялися та ініціювалися парламентськими фракціями, окремими народними депутатами або Главою держави останніми роками прямо або опосередковано торкалися інститутів місцевого самоврядування та статусу територіальних громад. Такого роду пропозиції носили фрагментарний або косметичний характер (див., наприклад, Проект Закону України “Про внесення змін до Конституції України”, внесений народними депутатами України С. Б. Гавришем, Р. В. Богатирьовою, К. Т. Ващук та ін., реєстр. № 4105 від 04.09.2003 р.), стосуючись, наприклад, лише термінів обрання депутатського корпусу місцевого самоврядування (Проект Закону України “Про внесення змін до Конституції України”, внесений Президентом України Л. Д. Кучмою, реєстр. № 3207 від 19.06.2003 р.; Проект Закону України “Про внесення змін до Конституції України”, внесений народними депутатами України В. Ф. Януковичем, О. В. Лавриновичем та ін., реєстр. № 2722 від 08.07.2008 р.), або передбачали більш ґрунтовну корекцію відповідного розділу Конституції України та всієї конституційної моделі місцевого самоврядування, як термінологічного, так і змістовного характеру (Проект Закону України “Про внесення змін та доповнень до Конституції України”, внесений народним депутатом України А. С. Матвієнком, реєстр. № 3395 від 16.04.2003 р.; Проект Закону України “Про внесення змін до Конституції України”, внесений народними депутатами України А. С. Матвієнком, В. Л. Мусіякою, А. І. Мартинюком, О. О. Морозом, Ю. Г. Ключковським та ін., реєстр. № 3207-01 від 01.07.2003 р.; Проект Закону України “Про внесення змін до Конституції України”, внесений Президентом України В. А. Ющенком, реєстр. № 4290 від 31.03.2009 р.).

Вагомий концептуальний потенціал, як в аспекті осмислення політичного бачення перспективних напрямів розвитку конституційної моделі організації місцевого самоврядування та вітчизняного муніципалізму в цілому, так і розуміння потенційних сценаріїв у розвитку муніципальної реформи, містять і альтернативні конституційно-проектні ініціативи низки політичних партій та громадських організацій (див., наприклад: Національна Конституція (проект Всеукраїнського об'єднання “Свобода”), в ред. від 17.04.2008 р.; Конституція України. (Нова редакція). Проект, розроблений і запропонований Комуністичною партією України; Конституція України.

Інтерактивний проект. Друга версія. Розроблений Інститутом лібералізму та запропонований для обговорення Ліберально-демократичною партією України та ін.), хоча й вони не містили оптимальних “рецептів” щодо формування ефективної конституційної моделі місцевого самоврядування.

Концептуальний аналіз офіційних та інших версій законопроектів про внесення змін до Конституції, розроблених у 2003–2014 роках, дозволяє зробити висновок про наміри (або принаймні їхнє декларування) авторів майже усіх цих законопроектів змінити філософію усієї моделі врегулювання діяльності місцевого самоврядування. По суті пропонується перейти від існуючої нині консервативної моделі місцевого самоврядування, за якої місцеве самоврядування по суті здійснюється лише на рівні територіальних громад, а на рівні регіонів – областей і районів воно носить фактично символічний характер, до повноцінної системи місцевого самоврядування на усіх рівнях організації суспільства.

Впровадження в Україні відомого світовій муніципальній практиці принципу повсюдності місцевого самоврядування створило б правові умови для активізації життєдіяльності територіальних громад, чіткі територіальні межі їхньої муніципальної діяльності, сприяло б децентралізації публічної влади, розмежуванню функцій та повноважень центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, розширенню самостійності і відповідальності територіальних громад у вирішенні завдань життєзабезпечення і розвитку територій, міст, селищ і інших населених пунктів з урахуванням місцевої специфіки, соціально-економічних особливостей і культурно-історичних традицій громад і регіонів. Зокрема, надання представницьким органам місцевого самоврядування на регіональному рівні (районним та обласним радам – за умовою збереження відповідних назв цих суб’єктів, або іншим органам регіонального представництва територіальних громад) права на утворення власних виконавчих органів перетворило б ці органи у самодостатні та дієздатні суб’єкти місцевого самоврядування, які змогли б повноцінно представляти спільні інтереси територіальних громад (наприклад, проект, внесений народним депутатом України А. С. Матвієнком, реєстр. № 3395 від 16.04.2003 р.; проект, внесений народними депутатами України А. С. Матвієнком, В. Л. Мусіякою, А. І. Мартинюком, О. О. Морозом, Ю. Г. Ключковським та ін., реєстр. № 3207-01 від 01.07.2003 р.; президентський проект, реєстр. № 4290 від 31.03.2009 р., проект, розроблений та запропонований Комуністичною партією України та ін.).

Оригінальними у цьому аспекті є конституційно-проектні напрацювання, запропоновані експертами Української Гельсінської спілки з прав людини та Харківської правозахисної групи (Проект Конституції України (2012) із постатейними коментарями). Так, у ст. 164 підготовленого ними проекту, пропонується закріпити, що місцеве самоврядування становить собою право і реальну здатність територіальної громади – жителів села, селища, міста, району, області, району в місті, а також створених ними органів регламентувати окрему ділянку публічних справ і керувати ними, діючи в межах Конституції України і закону, під свою відповідальність в інтересах місцевого населення. Місцеве самоврядування, пропонують розробники проекту, має здійснюватися територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські, районні, обласні, а також районні в місті ради та їхні виконавчі органи.

Варто зазначити, що у квітні 2014 року Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України підготовлено пропозиції щодо змін до Основного Закону (Конституції) України (щодо децентралізації влади).

Ці пропозиції були спрямовані на реалізацію “Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні”, затвердженої Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року № 333-р. Необхідність таких змін обумовлена тим, що саме Конституція визначає основи системи влади, і без відповідних змін провести реформу неможливо. У зазначеному контексті, основні зміни передбачають запровадження трирівневої системи адміністративно-територіального устрою України – область, район, громада з повсюдністю місцевого самоврядування та передачу функцій виконавчої влади від місцевих адміністрацій виконавчим органам рад відповідного рівня. У силу цього, передбачається у ст. 140 Конституції закріпити положення, згідно якого органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси громад району та області є районні та обласні ради та їхні виконавчі органи.

Водночас, у багатьох версіях законопроектів щодо змін до Конституції є певні недоліки, спірні моменти, неузгоджені положення тощо. Насамперед вони пов’язані із фрагментарною та суперечливою регламентацією правосуб’єктності первинного суб’єкта місцевого самоврядування – територіальної громади. Так, сумнівною з точки зору муніципальної теорії є спроба у низці версій існуючих законопроектів взагалі відмовитися від категорії “територіальна громада”, замінивши її термінами “громада” або “жителі громади” (наприклад, проект, внесений народним депутатом України А. С. Матвієнком, реєстр. № 3395 від 16.04.2003 р., або президентський проект, реєстр. № 4290 від 31.03.2009 р.) або, по суті, звузити обсяг її правосуб’єктності до статусу адміністративно-територіальної одиниці (наприклад, проект Всеукраїнського об’єднання “Свобода”).

Такого роду пропозиції передбачені й у проекті Закону України “Про внесення змін до Конституції України”, внесеному Президентом України П. О. Порошенком 26.06.2014 р. (реєстр. № 4178а). Зокрема, ст. 133 пропонується викласти у редакції, згідно якої “Систему адміністративно-територіального устрою складають адміністративно-територіальні одиниці: регіони, райони, громади”, а частину першу ст. 140 – “Місцеве самоврядування є правом і спроможністю жителів громад в межах Конституції і законів України самостійно вирішувати питання місцевого значення в інтересах місцевого населення як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування”.

На наш погляд, не викликає сумніву, що місцеве самоврядування є правом і спроможністю місцевих жителів – членів територіальних громад в межах Конституції і законів України самостійно вирішувати питання місцевого значення в інтересах місцевого населення як безпосередньо так і через органи місцевого самоврядування. Втім, використання термінів “громада” або “жителі громади” замість наявного у чинній Конституції іменування “територіальна громада” або трансформація змісту її статусу, не тільки значною мірою знецінює, як в цілому феномен місцевого самоврядування, так і правове та суспільно-політичне значення його суб’єктної першооснови в аксіологічному, онтологічному, гносеологічному аспекті або його значення з точки зору генезису місцевого самоврядування, враховуючи, що саме територіальна громада знаходиться у витоків муніципалізму в Україні.

Насамперед, така зміна понять (а по суті – підміна) може стати причиною фактичної ліквідації самостійного суб’єкта конституційно-правових відносин – суб’єкта, права якого як основного носія функцій та повноважень місцевого самоврядування визнані та гарантовані державою (ст. 7 у її генетичному зв’язку зі ст. 140 Конституції України). Адже “жителі громади” та сама “територіальна громада”

це різні за своєю політико-правовою природою, завданнями, функціями та місцем у системі місцевого самоврядування та конституційно-правових відносинах суб'єкти: жителі – це індивідуальні суб'єкти права на участь у здійсненні місцевого самоврядування, які можуть реалізовувати його як особисто, так і колективно, а територіальна громада – це колективний суб'єкт конституційного права, соціальна спільність, наприклад, так саме як народ, національні меншини, корінні народи. Так саме, наприклад, як “громадяни усіх національностей” утворюють такий суб'єкт як Український народ – первинний та конституюючий суб'єкт всієї політичної системи, так і жителі утворюють свою територіальну громаду – первинний суб'єкт системи місцевого самоврядування, залишаючись при цьому самостійними суб'єктами права.

Як свідчать сучасні дослідження, недостатній рівень участі населення в прийнятті управлінських рішень потребує розробки та обґрунтування заходів щодо підвищення ролі територіальної громади, що є необхідною передумовою удосконалення системи місцевого самоврядування. Подальший розвиток інституту територіальної громади пов'язаний також з реалізацією комплексного механізму організаційного забезпечення та вдосконаленням правового регулювання її функціонування. У зв'язку з необхідністю активізації діяльності територіальної громади, особливого значення набувають теоретичні та практичні питання формування та розвитку інституту територіальної громади та профільного виду публічної влади – муніципальної влади, а також вироблення рекомендацій з питань удосконалення конституційно-правових засад її організації та функціонування.

Спираючись на ідейні засади громадівського праворозуміння, вважаємо за можливе запропонувати наступний варіант викладення положень ст. 140 Конституції України:

“Місцеве самоврядування є визнаним та гарантованим державою правом та реальною спроможністю територіальної громади самостійно, у власних інтересах та під свою відповідальність або відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення на підставі і в межах Конституції та законів України.

Місцеве самоврядування як самостійний та організаційно відокремлений від органів державної влади вид публічної влади здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи та посадових осіб місцевого самоврядування.

Місцеве самоврядування здійснюється на принципах визнання територіальної громади первинним суб'єктом місцевого самоврядування, його державної підтримки та гарантованості, гуманізму, визнання людини, її прав і свобод найвищою соціальною цінністю та головною метою місцевого самоврядування, народовладдя і виборності, законності, поєднання державних та місцевих інтересів, субсидіарності, повсюдності, публічності і прозорості, правової, організаційно-кадрової та матеріально-фінансової самостійності і спроможності, судового захисту прав місцевого самоврядування.

Територіальна громада є первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень та складається з жителів, які мають спільні інтереси, обумовлені постійним проживанням в межах громади.

Держава гарантує усі права територіальних громад. Вони володіють усією повнотою прав юридичної особи.

Правовий статус територіальних громад визначається законом.

З приводу питань місцевого значення територіальна громада, органи та посадові особи місцевого самоврядування повинні мати усі функції та повноваження, за

виключенням тих, які покладені на органи державної влади цією Конституцією та законами України.

Перелік окремих функцій і повноважень територіальної громади, її органів та посадових осіб, який встановлюється у законах України не може тлумачитися як обмеження їхніх функцій і повноважень та прав і свобод жителів громади.

Головною метою та обов'язком здійснення місцевого самоврядування є утвердження та забезпечення прав і свобод людини і громадянина, економічного, соціального і культурного розвитку територіальної громади в інтересах жителів громади. Органи та посадові особи самоврядування територіальних громад відповідають перед людиною за свою діяльність у процесі вирішення питань місцевого значення.

Забезпечення прав і свобод людини і громадянина у процесі здійснення місцевого самоврядування гарантується системою безпосереднього волевиявлення територіальної громади та жителів громади, публічним захистом прав і свобод, поділом функцій і повноважень між органами і посадовими особами місцевого самоврядування, їхнім чітким відмежуванням від функцій і повноважень органів державної влади”.

На наше переконання, означені позиції значною мірою сприяли б посиленню конституційно-правового статусу територіальних громад та створювали б ґрунтовні підвалини для розвитку конституційного законодавства у сфері місцевого самоврядування.



Вавринчук Микола Пророкович,
*доцент кафедри філософії та соціально-гуманітарних наук
Хмельницького університету управління та права,
кандидат політичних наук, доцент*

ДЕЯКІ АСПЕКТИ БЮДЖЕТНО-ФІНАНСОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В КОНТЕКСТІ РЕФОРМУВАННЯ ТА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ

Проблема оптимального перерозподілу повноважень та фінансових ресурсів між центральними та місцевими органами влади та самоврядування є однією з найбільш актуальних у контексті підвищення ефективності бюджетної системи України. Раціонально побудована та збалансована система бюджетних відносин є запорукою дієвості соціально-економічної політики держави, адже від адекватного забезпечення перерозподілу значних фінансових ресурсів і від гнучкості способів їхнього використання у значній мірі залежить стабільність економічного розвитку країни. Проголошена реформа бюджетної системи спрямована здебільшого на децентралізацію бюджетних коштів та забезпечення більшої фінансової самостійності та незалежності місцевих бюджетів. Відомо, що однією з найважливіших умов побудови демократичної держави є фінансова незалежність органів місцевого самоврядування. Ступінь фінансової незалежності місцевих органів влади характеризує незалежність держави в цілому, потенційні можливості її економічного розвитку, рівень демократичних прав і свобод громадян. Форми місцевого самоврядування у кожній державі зумовлені її політичним, територіальним устроєм, історичними, національними, економічними та іншими ознаками. У свою чергу суспільні відносини, які виникають у процесі мобілізації, розподілу й використання

грошових фондів органів місцевого самоврядування, є публічними відносинами, що регулюються нормами фінансового права та належать до предмета фінансового права. Діяльність місцевих органів спрямована на реалізацію та задоволення територіального (публічного) інтересу.

Місцеве самоврядування, яке визначається Конституцією України як право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України, має відповідну фінансову базу. Стаття 142 Конституції закріплює, що матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме й нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад. Зазначені положення дістали розвиток у Законі України "Про місцеве самоврядування в Україні".

Оскільки органи місцевого самоврядування у межах їхньої компетенції наділені правом самостійного вирішення всіх питань місцевого значення з метою забезпечення соціально-економічного розвитку своєї території, гарантією реалізації прав з боку держави має бути виділення фінансових коштів. Визначальне місце серед фінансових ресурсів, що нагромаджуватимуться на відповідній території, відводиться централізованому фонду коштів – місцевому бюджету, розмір якого й визначає безпосередньо реальний обсяг повноважень місцевих органів, що може бути реалізований протягом поточного бюджетного періоду.

На сьогодні, дослідження фактичного впливу змін у бюджетному законодавстві на підвищення рівня фінансової автономності органів місцевого самоврядування у даному контексті є практично значимим та актуальним.

Питання ефективності реалізації реформи бюджетної системи на центральному та місцевому рівнях досліджується у роботах таких вчених і практиків бюджетної сфери, як О. Д. Василик, К. В. Павлюк [1], Л. М. Бабич [2], І. О. Лютий [3], В. М. Опарін [4], В. М. Федосов [5]. Проблема децентралізації бюджетних коштів і зміцнення фінансової бази органів місцевого самоврядування знайшла відображення у роботах О. П. Кириленко [6], Л. В. Лисяк [7], С. А. Буковинського [8].

Грунтовний аналіз основних змін, передбачених у новій редакції Бюджетного кодексу України, свідчить про те, що прийняття даного документу не є здійсненням бюджетної реформи. А фактичне впровадження та використання нововведень з 1 січня 2011 року виявило ряд слабких місць, пов'язаних із забезпеченням самостійності місцевих бюджетів та стратегічними цілями регіонального розвитку. Вирішення проблем, що виникли у зв'язку з бюджетними новаціями на місцевому рівні, потребує детального аналізу їхнього впливу на фактичне формування та використання місцевих бюджетів.

Метою дослідження є здійснення формальної оцінки ефективності проведення бюджетної децентралізації, задекларованої в реформі бюджетної системи України. Аналіз Програми економічних реформ на 2010–2014 роки "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава" [9], розроблений Комітетом з економічних реформ при Президентові України, дозволяє стверджувати, що серед реформування податкової системи, фінансового сектору, системи пенсійного страхування, освіти, соціальної підтримки, окремих галузей промисловості, реформа міжбюджетних відносин займає одне з найважливіших місць.

Абсолютно підтримую думку про те, що саме міжбюджетні відносини є найслабшою ланкою бюджетної системи України, яка у свою чергу лежить в основі

значної кількості негативних явищ, характерних сьогодні для сектору публічних фінансів [10]. Досвід економічно розвинутих країн свідчить про те, що найбільш дієвим та ефективним способом забезпечення фінансової стійкості органів місцевого самоврядування є бюджетна децентралізація, тобто розширення фінансової бази територіально-адміністративних одиниць за рахунок передачі їм потужних фінансових джерел, які раніше були закріплені як доходи центрального бюджету. Тому в проголошеній реформі бюджетних відносин, сприяння більшій фінансовій автономії місцевих бюджетів визначено одним з головних завдань.

Необхідність внесення змін до нормативно-правових актів у бюджетній сфері насамперед зумовлена потребою розширення фінансової основи місцевого самоврядування як важливої складової механізму підвищення добробуту населення й економічного розвитку громад, удосконалення міжбюджетних відносин із метою забезпечення справедливого й неупередженого розподілу бюджетних ресурсів та дотримання визначених законодавством принципів збалансованості й самостійності бюджетів, підвищення ефективності використання бюджетних коштів, створення стимулів розширення й мобілізації належних бюджету доходів [8].

Головним досягненням проведення бюджетної реформи, що, перш за все, знайшла відображення у прийнятті нової редакції Бюджетного кодексу України від 8 липня 2010 року, є незначне зменшення ролі держави у фінансовому забезпеченні адміністративно-територіальних одиниць і одночасне створення можливостей для самостійної мобілізації додаткових інноваційних джерел надходжень з метою зміцнення доходної бази місцевих бюджетів, а отже забезпечення ефективного та збалансованого розвитку територій.

Отже, виходячи з вищевикладеного, можна виділити основні завдання формування та використання місцевих бюджетів у розрізі бюджетної реформи та проекту майбутньої децентралізації влади:

1. Підвищення фінансової незалежності місцевих бюджетів і рівня фінансової забезпеченості делегованих повноважень. Головною метою реформування міжбюджетних відносин в Україні було вирішення проблеми недостатності власних фінансових ресурсів для реалізації місцевою владою власних та делегованих державою повноважень. Діюча з часів проголошення незалежності України модель міжбюджетних відносин характеризується надмірною централізацією фінансових ресурсів.
2. Другим завданням в рамках реалізації бюджетної реформи є підвищення видаткової автономності місцевих бюджетів та ефективності використання бюджетних коштів.
3. Третім завданням в межах бюджетної реформи є упорядкування відносин місцевих бюджетів з центром.
4. Четвертим ключовим завданням є збільшення інвестиційних ресурсів місцевих бюджетів. Необхідність вирішення даного завдання викликана значною залежністю місцевих бюджетів від субвенцій інвестиційного характеру, що у свою чергу вказує на фінансову неспроможність місцевих органів влади, місцевого самоврядування самостійно вирішувати питання, пов'язані з розвитком територій [10].

Грунтуючись на завданнях, що стоять перед бюджетною системою в умовах посткризового відновлення економіки, та аналізі проблем, з якими зіштовхнулась бюджетна реформа, доречно систематизувати основні практичні кроки щодо подальшого реформування бюджетних відносин на місцевому рівні:

1. Продовження процесу децентралізації бюджетних коштів, що має стати реальним механізмом ефективного перерозподілу публічних фінансів. Реалізація даного завдання потребує не лише формальної передачі коштів на місцевий рівень, а й одночасного розширення обсягу делегованих повноважень. Це потребує чіткої структуризації та перегляду власних та делегованих повноважень органів місцевого самоврядування [10].
2. Запровадження механізмів стимулювання економічної активності органів місцевої влади з метою самозабезпечення та збільшення фінансової стійкості місцевих бюджетів.
3. Вирішення питання неузгодженості моделі бюджетних відносин та адміністративно-територіального устрою. У даному контексті об'єктивно необхідним є проведення адекватної адміністративно-територіальної реформи, що дозволить визначити функціональні співвідношення між повноваженнями органів місцевого самоврядування областей, районів та місцевими державними адміністраціями. Це у свою чергу дозволить вирішити проблему поверховості проведення реформ міжбюджетних відносин.

Таким чином, аналіз впливу змін у бюджетному законодавстві в зв'язку з стрімкою політикою децентралізації влади у сучасній Україні в сфері формування та виконання місцевих бюджетів ще раз переконує, що прийняття нової редакції бюджетного кодексу – це не проведення реформи, а певний прогрес у напрямку бюджетної децентралізації. При цьому, переданих до місцевих бюджетів джерел фінансування виявилось недостатньо для повного фінансування видатків. Крім того, органи місцевої влади та самоврядування не зможуть використати розширену доходну базу на власний розсуд у зв'язку з розширенням делегованих державою нових повноважень. Проведення реальної бюджетної реформи має корелювати з реформуванням місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою країни, що дозволить забезпечити підвищення фінансової незалежності місцевих бюджетів і рівня фінансової забезпеченості делегованих повноважень.

Використані джерела:

1. Василик, О. Д. Державні фінанси України [Текст] / О. Д. Василик, К. В. Павлюк. – К. : НІОС, 2002. – 608 с.
2. Бабич, Л. М. Особливості формування пріоритетів сучасної бюджетної політики [Текст] / Л. М. Бабич // Формування ринкових відносин в Україні. – 2003. – № 4. – С. 27–33.
3. Лютий, І. О. Бюджетна політика і стабільність соціально-економічного розвитку України [Текст] / І. О. Лютий, Л. М. Демиденко, Ю. Л. Субботович // Фінанси України. – 2006. – № 10. – С. 3–13.
4. Опарін, В. М. Бюджетна система [Текст] : навч.-метод. посіб. / В. М. Опарін, В. І. Малько ; Мін-во освіти і науки України, КНЕУ. – [2-ге вид., перероб. і доп.]. – К. : КНЕУ, 2002. – 336 с.
5. Бюджетний менеджмент [Текст] : підруч. / Мін-во освіти і науки України, КНЕУ ; ред. В. М. Федосов. – К. : КНЕУ, 2004. – 864 с.
6. Місцеві фінанси [Текст] : підруч. / ред. О. П. Кириленко. – К. : Знання, 2006. – 677 с.
7. Лисяк Л. В. Бюджетна політика держави в умовах фінансової глобалізації [Текст] / Л. В. Лисяк // Вісник Української академії банківської справи. – 2008. – № 1. – С. 15–21.

8. Буковинський, С. А. Зміцнення фінансової бази місцевого самоврядування як чинник економічного зростання [Текст] / С. А. Буковинський // Вісник Національного банку України. – 2007. – № 2. – С. 9–15.
9. *Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава: Програма економічних реформ на 2010–2014 роки. Комітет з економічних реформ при Президенті України (версія для обговорення, 2 червня 2010 року).* – 87 с. [Електронний ресурс] Президент України Петро Порошенко. Офіційне інтернет-представництво. – Режим доступу : http://www.president.gov.ua/docs/programa_reform_final_1.pdf.
10. *Нова архітектура бюджетної системи України: ризики та можливості для економічного зростання [Текст].* – К. : НІСД, 2010. – 35 с.
11. *Бюджетний кодекс України : Закон України від 08.07.2010 р. № 2456-VI зі змін. та доп. станом на 26.10.2014 р. [Електронний ресурс] Верховна Рада України. Законодавство України.* – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.



Галус Олена Олександрівна,
доцент кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права
Хмельницького університету управління та права,
кандидат юридичних наук, доцент

ЗАГАЛЬНІ ЗБОРИ ГРОМАДЯН ЗА МІСЦЕМ ПРОЖИВАННЯ ЯК ФОРМА БЕЗПОСЕРЕДНЬОГО НАРОДОВЛАДДЯ

Загальні збори громадян за місцем проживання є однією з найбільш поширених та масових форм безпосереднього народовладдя на місцевому рівні. Під ними в ст. 1 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” розуміється зібрання всіх чи частини жителів села (сіл), селища, міста для вирішення питань місцевого значення.

У науці конституційного права пропонується дещо по-іншому визначати дану форму безпосереднього народовладдя. Під загальними зборами громадян О. В. Батанов розуміє організаційно-правову форму спільного публічного обговорення та вирішення жителями певної території питань місцевого значення [3, с. 187].

Дещо розширює це визначення П. А. Трачук, розуміючи під місцевими зборами громадян організаційно-правову форму участі громадян у вирішенні публічних справ місцевого значення шляхом відкритого обговорення та узгодження рішень між громадянами і органами та посадовими особами місцевого самоврядування, зворотних зв’язків між ними [8, с. 137].

На думку російського дослідника В. М. Руденка, загальні збори (сходи) – це конституційно-правовий інститут, що передбачає спільне обговорення та вирішення суспільно важливих питань громадянами, які проживають на певній території [6, с. 282].

При визначенні поняття загальних зборів громадян за місцем проживання, необхідно, на нашу думку, вказати на їхню сутність, суб’єкти та організаційну форму проведення. *Загальні збори громадян за місцем проживання* можна визначити як форму безпосереднього народовладдя, яка полягає у колективному обговоренні та вирішенні територіальною громадою або її частиною питань місцевого значення шляхом зібрання їх у заздалегідь визначеному місці у заздалегідь визначений час.

Можна погодитися із В. В. Комаровою, що збори є багатофункціональними, їх можна розглядати в ролі засобу народовладдя та форми здійснення місцевого самоврядування; організаційної форми діяльності громадських організацій та

структурного елементу інших форм народовладдя; форми реалізації конституційних прав і свобод – засіб волевиявлення; комплекс природних прав; засіб зворотного зв'язку між громадянами та публічною владою [2, с. 195–196].

Загальні збори громадян можна класифікувати за різними підставами. За територією проведення загальні збори громадян за місцем проживання можна поділити на: збори територіальної громади, тобто жителів села, селища, міста; збори частини територіальної громади, будинкові, вуличні, квартальні збори, збори жителів мікрорайону, району у місті тощо.

За суб'єктом ініціювання проведення загальні збори громадян за місцем проживання поділяють на збори, скликанні за ініціативою: громадян, які проживають на відповідній території; органів і посадових осіб місцевого самоврядування; державних органів тощо.

За правовими наслідками загальні збори громадян за місцем проживання поділяються та: імперативні, тобто ті, що прийняті в межах їхньої компетенції і є обов'язковими до виконання (наприклад, збори громадян, на яких відбуваються вибори органів самоорганізації населення, рішення загальних зборів про самооподаткування); консультативні, тобто рішення, які містять пропозиції щодо роботи органів і посадових осіб місцевого самоврядування і не є обов'язковими для виконання ними, але які повинні розглянути їх у встановленні строки і повідомити населення про результати розгляду (наприклад, збори громадян за місцем проживання з питань місцевої ініціативи тощо).

За підставами проведення загальні збори громадян за місцем проживання можуть бути: обов'язкові, коли законодавством України або статутами територіальних громад передбачено, що рішення з певних питань місцевого значення приймаються виключно загальними зборами (обрання органів самоорганізації населення, самооподаткування, внесення місцевої ініціативи); факультативні, які можуть скликатися за ініціативою не менш як третини громадян, які проживають на відповідній території, для вирішення питань, що відносяться до компетенції місцевого самоврядування.

У юридичній літературі наводяться й інші класифікації загальних зборів, зокрема за засобами проведення виділяють законні і незаконні, за характером питань порядку денного – політичні, економічні, соціальні, культурні, екологічні тощо [1, с. 189].

Загальні збори громадян за місцем проживання на даний час регулюються Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” (ст. 8) [5], статутами територіальних громад (наприклад, Статутом територіальної громади міста Хмельницького від 29 жовтня 1997 року [7]), Положенням про загальні збори громадян за місцем проживання, затвердженим Верховною Радою України [4] тощо.

Згідно з ч. 3 ст. 8 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, порядок проведення загальних зборів громадян за місцем проживання визначається законом та статутом територіальної громади. Що ж стосується Постанови Верховної Ради України, якою затверджено Положення про загальні збори громадян за місцем проживання, то її законом не визначено в якості нормативно-правової бази щодо регулювання порядку проведення цих зборів. Крім того, ця Постанова прийнята ще до набрання чинності Конституцією України 1996 року та Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” 1997 року, і багато її положень є такими, що суперечать Конституції і законам. Однак, якщо проаналізувати статuti територіальних громад, то вони обмежено регулюють порядок скликання і проведення зборів громадян, і в більшості випадків відсилають саме до згаданої постанови. Можливі два варіанти

виходу із цієї ситуації: або прийняття спеціального законодавчого акту, який б детально врегулював процедуру скликання і проведення загальних зборів, або ж врегулювання всіх питань скликання і проведення загальних зборів органами місцевого самоврядування самостійно у своїх статутах або інших рішеннях. Другий варіант видається нам більш виправданим, оскільки законодавство України повинно містити лише загальні засади місцевого самоврядування і давати ширші можливості органам місцевого самоврядування самостійно вирішувати питання місцевого значення (у т. ч. і питання проведення загальних зборів громадян за місцем проживання, громадських слухань, місцевих ініціатив тощо). Така практика є загальноновизнаною у більшості демократичних держав світу.

Загальні збори громадян скликаються за місцем проживання громадян (села, селища, мікрорайону, житлового комплексу, вулиці, кварталу, будинку та іншого територіального утворення) для обговорення найважливіших питань місцевого життя.

Предметом загальних зборів в Україні є: створення з дозволу відповідної ради будинкових, вуличних, квартальних, дільничних комітетів, комітетів мікрорайонів та вирішення інших питань щодо керівництва цими органами; попереднє обговорення рішень рад та їхніх виконавчих комітетів; заслуховування звітів та інформації сільського, селищного, міського голови, керівників підприємств, установ і організацій, що належать до комунальної власності територіальної громади; порушення перед відповідними органами місцевого самоврядування питань щодо колективних потреб жителів відповідного будинку, вулиці, кварталу, а також села, селища, міста в цілому; обговорення питань, пов'язаних із залученням членів територіальної громади до виконання робіт з благоустрою населених пунктів тощо [3, с. 188–189].

Щодо компетенції загальних зборів, то на них може прийматися рішення про самооподаткування. Під самооподаткуванням потрібно розуміти форму залучення на добровільній основі за рішенням зборів громадян за місцем проживання коштів населення відповідної території для фінансування разових цільових заходів соціально-побутового характеру. Самооподаткування деякі автори вважають самостійною формою безпосереднього народовладдя. Так, на думку О. В. Батанова, дана форма безпосереднього волевиявлення в місцевому самоврядуванні, за умови подальшого нормативно-правового оформлення, є перспективним напрямком діяльності територіальної громади [3, с. 201].

Істотним моментом, який відрізняє збори громадян від референдуму, плебісциту, відкликання, виборів, є одночасна присутність учасників в одному місці, прийняття ними рішення безпосередньо, обговорення винесеного на порядок денний рішення. При цьому рішення загальних зборів не набуває юридичної сили акта органів місцевого самоврядування [2, с. 194]. Рішення загальних зборів громадян враховується органами місцевого самоврядування у їхній діяльності.

У випадку, коли скликання зборів пов'язане з певними труднощами проводиться конференція представників громадян мікрорайонів, житлових масивів, вулиць, кварталів, будинків та інших територіальних утворень. Передбачаються і норми представництва на таких конференціях представників громадян.

Використані джерела:

1. Баглай, М. В. Конституционное право Российской Федерации [Текст] / Марат Викторович Баглай. – М. : НОРМА–ИНФРА, 1998. – 741 с.
2. Комарова, В. В. Формы непосредственной демократии в России [Текст] : учеб. пособ. / Валентина Викторовна Комарова. – М. : Ось-89, 1998. – 304 с.

3. Конституційно-правові форми безпосередньої демократії в Україні: проблеми теорії і практики [Текст] / За заг. ред. В. Ф. Погорілка. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. – 356 с.
4. Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні [Текст] : Постанова Верховної Ради України від 17.12.1993 р. № 3748-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 6. – Ст. 30.
5. Про місцеве самоврядування в Україні [Текст] : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР зі змін. та доп. станом на 26.10.2014 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
6. Руденко, В. Н. Конституционно-правовые проблемы прямой демократии в современном обществе [Текст] : дисс. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.02 / Виктор Николаевич Руденко. – Екатеринбург : [б. и.], 2003. – 488 с.
7. Статут територіальної громади міста Хмельницького, затверджений Рішенням Хмельницької міської ради від 29 жовтня 1997 року [Електронний ресурс] Хмельницька міська рада. Виконавчий комітет. – Режим доступу : http://www.khmelnytsky.com/index.php?option=com_content&view=article&id=2:2009-09-02-08-03-55&catid=2:2009-09-02-08-01-37&Itemid=513.
8. Трачук, П. А. Участь громадян України у місцевому самоврядуванні [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / Петро Антонович Трачук. – К. : [б. в.], 2003. – 244 с.



Грамашович Юлія Василівна,

асистент кафедри державного управління та місцевого самоврядування
Хмельницького університету управління та права

СИСТЕМА УПРАВЛІННЯ ТРУДОВИМ ПОТЕНЦІАЛОМ СУСПІЛЬСТВА

Роль трудового потенціалу у період кризових явищ в економіці і соціально-політичному житті визначається соціально-економічними перетвореннями, які відбуваються в Україні, і спрямовані на досягнення одночасно кількох важливих цілей: трудоворесурсної безпеки, конкурентоспроможності національної робочої сили, створення повноцінного ринкового середовища, структурної перебудови економіки, поліпшення екологічної безпеки суспільства.

Система управління трудовим потенціалом за цих умов спирається на дію об'єктивних законів ринкової економіки та головним чином на закон попиту та пропозиції і потребує системного підходу.

Отже, система управління трудовим потенціалом суспільства є системою впливу на процес формування, розподілу і використання його відповідно до поточних і стратегічних цілей соціально-економічної політики держави. Ця система є єдністю двох підсистем: керуючої та керованої, які в свою чергу, складаються з окремих елементів [1, с. 233]. Керуюча підсистема (суб'єкт управління) – людина чи група людей, які здійснюють управлінський вплив на керовану підсистему (об'єкт управління) спеціалізованими технічними засобами. Керована підсистема – це єдність соціального (людини) і технічного елементів процесу виробництва, зв'язок між керівними та керованими системами здійснюється за допомогою інформації.

Будь-яке управління, зокрема і трудовим потенціалом, неможливе, якщо не поставлено його мету, не визначенні завдання, функції, методи та всебічне забезпечення (кадрове, інформаційне, ресурсне, фінансове, законодавче).

Дійсно, управління є неможливим без таких функцій, як аналіз стану справ, прогнозування, планування заходів стосовно управління процесами, контролю їхнього виконання та відповідальності. Головними елементами управління є люди, які водночас є і суб'єктами, і об'єктами управління.

Рівнями управління трудовим потенціалом є: загальнодержавний, регіональний, за видами економічної діяльності, місцевий, а також рівень окремої організації, де ресурси праці у формі персоналу або кадрового складу організації безпосередньо реалізують своє соціально-економічне призначення [2, с. 53].

Об'єктом управління трудовим потенціалом суспільства є соціально-економічні та організаційні відносини, що складаються в суспільстві з приводу формування, розподілу та використання ресурсів праці.

Суб'єкт управління трудовим потенціалом представлено органами державного, галузевого, територіального та місцевого управління, що мають відношення до розвитку і використання ресурсів праці, а також адміністрацією організацій.

Системі управління трудовим потенціалом притаманні такі функції:

- інформаційне, нормативне-правове, науково-методичне, кадрове, ресурсне та фінансове забезпечення;
- облік населення та регулювання демографічних процесів;
- прогнозування стану та розвитку робочої сили та її зайнятості, сприяння вдосконаленню соціального партнерства;
- організація вищої, загальної та професійної освіти і професійної орієнтації молоді;
- макроекономічне регулювання трудових доходів;
- виявлення резервів підвищення ефективності використання ресурсів праці та організація державної системи охорони праці;
- контроль за дотриманням законодавства в галузі управління ресурсами праці, своєчасне його корегування [3, с. 208].

Мета системи управління трудовим потенціалом полягає, по-перше, у максимальному залученні працездатних громадян до суспільно корисної праці; по-друге, у постійному підвищенні рівня якості людського капіталу; по-третє, у можливості зробити зайнятість максимально продуктивною за рахунок високої якості робочої сили.

Структура системи управління трудовим потенціалом представлена взаємопов'язаними і відносно самостійними підсистемами, поєднаними однією головною метою, яка має забезпечити процес перетворення ресурсів праці в робочу силу та забезпечити ефективне її використання.

Кожний елемент системи управління трудовим потенціалом вирішує певні завдання (табл. 1), які значно впливають на формування і використання трудового потенціалу.

Отже, під впливом науково-технічного прогресу й соціального розвитку суспільства усі елементи системи управління трудовим потенціалом повинні постійно розвиватися та вдосконалюватися. Раціональність системи управління трудовим потенціалом залежить від того, наскільки ефективно функціонуватиме кожна підсистема і наскільки інтегрована в межах єдиного цілого робота кожної підсистеми. А сучасний рівень вимог у сфері управління трудовим потенціалом у цілому і в окремих її підсистемах вимагає вдосконалення інформації на всіх рівнях управління.

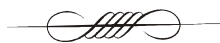
Завдання системи управління трудовим потенціалом

Назва підсистеми	Складові елементи	Основні завдання
1	2	3
Підсистема управління формуванням і розвитком трудового потенціалу	1. Управління процесом відтворення населення	<ul style="list-style-type: none"> – регулювання демографічних процесів; – піклування про здоров'я людини; – поліпшення умов життя жінки та дитини; – поліпшення екологічної ситуації.
	2. Управління процесами підготовки робочої сили	<ul style="list-style-type: none"> – поліпшення загальноосвітньої підготовки; – широкомасштабна професійна орієнтація; – первинна підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації кадрів.
	3. Управління відтворенням робочої сили	<ul style="list-style-type: none"> – розвиток соціальної інфраструктури; – управління ціною робочої сили з метою її порівняння з відтворювальними витратами; – поліпшення якості й доцільності використання робочого часу.
Підсистема управління розміщенням продуктивних сил	–	<ul style="list-style-type: none"> – поліпшення територіальної організації народного господарства; – спрямування розміщення продуктивних сил на зменшення територіальних диспропорцій у ресурсах праці.
Підсистема управління використанням ресурсів праці	1. Управління технічним прогресом	<ul style="list-style-type: none"> – впровадження новітніх технологій; – підвищення рівнів комп'ютеризації, автоматизації, механізації та енергоозброєності праці; – різке скорочення важкої, шкідливої та ручної праці.
	2. Управління продуктивністю	<ul style="list-style-type: none"> – планування продуктивності і співвідношення темпів приросту продуктивності та темпів приросту заробітної плати; – організація праці і виробництва, поліпшення нормування праці.
Підсистема управління ринком праці	1. Управління зайнятістю населення	<ul style="list-style-type: none"> – посилення ролі служби зайнятості; – міграційна політика; – підвищення рівня активності та мобільності робочої сили.
	2. Управління активною політикою на ринку праці	<ul style="list-style-type: none"> – додаткові ефективні робочі місця; – первинна професійна підготовка, перепідготовка і підвищення кваліфікації незайнятого населення; – сприяння відкриттю своєї справи та самозайнятості населення тощо.
	3. Управління внутрішньо-фірмовим ринком праці	<ul style="list-style-type: none"> – внутрішньофірмова диспропорція кадрів; – планування персоналу; – планування, набір, відбір персоналу; – розвиток персоналу; – оцінка та кадровий резерв персоналу.

Примітка. Складено автором за джерелом [3].

Використані джерела:

1. Романова, В. В. Актуальні питання управління трудовим потенціалом суспільства в умовах інтеграційних процесів [Текст] / В. В. Романова // *Університетські наукові записки*. – 2007. – № 3. – С. 231–235.
2. Трубич, С. Особливості сучасного етапу використання трудового потенціалу [Текст] / С. Трубич // *Економіка України*. – 2010. – № 11. – С. 52–56.
3. *Управління трудовим потенціалом [Текст] : навч. посіб.* / [В. С. Васильченко, А. М. Гриненко, О. А. Грішнова, Л. П. Керб]. – К. : КНЕУ, 2005. – 403 с.



Гуменюк Оксана Григорівна,
доцент кафедри філософії та соціально-гуманітарних наук
Хмельницького університету управління та права,
кандидат психологічних наук, доцент,

Бриндіков Юрій Леонідович,
доцент кафедри соціально-гуманітарних дисциплін
Хмельницького університету економіки і підприємництва

СОЦІАЛЬНО-ПСИХОЛОГІЧНІ ОСОБЛИВОСТІ ПІДГОТОВКИ ЛІДЕРІВ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Зміни, що відбуваються у суспільстві, потребують переосмислення ролі керівника та лідера у контексті розвитку територіальної громади. Пріоритет розвитку персонального лідерства змінюється на розвиток спроможності громади, як цілого, оскільки це сприяє виробленню колективного бачення майбутнього. Особистості, які раніше навіть не уявляли себе в такій ролі, вивчають навички керівництва і діють як лідери, що приносять користь територіальній громаді. Відповідно до ст. 5 Конституції України, носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами. Відповідно до ст. 140 Конституції України, місцеве самоврядування є правом територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Отже, все, що нам треба, це гарантувати, щоб територіальна громада набула свого конституційного права. А для цього потрібно шляхом загальних зборів утворити територіальну громаду як суб'єкт публічного права, яка набуде прав власності на комунальне майно на його території, що є можливим за умови формування професійних лідерів, які б стояли на чолі територіальної громади.

Така територіальна громада матиме легітимність, якщо буде створена місцевими зборами за участю щонайменше 50 % жителів плюс один голос. На сьогодні таким чином вже створено 50 територіальних громад-власників у селах та селищах різних областей України. Позитивний досвід цих територіальних громад говорить про те, що саме це і є той шлях, яким повинна рухатись Україна сьогодні [1, с. 74].

Адже останнім часом у всьому світі відбувається трансформація теорії та практики розвитку територіальних громад, що, відповідно, призводить до необхідності вироблення нових стратегій їхнього розвитку, усвідомлення членами громади своєї

причетності до підвищення рівня власного добробуту. Як наголошує Ю. М. Рябцева, досвід таких змін є корисним для України:

1. Від розвитку громад (Community Development) до будівництва громад (Community Building). Під будівництвом розуміють комбінацію розумової та фізичної праці з її розподілом у межах територіальної громади, а не між громадою та зовнішнім оточенням. Будівництво територіальних громад передбачає широкий набір учасників, які поділяють бачення того, якою громада повинна бути у майбутньому.
2. Від оцінювання потреб (needs assessment) до створення карт ресурсів (asset mapping). Підхід виявляє “приховані” ресурси громади. За допомогою складання переліку можливостей окремих членів громади й активів асоціацій та установ виявляють нові можливості та ресурси, які можна використати.
3. Від клієнтів до громадян. Мешканці територіальних одиниць перетворюються на активних учасників суспільного життя: розглядаються з позиції того, що вони самі можуть запропонувати, а не з позиції того, що вони потребують.
4. Від стратегічного планування (Strategic Planning) до стратегічного бачення (Strategic Visioning).
5. Від індивідуального лідерства (individual leadership) до спроможності територіальної громади (community capacity) [6, с. 86].

“Community capacity” – складне, багатовимірне і динамічне поняття, яке вимагає точності для оцінки активів громади і для розробки відповідних заходів. Десять складових спроможності громади – це: громадська участь, лідерство, потужні соціальні мережі, здатність ясно сформулювати цінності, сенс історії, сенс громади, критичне осмислення, здатність внести ресурси, навички і спроможність застосовувати владу [4, с. 172].

Розвиток територіальної громади починається з розуміння того, що успішна розбудова включає мобілізацію ресурсів, що вже наявні в будь-якій громаді. Спроможність територіальної громади – це здатність акумулювати та використовувати знання, навички й можливості усіх членів територіальної громади проявляти ініціативу, брати на себе відповідальність за розробку, прийняття та реалізацію управлінських рішень та бути готовим до постійних змін. Це вимагає посилення стосунків і комунікацій як усередині, так і за межами громади. У ході цих процесів значно посилюється роль лідерів територіальних громад.

У соціальних науках лідерство розуміється як феномен суспільного життя держави, досліджується його місце в системі владних відносин, механізми формування і функціонування, конкретизується функціональна сторона влади з точки зору соціально-психологічної, соціокультурної, неосмисленої ірраціональної складової зі всієї сукупності відносин між керівником та масою.

Становлення та функціонування лідерів – це об’єктивне та універсальне явище. Об’єктивне тому, що для будь-якої спільної діяльності необхідна організація, розроблення найбільш прийнятних шляхів досягнення цілей. Ці функції виконують люди, в яких вірять, які користуються авторитетом, люди високоактивні та енергійні. Універсальне тому, що лідера потребують усі види суспільної діяльності людей, групи, організації, рухи. Зміст поняття “лідер” досить широкий, він містить у собі багато характеристик. Лідера розуміють як авангард громади, який завдяки своїй енергії користується довірою та підтримкою; як людину, що керує іншими людьми, які за власним бажанням, без примусу йдуть за нею. Певна спільнота визнає за лідером право керувати. Лідер той, хто вирішує за інших, визначає програму дій групи. Лідера створює авторитет, він ніким офіційно не призначається і навіть не затверджується.

Лідерство фіксує такі морально-психологічні відносини між суб'єктом та об'єктом суспільних взаємин, сутність яких полягає у свідомому і добровільному підкоренні лідеру. Визнання авторитету лідера оточенням та добровільне підкорення йому є однією з основних ознак лідерства. Лідерство – це один з механізмів інтеграції групової діяльності; це складний механізм взаємодії лідерів та тих, хто йде за ними. Головними складовими частинами цього соціального явища є: здатність лідера точно оцінювати ситуацію, знаходити правильні шляхи вирішення завдань, впливати на розум та енергію людей в цілях мобілізації їх на виконання будь-якого рішення. Лідерство передбачає, що члени територіальної громади приймають і активно підтримують рішення та дії лідера, свідомо та добровільно підкорюються йому.

Лідерство виникає як об'єктивна потреба членів соціальної групи у формі очікувань та вимог до свого провідника, якому передається певний обсяг прав та відповідальності, коли ситуація, до якої залучена певна група людей, вимагає оцінки, щоб хтось від імені групи виконав необхідні дії. У невеликих групах лідерство може носити неформальний характер, переходити від однієї особи до іншої залежно від ситуації. У великих та організованих групах, як правило, виникає потреба і необхідність офіційного лідерства. Отже, феномен лідерства може бути пояснений як своєрідна соціально-історична потреба людей в організації своєї діяльності та, за термінологією Курта Левіна, єдністю “психологічного поля” між ним та оточенням (масою), яке без застережень довіряє лідеру.

У сучасних умовах феномен лідерства проявляє свій опосередкований характер, бо взаємодія лідера з громадою відбувається, як правило, через ЗМІ, забезпечується різного роду “промоутерами”, спеціалістами “PR-менеджменту”, тому слід враховувати відмінність між образом лідера та його реальними здібностями й можливостями впливати на процес ефективної взаємодії членів територіальної громади.

Лідерство ґрунтується на певних потребах складно організованих систем. До них належить, насамперед, потреба в самоорганізації, упорядкуванні поведінки окремих елементів системи з метою забезпечення її життєвої та функціональної здатності. Така упорядкованість здійснюється через вертикальний (управління-підпорядкування) та горизонтальний (корелятивні однорівневі зв'язки, наприклад, поділ праці і кооперація) розподіл функцій і ролей, перш за все, через виділення управлінської функції і здійснюють її структури, які для своєї ефективності вимагають, як правило, ієрархічної, пірамідальної організації. Вершиною такої управлінської піраміди і повинен бути лідер територіальної громади.

Використані джерела:

1. Бандурка, А. М. *Психологія управління [Текст] : учеб. пособ. / А. М. Бандурка, С. П. Бочарова, Е. В. Землянская. – Харьков : Фортуна-пресс, 2010. – 464 с.*
2. Данчева, О. В. *Практична психологія в економіці та бізнесі [Текст] / О. В. Данчева, Ю. М. Швалб. – К : Лібра, 2010. – 270 с.*
3. Дуткевич, Т. В. *Конфліктологія з елементами психології управління: конспекти лекцій [Текст] : навч. посіб. / Тетяна Вікторівна Дуткевич. – Кам'янець-Подільський : [б. в.], 2011. – 296 с.*
4. Карамушка, Л. М. *Психологія управління [Текст] : навч. посібник / Людмила Миколаївна Карамушка. – К. : Міленіум, 2012. – 344 с.*
5. Орбан-Лембрик, Л. Е. *Психологія управління [Текст] : посіб. / Лідія Ернестівна Орбан-Лембрик. – Івано-Франківськ : Плай, 2010. – 695 с.*

- б. *Формування регіонального лідера: навчання впродовж життя [Текст] : навч.-метод. посіб. / За заг. ред. М. І. Баюка, Т. В. Гаман. – Хмельницький : ПП Мельник А. А., 2013. – 311 с.*



Домбровський Станіслав Феліксович,
*професор кафедри трудового, земельного та господарського права
Хмельницького університету управління та права,
заслужений юрист України, відмінник освіти України,
академік, доктор юридичних наук і професор Української Технологічної Академії*

ПРО ДЕЯКІ ПРАВОВІ ПИТАННЯ ЩОДО РОЛІ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ У ЗАХИСТІ ПРАВ СЕЛЯН НА МАЙНОВІ ПАЇ

Майнові правовідносини у сільському господарстві України зумовлені соціальними, економічними, правовими та політичними причинами.

До соціальних причин слід віднести низький рівень життя сільського населення. До економічних причин належить низький рівень платоспроможності більшості сільськогосподарських підприємств, а також не доведення процесу розпаювання до стадії персоніфікації майнових паїв. Тому наслідком чого є відсутність у його власників відчуття права на належні їм майнові паї. Правовими причинами такого статусу є низький рівень юридичних знань у керівників і спеціалістів сільськогосподарських підприємств та у власників майнових паїв, не якісне правове забезпечення здійснення аграрної реформи, відсутність низки нормативних і рекомендаційних документів по сприянню належного проведення паювання майна, не доведення паювання майна до завершення шляхом видачі майнових паїв в натурі його власникам.

Тому сьогодні зростає роль органів самоврядування в завершенні здійснення паювання майна на основі індивідуалізації, персоніфікації кожної майнової частки для селянина [1, с. 555].

Відповідно до вимог ст. 9 Закону України “Про колективне сільськогосподарське підприємство” у разі виходу з підприємства, його члени мають право на отримання майнового паю натурою, грошми або цінними паперами відповідно до розміру та визначеної структури пайового фонду, а також за згодою власника паю та господарства або в іншій формі [2].

У випадку реорганізації сільськогосподарського підприємства (далі-СГП) майнові паї належні його членам або спадкоємцям видаються правонаступникам господарствами за рахунок майна, яке входить до складу пайового фонду СГП.

Указом Президента України від 3 грудня 1999 року “Про невідкладні заходи щодо прискорення реформування аграрного сектора економіки” передбачено, що в рахунок погашення майнових паїв колишнім членам СГП може бути передано у власність, як окремі будівлі, споруди, сільськогосподарська техніка, робоча і продуктивна худоба, птиця, знаряддя праці [3].

Головним економічно-правовим питанням для реформування відносин власності є здійснення правильного визначення конкретної майнової частки належної кожному члену сільгоспідприємства в майні сільськогосподарського підприємства. Для цього вимагається провести паювання майна в тих сільгоспідприємствах, де воно не проводилось. У тих СГП, де паювання відбулось раніше, вимагалось виправити

допущені помилки та внести відповідні уточненні розрахунки по майновим паям. Факти допущених помилок в більшості СГП свідчать про те, що паювання майна було проведено незадовільно. Основною причиною цього була відсутня єдина методика паювання майна, у зв'язку з чим були допущені значні порушення прав членів СГП.

Як майнові, так і пайові відносини між сільгоспідприємствами та їхніми членами регулюються Законом України “Про колективне сільськогосподарське підприємство”, указом Президента України “Про заходи щодо забезпечення захисту майнових прав селян у процесі реформування аграрного сектора економіки” [4], постановою Кабінету Міністрів України “Про врегулювання питань щодо забезпечення захисту майнових прав селян у процесі реформування аграрного сектору економіки” [5] та відповідних актів виданих Міністерством аграрної політики та продовольства України.

Отже, майнові паї та пайовий фонд регулюється в основному джерелами аграрного права України.

Аграрне законодавство право на майновий пай надає всім членам СГП, а також – пенсіонерам, які раніше працювали в підприємстві і залишаються його членами; військовослужбовцям строкової служби, якщо вони не вийшли з членів СГП в установленому порядку визначеному статутом сільськогосподарського підприємства; особам, які направлені господарством на навчання з відривом від сільськогосподарського виробництва, при умові, якщо вони залишаються членами СГП; жінкам-членам СГП, що знаходяться у відпустці у зв'язку з вагітністю та пологами або у відпустці по догляду за дитиною до трьох років; членам СГП, які обрані на виборні посади до органів державної влади або місцевого самоврядування чи до громадських і профспілкових організацій районного, обласного чи республіканського значення, при умові якщо ці категорії осіб передбачені статутом конкретного сільськогосподарського підприємства [1].

Згідно аграрного законодавства, в статутах СГП можуть бути включені норми, згідно яких не можуть мати право на майновий пай, наступні особи:

- тимчасові працівники та особи, які працюють за трудовою угодою або за контрактом, які не були членами сільськогосподарського підприємства;
- особи, які з будь-яких причин були звільнені по власному бажанню і були виключені з членів СГП до моменту проведення паювання майна;
- спадкоємці членів СГП, які померли до моменту прийняття загальними зборами (зборами уповноважених) господарства рішення про паювання майна;
- особи, яких прийнято у члени СГП вже після проведення паювання майна конкретного сільськогосподарського підприємства;
- працівники соціальної сфери, якщо вони не є членами СГП, за винятком СГП Львівської та Івано-Франківської областей, які по рішенню обласних Рад та на підставі внесених змін у статуту СГП, затверджених вищим органом управління мають право на майнові паї;
- особи, які не є громадянами України.

Майновий пай члена сільськогосподарського підприємства документально підтверджується свідоцтвом про право на майновий пай. Свідоцтво видається сільською, селищною або міською радою згідно із списком осіб, які мають право на майновий пай СГП. До списку осіб, які мають право на майновий пай, у відповідну місцеву раду додаються наступні документи:

- акт розрахунку уточненого пайового фонду;
- уточнена структура пайового фонду;

– уточнений перелік майна пайового фонду.

На підставі Порядку визначення розмірів майнових паїв членів колективних сільськогосподарських підприємств та їхнього документального посвідчення, затвердженого постановою уряду України від 28 лютого 2001 року за № 177 [6] з метою отримання нового свідоцтва у зв'язку із набуттям права власності на майновий пай або його частину; на підставі угоди міни, дарування та інших цивільно-правових угод; а також спадкування до місцевої ради подаються посвідчені в установленому порядку наступні документи: копія відповідної цивільно-правової угоди або копія свідоцтва про право на спадщину, попереднє видане свідоцтво про право власності на майновий пай члена колективного сільськогосподарського підприємства. Після отримання зазначених документів місцева рада вносить відповідні зміни до списку осіб, які мають право на майновий пай сільськогосподарського підприємства, і одноразово анулює попереднє свідоцтво. Про це місцева рада робить запис у книзі обліку свідоцтв про право власності на майновий пай члена сільськогосподарського підприємства.

Оформлені свідоцтва реєструються у книзі обліку свідоцтв про право власності на майновий пай членів сільськогосподарського підприємства, яка ведеться місцевою радою. Видача свідоцтва громадянину проводиться на безоплатній основі.

Відмову місцевої ради у видачі свідоцтва можна оскаржити в судовому порядку.

У разі втрати чи пошкодження свідоцтва громадянину видається дублікат, про що також робиться відповідна відмітка на бланку свідоцтва.

Відповідно до вимог цивільного законодавства та статуту СГП, майновий пай може успадковуватися. Особа, яка успадкувала майновий пай, як за заповітом, так і за законом може отримати свідоцтво про право на спадщину в державній нотаріальній конторі.

Після цього із копією документа нотаріальної контори та зі старим Свідоцтвом про право власності на майновий пай члена підприємства спадкоємець може звернутися до місцевої ради для переоформлення і отримання свідоцтва про право власності на майновий пай. При цьому спадкоємець включається до списку осіб, котрі мають право вимагати виділення майна з пайового фонду.

Відповідно до статті 1277 Цивільного кодексу України спадщина визначається судом відумерлою у разі відсутності спадкоємців за заповітом і за законом, усунення їх від права на спадкування, неприйняття спадкоємцями спадщини, за заявою місцевого органу самоврядування (сільської, селищної або міської ради по місцю відкриття спадщини. Спадщина, яка визнана судом відумерлою, переходить у власність територіальної громади за місцем відкриття спадщини [7].

Територіальна громада, яка стала повноправним власником відумерлого майна, зобов'язана задовольнити вимоги кредиторів спадкодавця, які заявлені відповідно до вимог статті 1231 Цивільного кодексу України.

Якщо спадщина, яка не прийнята спадкоємцями до визнання її відумерлою, відповідно до статті 1283 ЦК України, засвідчується нотаріусом за місцем відкриття спадщини, а в сільських населених пунктах, посадова особа органу місцевого самоврядування, уповноважена на вчинення нотаріальних дій, за місцем відкриття спадщини за заявою спадкоємців або за повідомленням підприємств, установ, організацій, громадян, або на підставі рішення суду про оголошення фізичної особи померлою чи за своєю власною ініціативою вживає заходів до охорони спадкового майна, коли це потрібно в інтересах спадкоємців, відказоодержувачів, кредиторів або держави [8; 9].

Таким чином, належне забезпечення виконання державними, аграрними органами та органами самоврядування законодавчих, нормативно-правових та рекомендаційних актів України сприяє безумовному забезпеченню захисту майнових прав селян.

Використані джерела:

1. Домбровський, С. Ф. *Правове регулювання паювання майна та майнових паїв членів сільськогосподарських підприємств [Текст] / С. Ф. Домбровський // Основи місцевого самоврядування : наук.-практ. посіб. / авт. кол. за заг. ред. В. М. Олуйка. – Хмельницький : ЦППК, 2008. – С. 554–569.*
2. *Про колективне сільськогосподарське підприємство [Текст] : Закон України від 14.02.1992 р. № 2114-ХІІ зі змін. та доп. станом на 06.11.2014 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 20. – Ст. 272.*
3. *Про невідкладні заходи щодо прискорення реформування аграрного сектора економіки [Текст] : Указ Президента України від 03.12.1999 р. № 1529/99 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 49. – С. 11.*
4. *Про заходи щодо забезпечення захисту майнових прав селян у процесі реформування аграрного сектора економіки [Текст] : Указ Президента України від 29.01.2001 р. № 62/2001 // Голос України. – 2001. – № 20. – 2 лютого.*
5. *Про врегулювання питань щодо забезпечення захисту майнових прав селян у процесі реформування аграрного сектору економіки [Текст] : Постанова Кабінету Міністрів України від 28.02.2001 р. № 177 зі змін. та доп. станом на 16.06.2003 р. // Урядовий кур'єр. – 2001. – № 46. – 15 березня.*
6. *Порядок визначення розмірів майнових паїв членів колективних сільськогосподарських підприємств та їх документального посвідчення [Текст] : затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 28.02.2001 р. № 177 зі змін. та доп. станом на 16.06.2003 р. // Урядовий кур'єр. – 2001. – № 46. – 15 березня.*
7. *Цивільний кодекс України [Текст] : Закон України від 16.01.2003 р. № 435-IV зі змін. та доп. станом на 06.11.2014 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40. – Ст. 356.*
8. *Про нотаріат [Текст] : Закон України від 02.09.1993 р. № 3425-ХІІ зі змін. та доп. станом на 06.11.2014 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 39. – Ст. 383.*
9. *Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо деяких питань спадкування [Текст] : Закон України від 20.10.2014 р. № 1709-VII // Голос України. – 2014. – № 232. – 2 грудня. – С. 12.*



*Дробуш Ірина Вікторівна,
доцент кафедри теорії та історії держави і права
Національного університету водного господарства і природокористування,
здобувач Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України,
кандидат юридичних наук, доцент*

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ РЕАЛІЗАЦІЇ СОЦІАЛЬНОЇ ФУНКЦІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ: АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ

Реалізація соціальної функції вимагає злагодженої взаємодії усіх структурних елементів системи місцевого самоврядування, а також сукупності певних форм, способів, засобів здійснення будь-якого виду муніципальної діяльності, кінцевою метою якої є покращення рівня життя відповідних територіальних громад шляхом створення належних умов реалізації кожним своїх соціальних прав та інтересів. У юридичній літературі організаційній складовій приділено значну увагу, зокрема досліджено організаційну складову функціонування муніципальної влади як окремого виду публічної влади, так і організаційну складову функціонування системи представницьких органів місцевого самоврядування як базового, так і регіонального рівня. Навіть система місцевого самоврядування розглядається як сукупність різних організаційних форм та інститутів, через які територіальна громада здійснює місцеве самоврядування [1, с. 665].

Російські вчені А. М. Кокотов, А. С. Саламаткін систему місцевого самоврядування визначають як сукупність місцевих спільнот жителів, муніципальних утворень, їхніх внутрішніх суб'єктів та інститутів, які взаємодіють між собою та зовнішнім середовищем у процесі здійснення самоврядних функцій [2, с. 104]. При цьому слушним є твердження А. А. Уварова про те, що систему місцевого самоврядування становлять не лише суб'єкти місцевого самоврядування, а й сукупність певних компонентів, зокрема: форми безпосереднього волевиявлення населення (референдуми, вибори, опитування тощо); форми представництва публічної влади місцевого населення (органи місцевого самоврядування); форми представництва територіального громадського самоврядування (органи самоорганізації населення) [3, с. 29]. Таким чином, належна реалізація соціальної функції вимагає злагодженої роботи усіх суб'єктів місцевого самоврядування шляхом оптимального використання форм безпосереднього народовладдя на відповідному місцевому рівні. При цьому належна увага приділялася лише організаційному механізму реалізації функцій представницькими органами місцевого самоврядування та напрацьовані пропозиції щодо шляхів його удосконалення, зокрема мова йде насамперед про необхідність створення власних виконавчих органів на рівні регіонального самоврядування, забезпечення відкритості та прозорості під час прийняття відповідних рішень, посилення їхньої відповідальності перед відповідними територіальними громадами тощо.

Вважаємо, що ефективність реалізації соціальної функції напряму залежить як від кожного члена відповідної територіальної громади, так і від її органів самоорганізації населення, які є виразниками та індикаторами першочергових нагальних потреб відповідних територіальних громад.

Їхнє створення та функціонування є найбільш наближеним до кожного мешканця відповідної території та, що в свою чергу дозволяє найбільш оперативно та своєчасно реагувати на ті чи інші проблеми соціально-економічного характеру. Органи самоорганізації населення здатні контролювати якість муніципальних послуг,

найбільш ефективно реалізувати соціальну політику держави на місцевому рівні та наблизити людей до влади. Особливо це актуально в контексті децентралізації влади, укрупнення територіальних громад. Саме діяльність органів самоорганізації дозволить враховувати потреби та інтереси усіх територіальних громад, які будуть об'єднані під юрисдикцією спільного органу місцевого самоврядування, тобто сільської, селищної, міської рад.

Разом з тим, не лише держава, а й самі представницькі органи місцевого самоврядування не зацікавлені у їхньому функціонуванні, оскільки в більшості випадків вважають їх не партнерами, а швидше – конкурентами. Особливо це гостро відчувається в процесі передачі відповідних матеріально-фінансових ресурсів для здійснення повноважень відповідних органів самоорганізації населення.

Існуючий стан правової регламентації діяльності органів самоорганізації є вкрай незадовільним, більш того, навпаки є стримуючим фактором розвитку місцевої ініціативи жителів відповідних територій. Так, нині діючий Закон України “Про органи самоорганізації населення” не передбачає визначення у рішенні ради про надання дозволу на створення органу самоорганізації населення матеріально – фінансової складової його діяльності. Тому вважаємо першочергово внести відповідні зміни до нині діючого Закону або врахувати при розробці та прийнятті нової редакції такого Закону та передбачити, що “у рішенні ради про надання дозволу на створення органу самоорганізації населення мають бути обов'язково визначені його назва, основні напрями діяльності, повноваження та умови їхнього здійснення, територія, в межах якої має діяти орган самоорганізації населення та його матеріально-фінансова основа”.

Крім того, в законі не передбачена будь-яка відповідальність посадових осіб органів місцевого самоврядування, мова йде насамперед про сільських, селищних, міських голів у випадку ненадання коштів, необхідних для реалізації власних повноважень органу самоорганізації населення. Щодо делегованих повноважень, якими сільська, селищна, міська рада може додатково наділяти орган самоорганізації населення, то у випадку, якщо таке рішення ради не забезпечене фінансами і майном, збори (конференція) жителів за місцем проживання можуть звернутися до відповідної ради про виключення такого повноваження з числа делегованих органу самоорганізації населення. При цьому такі повноваження так і можуть залишитися не реалізованими, навіть за наявності відповідних коштів місцевих бюджетів.

Неоднозначною є й норма Конституції, яка передбачає можливість створення будинкових, вуличних, квартальних та інших органів самоорганізації населення та наділення їх частиною власної компетенції, фінансів, майна. Тобто це право, а не обов'язок представницьких органів базового рівня. Саме так трактують для себе цю конституційну норму органи місцевого самоврядування, які досить скептично відносяться до створення та функціонування на їхній території органів самоорганізації, сприймають їх в якості конкурентів та не бажають ділитися коштами місцевого бюджету. Зокрема свідченням такого ставлення до ініціативи самих мешканців та створених ними органів самоорганізації є той факт, що в деяких актах локальної нормотворчості, зокрема в статутах територіальних громад, програмах соціально-економічного, культурного розвитку відповідних територій вони взагалі не згадуються.

Якість надання соціальних послуг теж напряму залежить від активної діяльності органів самоорганізації населення, яким відомі конкретні особи та їхні життєві проблеми, спричинені інвалідністю, віком, станом здоров'я, соціальним становищем та найважливіше, здатні контролювати процес їх надання. Однак, Закон України “Про соціальні послуги” не передбачає участі в організації, координації роботи та контролю

за наданням соціальних послуг органів самоорганізації населення. Тому вважаємо за необхідне внести відповідні доповнення до даного законодавчого акта.

Потребують свого доопрацювання й законопроекти, внесені Урядом до Верховної Ради України, зокрема законопроект “Про співробітництво територіальних громад” та законопроект “Про добровільне об’єднання територіальних громад”. Так, необхідно розширити перелік ініціаторів такого співробітництва (стаття 5 проекту Закону “Про співробітництво територіальних громад”, такого об’єднання (стаття 5 проекту Закону “Про добровільне об’єднання територіальних громад”) та передбачити окрім сільських, селищних, міських голів, депутатів сільських, селищних, міських рад, членів територіальних громад ще й органи самоорганізації населення.

Потребують внесення відповідних змін й інші законодавчі акти, які визначають засади місцевої демократії, гарантують право територіальних громад на управління відповідною територією та вирішення проблем соціально-економічного характеру. Мова йде також про зміни до Бюджетного, Податкового, Господарського, Земельного Кодексів, тощо саме в частині регламентації правового статусу органів самоорганізації населення, які мають стати дієвим інститутом в процесі формування громадянського суспільства та соціальної державності в Україні.

Потребують й удосконалення форми прийняття рішень самими територіальними громадами. Сьогодні в законодавстві відсутній механізм використання такої дієвої форми прийняття рішень мешканцями відповідних територій, які часто є противагою рішенням органів державної виконавчої влади, або ж представницьких органів місцевого самоврядування, як загальні збори громадян за місцем проживання. Адже, базовий Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” лише статтею 8 визначає, що загальні збори громадян за місцем проживання є формою їхньої безпосередньої участі у вирішенні питань місцевого значення, порядок їхнього проведення визначається законом і статутом територіальної громади та рішення таких зборів враховуються органами місцевого самоврядування у їхній діяльності. Розробка, прийняття та затвердження відповідним рішенням органу місцевого самоврядування Положення про загальні збори громадян за місцем проживання суперечить нормі базового закону та ставить під сумнів легітимність такого акту локальної номотворчості. З огляду на те, що статuti територіальних громад приймаються і діють не у всіх територіальних громадах, а, як правило, лише у містах та той факт, що в законі не передбачена відповідальність за ігнорування рішень, прийнятих загальними зборами громадян, а також сама процедура їхнього ініціювання, скликання, проведення та порядок прийняття самого рішення свідчить про першочергову необхідність прийняття окремого Закону “Про загальні збори громадян за місцем проживання”. Оскільки в Україні не існує іншої можливості прийняти рішення та доведення його до відома компетентних органів місцевого самоврядування та інших державних органів. Використання іншої форми безпосереднього народовладдя – референдуму на даний час в Україні є неможливим з огляду на те, що відсутня законодавча процедура ініціювання та проведення місцевих референдумів. Що є яскравим свідченням намагань й надалі повністю контролювати усі процеси відповідними державними органами, а не про розвиток ініціативи самих представників відповідних територіальних громад, як це передбачено стандартами локальної демократії.

Таким чином, розроблення ефективного механізму реалізації соціальної функції, зокрема його організаційної складової є ключовим питанням в ході муніципальної реформи в Україні, оскільки саме він забезпечить самостійність, реальність та дієвість інституту місцевого самоврядування, побудованого на принципах, проголошених в

Європейській Хартії місцевого самоврядування та закріплених в Конституції та законах України, гарантуватиме належний рівень реалізації соціальних прав людини та громадянина на місцевому рівні шляхом надання якісних муніципальних послуг.

Використані джерела:

1. Кравченко, В. В. *Муніципальне право України [Текст] : навч. посіб. / В. В. Кравченко, М. В. Пітцик. – К. : Атіка, 2003. – 672 с.*
2. Кокотов, А. Н. *Муниципальное право России [Текст] : учеб. / А. Н. Кокотов, А. С. Саломаткин. – М. : Юристъ, 2006. – 383 с.*
3. Уваров, А. А. *Система местного самоуправления [Текст] / А. А. Уваров // Конституционное и муниципальное право. – 2002. – № 2. – С. 29.*



Дунець Софія Михайлівна,
*студентка 3 курсу юридичного факультету
Хмельницького університету управління та права*

СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Розвиток держави не можливий без розвитку регіонів, від того наскільки сильною є регіональна влада, як вона забезпечує соціальні послуги населенню, на стільки сильний є державний устрій всієї країни. Досвід зарубіжних країн засвідчує, що самоврядування є фундаментальною засадою цивілізованого демократичного облаштування спільного життя, засадою незалежності не тільки декларованою і формально визнаною іншими, а незалежності практичної, підкріпленої ефективним розв'язанням соціальних і економічних завдань.

Розуміючи важливість цієї проблеми, на сучасному етапі розвитку всіх гілок влади постає питання проведення адміністративно-територіальних, регіональних реформ, впровадження конструктивного соціального партнерства між центром та територіями.

Мова йде про зміну функцій і повноважень місцевих державних адміністрацій і формування виконавчих органів місцевих рад, що передбачено Європейською хартією місцевого самоврядування. На часі кардинальна зміна функцій органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій. Адміністративно-територіальній реформі мають передувати бюджетна та податкова реформи, які повинні збільшити фінансову самодостатність громад. Ідеться, про передачу частини податку на прибуток до місцевих бюджетів, збільшення питомої ваги місцевих податків (сьогодні вони складають 3–4 % бюджету громад, тоді як у ряді західних країн – 45–60 %) [4, с. 178].

Варто звернутись до моделі та механізмів впровадження адміністративно-територіальної реформи, розроблених інститутом трансформації суспільства.

Важливо підкреслити, що вона спирається на узагальнений досвід європейських країн, і насамперед скандинавських. Тут враховуються такі основні принципи та підходи:

- у системі зарубіжних країн місцеве самоврядування займає ключові позиції;
- ліквідовано розрив між сільськими та міськими громадами;

- ліквідовано зайві рівні в системі управління. Наприклад, у Швеції та Фінляндії не існує районної ланки, а є лише місцеві громади – комуни або муніципалітети; губернії у Фінляндії або провінції у Швеції здійснюють суто номінальну функцію управління;
- більшість повноважень передано місцевим громадам, за якими закріплена стабільна фінансова база, що дає їм змогу розробляти та реалізовувати стратегічні програми розвитку. Приміром, у фінському місті Туусала з населенням 35 тис. людей доходна частина річного бюджету становить 180 млн. євро, з яких 20 млн. євро – бюджет розвитку міста;
- немає поділу на міста районного, обласного, центрального підпорядкування;
- представники інших рівнів управління, у тому числі центрального, не можуть втручатися у функції місцевого самоврядування;
- у Скандинавських країнах органи прокуратури, податкової служби та інших силових структур винесені на кущовий рівень [5, с. 216];
- казначейство не управляє грошовими потоками територіальних громад – вони самостійно розпоряджаються власними фінансовими ресурсами. Ця установа відсутня на рівні місцевого самоврядування. Функцію контролю за виконанням місцевого бюджету виконує контрольна аудиторська палата, яка є надзвичайно важливим інструментом;
- у розвинутих країнах зазвичай немає такого явища, як делегування органам місцевого самоврядування повноважень центральної державної влади. Якщо ж певні функції делегуються, то під них виділяються необхідні фінансові ресурси. А інакше місцеве самоврядування не виконуватиме цих повноважень – це аксіома;
- відсутнє таке поняття як консолідований бюджет, не поєднуються державний та місцеві бюджети. Міста самостійно приймають власні бюджети. Натомість в Україні, як відомо, місцеві бюджети розглядаються тільки після прийняття Державного та консолідованого бюджетів. Очевидно, що місцеві громади повинні самостійно розпоряджатися власними коштами і приймати місцеві бюджети.

Для ефективної діяльності органів місцевого самоврядування в Україні, насамперед потрібно проведення ряду реформ, які б ліквідували такі проблеми як: недосконалість вітчизняної правової бази, невизначеність законодавчого поля діяльності органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій, слабкість самої муніципальної діяльності, яка проявляється в неспроможності сільських, селищних та й в більшості самих міських рад надати повний обсяг соціальних послуг членам громад, ліквідація зайвих рівнів в системі управління, корупція та хабарництво та місцевому рівні.

Суть реформ має полягати у:

- 1) наділенні органів місцевого самоврядування більш широкими повноваженнями;
- 2) здійсненні чіткого розподілу повноважень і відповідальності між різними видами та територіальними рівнями публічної влади по вертикалі, а також по горизонталі – між органами місцевого самоврядування громади, обласною, районною радою та її виконавчими органами;
- 3) розробленні чіткої системи відповідальності та контролю органів місцевого самоврядування;
- 4) наданні місцевим державним адміністраціям виключно контрольних-наглядових функцій за дотримання законодавства органами місцевого самоврядування та їхніми посадовими особами, за станом місцевого та регіонального розвитку;

5) створенні необхідних організаційно-правових і матеріально-фінансових передумов формування самодостатніх громад;

б) можливості місцевим громадам самим розпоряджатися своїми коштами.

Таку систему реформ влада разом з неурядовими організаціями зобов'язана провести. Прикладом вдалого реформування на місцевому рівні, яким Україна може керуватись, слугує Реформа місцевого самоврядування і фінансів у Польщі, проведення якої в нашій державі стане ознакою цивілізованості української влади і підтвердженням на практиці верховенства прав та інтересів людини в Україні.

Використані джерела:

1. *Про місцеве самоврядування в Україні [Текст] : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР зі змін. та доп. станом на 26.10.2014 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.*
2. *Батанов, О. В. Міжнародні стандарти місцевого самоврядування [Текст] / О. В. Батанов // Юридична енциклопедія. – К. : Укр. енциклопедія, 2001. – Т. 3. – С. 698.*
3. *Батанов, О. В. Муніципальне право зарубіжних країн [Текст] : навч. посіб. : у 2 ч. / О. В. Батанов, В. М. Кампо ; за заг. ред. проф. П. Ф. Мартиненка. – К. : Знання України, 2005. – Ч. 1. – 2005. – 148 с.*
4. *Державне управління в Україні: централізація і децентралізація [Текст] : монограф. / Кол. авт. ; відпов. ред. проф. Н. Р. Нижник. – К. : УАДУ при Президентові України, 1997. – 448 с.*
5. *Територіальне управління: проблеми, рішення, перспективи [Текст] : монограф. / В. В. Корженко, Г. С. Одінцева та ін. ; за заг. ред. В. В. Корженка. – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ "Магістр", 2005. – 216 с.*
6. *Решевець, О. В. Децентралізація повноважень органів місцевого самоврядування [Текст] // Зб. матер. з питань децентралізації держ. упр-ня та розвитку ефективного місцевого самоврядування. – Харків : [б. в.], 2006.*



Івановська Алла Миколаївна,

професор кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права

Хмельницького університету управління та права,

кандидат юридичних наук, доцент

РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

Реформування місцевого самоврядування – постійна турбота практично будь-якої зарубіжної держави; вона викликається бажанням при наявних фінансових можливостях забезпечити найбільш зручне, повне і демократичне управління місцевими справами. Розвиток зарубіжного місцевого самоврядування пройшов декілька етапів. Перший – під час буржуазних революцій; другий, у відповідь на потреби промислового розвитку, – у кінці XIX ст.; третій – найбільш значний і такий, що не закінчився досі, – почався в 60-х рр. XX ст. Реформи місцевого управління охопили як держави з відносно стійкими конституційними системами (Великобританія, Бельгія, Нідерланди, скандинавські країни), так і держави, в

державному устрої яких в післявоєнний час пройшли значні зміни (Іспанія, Італія, ФРН, Франція) [8, с. 48].

Реформи носили і носять дуже різноманітний характер, стосуються різних рівнів місцевого управління, але усі вони охоплюють відносини між місцевими і центральними органами державної влади і управління і між різними рівнями місцевого і регіонального управління і самоврядування. Загальна тенденція реформ на місцях – розвиток місцевого самоврядування, децентралізація і деконцентрація. Територіальна децентралізація – передача повноважень вищестоящих рівнів управління нижчестоящим з метою поліпшення управління і врахування місцевих потреб. Іншими словами, нижчестоящі територіальні одиниці отримують більше свободи у своїй діяльності, більше автономії. Деконцентрація – перерозподіл завдань між державними рівнями управління, пов'язаних з передачею повноважень центральними органами своїм агентам в територіальних одиницях, що дозволяє також враховувати місцеві особливості і потреби [7, с. 57].

Реформи об'єктивно породжуються рядом чинників. Зростання економіки, новий рівень продуктивних сил – основний, загальний чинник, що вимагає пристосування територіальних структур до реалій, що змінюються. Ефективність діяльності органів місцевої влади значною мірою залежить від відповідності їхніх структур, компетенції, рівня і способів фінансування, що породжуються завданнями цих органів [3, с. 22]. У найзагальнішому значенні на еволюцію місцевого управління впливають чинники історичного характеру, традиції і уявлення, особливості національних рис проживаючого на території населення, особливості конкретної країни, її територіальної протяжності, чисельності населення.

Реформи місцевого самоврядування, що проводяться в Західній Європі, дуже різноманітні, вони зачіпають самі різні його аспекти. З деякою долею умовності зміни, що проводяться, можна класифікувати по декількох видах, які взаємодіють, доповнюють один одного. Структурні реформи торкаються, передусім, організаційних стосунків між різними рівнями місцевого самоврядування. Найбільш помітним нововведенням стало укрупнення місцевих територіальних одиниць. Це питання пов'язане зі зміною автономних відносин на цьому рівні. Як відомо, низький рівень управління (комуни, громади) виник з самого порядку речей: населення, що поселялося і групувалося в одному місці (у місті, селі), утворювало своє управління, і ця одиниця ставала адміністративно-територіальною. Низові одиниці мають свою історію утворення і розвитку. Їхнє населення має деяку соціологічну зв'язаність і тому в процесі реформ саме низові одиниці територіального устрою нерідко чинять найбільший опір [9, с. 144].

Реформи по укрупненню місцевого самоврядування в країнах Західної Європи проходили в різний час: у ФРН – у 1980 році, в Австрії – у кінці 60-х – початку 70-х років, у Бельгії – у 1974, 1977 та 1980 роках, у Франції – у 60–70-х роках, а найбільш кардинальна – у 1982 році, в Італії – у 1970–1973 роках, у Греції – у 1980 році (палатою депутатів був прийнятий новий муніципальний кодекс), у Данії – у 1973 році, у Норвегії – у 60-х роках, у Великобританії – у 70–80-х і 90-х роках ХХ ст. і так далі. Як вже говорилося, були скасовані найбільш дрібні одиниці в скандинавських країнах, Бельгії, Австрії, Нідерландах, Німеччині. У результаті у Швеції число комун було зменшено з 1037 до 279, у Норвегії число муніципалітетів зменшилося з 744 до 451, у Данії – з 1100 до 275, майже у три рази скоротилося число громад у ФРН: у 1968 році їх було 24282, а у 1980 році – тільки 85001. У 1999 році у Великобританії було утворено регіональне управління – найбільшу міру автономії отримали Шотландія, Уельс і Північна Ірландія,

які також стали володіти більшими повноваженнями, ніж до реформи. Місцеве самоврядування Італії було докорінно перетворене у результаті конституційної реформи 2001 року; у 2003 році у Франції були проведені значні реформи на конституційному рівні, що торкнулися головним чином управління її заморськими територіями.

Ще один напрям реформ – створення регіонального рівня управління, тобто рівня нижче за центральний, але вище інших рівнів місцевого управління. Регіональний рівень – зазвичай третій рівень управління. Найбільш раннім прикладом утворення регіонів є поділ Великобританії на 11 регіонів у 1940 році [1, с. 28].

До цього ж напрямку реформування відносяться створення органів управління великими містами і надання можливостей для групування існуючих територіальних одиниць в цілях виконання виникаючих нових завдань або удосконалення в реалізації колишніх. Міста, збільшуючись чисельно і “поглинаючи” колишні територіальні одиниці, зажадали створення своїх власних органів управління. Кращим прикладом в цьому відношенні є утворення управління Великого Лондона відповідно до Акту про повноваження Великого Лондона 1999 року. У Лондоні був введений пост мера, який обирається шляхом загального голосування; йому були передані повноваження, які належали колишнім радам, що діяли на околицях цього міста. Мерові підпорядковуються чотири великих агентства, які відповідають за повсякденне життя лондонців: поліція, якою він управляє разом з Міністерством внутрішніх справ; пожежні служби і служби, чия діяльність пов’язана з надзвичайними обставинами; організація, що координує транспорт; агентство по розвитку, яке відповідає за економічний розвиток міста [4, с. 19].

Ще один підхід до реформування проявляється в утворенні різного роду об’єднань одиниць з метою виконання певних завдань. Так, в Австрії громади мають право утворювати асоціації співтовариств. Найбільш яскраво групування проявилось у Франції: законодавство цієї країни надає для вирішення існуючих проблем можливість асоціювання комун, їхнє групування шляхом створення загальних служб, об’єднання фінансових, майнових і адміністративних можливостей. Юридичними формами такого утворення стали синдикати комун, можливість створення яких була встановлена ще Законом від 22 березня 1890 року. Відтоді ця форма асоціювання поступово удосконалювалася [5, с. 618].

Не можна не згадати і про те, що французьке законодавство постійно надає нові можливості для співпраці і на більш високому рівні, ніж комунальний, а саме – на рівні департаментів і кантонів, як і можливості для асоціювання колективів різного рівня. Так, територіальні одиниці різного рівня мають право створювати змішані синдикати з багатоцільовим призначенням. На початок 90-х років минулого століття таких синдикатів налічувалося 494. Законом про орієнтування відносно національної адміністрації республіки від 6 лютого 1992 року були запропоновані ще дві нові форми міжкомунальної співпраці: в сільській місцевості серед малонаселених комун можуть утворюватися комунальні співтовариства, а в середніх за чисельністю містах і агломераціях – співтовариства міст. Мінімальний “поріг” населеності повинен в таких співтовариствах складати не менше 20 тис. чоловік [6, с. 193–194].

Ще один напрям реформування місцевого самоврядування в зарубіжних країнах – організаційні реформи, які стосуються внутрішньої структури органів влади і управління на місцях. Такі реформи зачіпають стосунки між місцевими представницькими установами та виконавчими органами; з їхньої допомогою іноді надають нові контури органам влади і управління, вводять нові механізми ухвалення

рішень в різних сферах (прийняття бюджету тощо). Найбільш характерною рисою останнього десятиліття стало реформування виконавчої влади місцевого управління і поява елементів “президентіоналізму”. Поза сумнівом, що авторитет місцевої влади значною мірою тримається на особистісному чиннику глави виконавчої влади такої одиниці. Цей чинник визначається особистими і професійними якостями керівника виконавчої влади. Отримання влади з рук виборчого корпусу посилює позиції такого керівника по відношенню до представницької установи, що обирається в тій же територіальній одиниці. Найбільш радикальним в цьому відношенні є включення в Конституцію Італії 1947 року (ст. 122) норми про прямі вибори голови обласної джунти в результаті реформи від 22 листопада 1999 року: “За умови, якщо обласна рада не наказує інше, голова обласної джунти обирається загальним і прямим голосуванням. Обраний голова призначає та звільняє з посади членів джунти”. Ще один приклад – введення в результаті реформи місцевого управління поста мера Великого Лондона, який одержує посаду шляхом прямих виборів із застосуванням преференційованого голосування [2, с. 52].

Проаналізовані організаційні й інституційні реформи не є єдиними у зарубіжному світі. Названі реформи завжди містять функціональні зміни у відносинах між центральними і місцевими органами влади, тобто вони найчастіше поєднуються з проведенням централізації і децентралізації. Функціональні реформи ведуть до перерозподілу повноважень, обов’язків, компетенції, відповідальності і найчастіше здійснюються на простому законодавчому, а не на конституційному рівні; такі реформи зачіпають стосунки по управлінню, але не “базові” засадничі стосунки і майже завжди торкаються місцевого управління в цілому. Ці реформи завжди супроводжуються перерозподілом фінансових ресурсів, які виділяються державою на потреби місцевого управління з центрального бюджету, і місцевих надходжень (податки, збори тощо).

Таким чином, розбудовуючи та удосконалюючи систему місцевого самоврядування, наша країна іде шляхом, який до неї був пройдений багатьма розвиненими країнами світу. Свого часу з проблемою пошуку дієвої моделі регіональної політики зіткнулися усі без виключення так звані “старі” держави-члени ЄС. Зокрема, аналіз практики місцевого самоврядування у Німеччині, Великобританії, Італії, Нідерландах свідчить про те, що країнам “нової демократії” з Центральної та Східної Європи, а також колишнім пострадянським країнам важко взяти за взірць досвід якоїсь однієї країни і за її зразком побудувати власну модель місцевого самоврядування. Вказані країни, вимушені проходити етапи становлення і розвитку місцевого самоврядування самостійно, хоча і не позбавлені можливості вивчати досвід держав-членів ЄС. Серед зарубіжних країн не важко знайти країни із цікавим і позитивним за результатами досвідом проведення реформ місцевого самоврядування, що безумовно може становити інтерес для України. Разом з тим найбільший для України практичний інтерес становить досвід місцевого самоврядування та проведення адміністративно-територіальної реформи, здійснений саме країнами Центральної та Східної Європи (наприклад, Польщі, Словаччини, Чехії, Угорщини). Формуючи власну політику у відповідній сфері, Україна, безумовно, повинна вивчати і використовувати досвід провідних країн світу. Ґрунтовний, осмислений інтерес до цих питань повинен дати нам можливість не вдаватися до беззастережного копіювання цього досвіду. Адже, як засвідчує історія, кожна країна проходить свій шлях у формуванні місцевого самоврядування, який не буває позбавлений певних помилок.

Використані джерела:

1. Баранчиков, В. А. Муниципальные органы Великобритании [Текст] / В. А. Баранчиков. – М. : НОРМА-ИНФРА, 1990. – 184 с.
2. Ермошенко, Н. Н. Опыт самоуправления территорий за рубежом [Текст] / Н. Н. Ермошенко. – К. : УкрИНТЭИ, 1992. – 56 с.
3. Игнатюк, Н. А. Соотношение органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления [Текст] / Н. А. Игнатюк // Журнал российского права. – 1998. – № 1. – С. 21–24.
4. Костомаров, В. Г. Проблемы разграничения полномочий между уровнями публичной власти и формирования компетенции местного самоуправления [Текст] / В. Г. Костомаров // Местное право. – 2001. – № 8. – С. 17–22.
5. Муниципальное право зарубежных стран (сравнительно-правовой анализ) [Текст] : учеб. пособ. для вузов / Под. ред. В. В. Еремяна. – М. : Академический Проект ; Фонд “Мир”, 2006. – 752 с.
6. Муниципальне право зарубіжних країн [Текст] : навч. посіб. (Частина 3) / За заг. ред. П. Ф. Мартиненка. – К. : Знання України, 2006. – 284 с.
7. Черкасов, А. И. Местное самоуправление и децентрализация власти: опыт развивающихся стран [Текст] / А. И. Черкасов // Государство и право. – 1992. – № 5. – С. 57–63.
8. Шаповал, В. М. Сутнісні характеристики місцевого самоврядування [Текст] / В. М. Шаповал // Право України. – 2002. – № 3. – С. 48–54.
9. Яновскі, М. Основні положення реформи устрою в Польщі [Текст] / М. Яновскі // Матер. міжнар. конф. “Сприяння проведенню адміністративно-територіальної реформи в Україні та її адаптації до європейських стандартів управління територією через призму польського досвіду”, 14–15 лист. 2005 р. – Хмельницький : [б. в.], 2005. – С. 144–147.



Кеменяш Роксолана Юрійвна,

*асистент кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права
Хмельницького університету управління та права*

ВЗАЄМОЗВ'ЯЗОК ЕКОНОМІЧНОЇ ТА ПРАВОВОЇ ДОКТРИНИ ЗА ДОПОМОГОЮ ІНСТИТУТУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Визначення ролі місцевого самоврядування в економічному розвитку надзвичайно важливо. Досвід багатьох країн показав, що в умовах ринкової економіки місцеве самоврядування має бути тим суб'єктом, який за допомогою своїх посадових осіб та інструментів, функціонує, виходячи з міркувань довготривалого загального блага. У той же час ні правова система, ні держава сама по собі не в змозі забезпечити динамічний економічний розвиток.

Це виступає результатом ініціативи приватного підприємництва. У цьому все більш проявляється правота Й. Шумпетера, який вважав підприємство не будь-який бізнес, а тільки інноваційний, що забезпечує нове поєднання факторів виробництва. Він вважає: “Форма і зміст розвитку, в нашому розумінні, в такому випадку задаються поняттям “здійснення нових комбінацій”, виготовлення нового блага або створення нової якості того чи іншого блага; впровадження нового, практично невідомого методу

(способу) виробництва; освоєння нового ринку збуту, отримання нового джерела сировини або напівфабрикатів; проведення відповідної реорганізації.

У сучасних умовах, коли відбувається перехід до інформаційної економіки, принципово змінюється характер і зміст підприємництва, ставлячи на чільне місце інноваційну діяльність, тим більше, видна значимість, як приватної ініціативи, так і заохочувальної і підтримуючої функції місцевого самоврядування. Поєднання їхніх зусиль веде до блискучих результатів в економічному розвитку найбільш розвинених держав, а також проривному розвитку нових індустріальних країн.

Обґрунтування економічної ролі держави, а зокрема і намісників на місцях – місцевого самоврядування, можна знайти ще наприкінці XIX ст. Так, німецький економіст А. Вагнер висунув гіпотезу, (закон Вагнера), яка, хоча і зазнала багаторазової критики, продовжує отримувати фактичні підтвердження. На думку Вагнера промисловий розвиток має супроводжуватися зростанням частки державних витрат у валовому національному продукті з розвитком суспільства, попит на послуги культури зростає швидше, ніж особисті доходи, а монополії потребують контролю.

Загальновизнаним, в даний час, видається також положення про те, що саме місцеве самоврядування має забезпечувати досягнення загальнонаціональної цілі розвитку. У більшості країн такою метою визнається добробут.

В економічній теорії поняття “добробут” активно розроблялось вченими США та Англії, де виник навіть спеціальний науковий термін “економіка благоденства”. У якості ведучої цілі це поняття було визначено і в рамках колишньої, неринковою радянської економіки.

Однак практика показала, наскільки складним в теоретичному плані є це поняття. Причина в тому, що, говорячи про добробут, важко конкретно, кількісно сформулювати мету. Вона в значній мірі має відносний характер. У реальній політиці мета добробуту у своєму початковому варіанті навіть не називається.

В економічній теорії також ставилися завдання визначення найкращої, “ідеальної”, оптимальної економічної політики для досягнення цілей держави. Отже, не лише з правової основи, а й з економічної ми повинні розглядати дану проблему становлення єдиного поняття економіки з юриспруденцією. Основи даного напрямку закладені в базовій теорії Нобелівського лауреата, голландського вченого Я. Тінбергена. Він окреслив послідовність кроків формування такої політики. Перше – формулювання головних цілей, які бажано досягти. Друге – визначення цільових показників, через які можна виразити мету. Третє – підбір політичних інструментів, якими володіє уряд. Тінберген розробив модель економічної політики у вигляді простих лінійних функцій, зв’язавши в єдине цілі і інструменти. Він показав, що для проведення успішної політики для кожної мети повинен бути використаний свій окремий незалежний набір інструментів.

Саме взаємозв’язок місцевого самоврядування зі сектором економіки має послугувати для подальшого розвитку ситуації в країні. Стабілізація та ефективно застосування таких понять на практиці послугує всебічному розгляду теперішніх проблем на площині, яку представляє держава. Починаючи від загальнодержавного рівня та завершуючи місцевим управлінням. Регламентація економіки й права як єдиного поняття реалізує та виведе на належний рівень країну.



*Ковтун Ірина Броніславівна,
декан факультету управління та економіки
Хмельницького університету управління та права,
кандидат наук з державного управління, доцент*

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Сьогодні процеси децентралізації в державному управлінні України стали абсолютною реальністю. Про необхідність децентралізації влади говорила протягом всієї незалежності кожна влада, але фактично для реалізації цих процесів не було зроблено нічого. Навпаки, за останні декілька років влада в Україні централізувалася настільки, що революція Гідності початку 2014 року стала логічним історичним наслідком боротьби народу проти узурпації влади та зневаги до громадян країни.

Якщо зазирнути в історію розвитку людства, стане зрозумілим, що централізація завжди виконувала свою надзвичайно важливу місію – створення людських колективів (племен, общин, громад тощо), перетворення їх у держави, укріплення цих держав та розвиток у них економічних, соціальних, культурних підсистем, збереження людства як такого у кінці кінців. Проте так звані відцентрові тенденції завжди йшли поруч, постійно створюючи загрозу для занадто централізованої влади. Відносини між цими двома процесами завжди розвивалися за спіраллю. І сьогодні, коли Україна як країна, яка утворилася в процесі децентралізації Радянського Союзу, сама стала однією із найбільш централізованих країн Європи, настав історичний час змінити систему державного управління на протилежну, яка буде характеризуватися такими закономірними ознаками як: перш за все розвинена система місцевого самоврядування, повноцінні органи місцевого самоврядування на усіх рівнях адміністративно-територіального устрою, невтручання органів державної влади у діяльність громад та сформованих ними органів, передача на місця фінансових ресурсів, достатніх для повноцінного виконання органами місцевого самоврядування повноважень через децентралізацію бюджетної системи, розвиток демократичних процедур прийняття управлінських рішень на усіх щаблях державно-управлінської системи.

За відсутності вищезазначених явищ у житті нашої країни ми маємо фактично деконцентровану на місцевий рівень державну владу. Це стосується районів та областей, у яких фактично повновладними органами були і залишаються місцеві державні адміністрації, які функціонують у системі виконавчої влади та реалізують весь комплекс повноважень щодо управління розвитком відповідних адміністративно-територіальних одиниць, включаючи і самоврядні за своєю суттю (наприклад управління спільною комунальною власністю територіальних громад), а районні та обласні ради фактично перетворені у структури, які в більшості не мають значного впливу на життя регіонів, а лише за допомогою передбачених чинним законодавством процедур легалізують проекти рішень, розроблених адміністраціями. На рівні територіальних громад зберігається контроль центральної влади за допомогою майже повної залежності у фінансових ресурсах. Якщо чинним Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” [1] не передбачено жодної ієрархії в системі місцевого самоврядування, то бюджетна система нашої країни вимальовує її дуже чітко.

Все це звісно не сприяє соціально-економічному розвитку територій, не виховує відповідального ставлення громадян до власного майбутнього, які ще до сих пір живуть в очікуванні від сильної центральної влади, від Президента, від Уряду тощо вирішення усіх своїх життєвих питань: від оборони кордонів, соціального захисту, працевлаштування до благоустрою прибудинкових територій та під’їздів.

Децентралізована ж система управління державою передбачає передусім перенесення влади на рівень управління, який є найближчим до громадян – до реального місцевого самоврядування.

Які ж перспективи та загрози несе децентралізація для розвитку Українських територіальних громад? Переваги децентралізації влади для місцевого самоврядування ми вбачаємо у такому:

- місцеві органи влади формуються у демократичний спосіб населенням відповідних адміністративно-територіальних одиниць;
- забезпечується участь населення, локалізованого рамками відповідних адміністративно-територіальних одиниць, в управлінні державними справами як безпосередньо, так і через обраних представників (розвиток моделі партнерства);
- забезпечується реалізації принципу субсидіарності, тобто безпосереднього наближення місцевої влади до громади та її проблем;
- більш повне забезпечення повноважень органів місцевого самоврядування необхідними фінансовими ресурсами, в тому числі через їхню участь у загальнодержавних податках;
- чітке розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади;
- забезпечення принципу розподілу функцій і повноважень між органами та головними посадовими особами місцевого самоврядування гарантується системою стримувань і противаг, яка унеможлиблює втручання одних органів місцевого самоврядування у сферу компетенції інших;
- забезпечення прозорих процедур надання публічних послуг та гнучкість щодо розроблення заходів підвищення їхньої якості;
- посилення громадського контролю і в цілому впливу громади на діяльність усіх місцевих органів влади, в тому числі й виконавчої.

Проте, вважаємо, що загрози децентралізації влади для місцевого самоврядування теж можуть мати місце, а саме:

- посилення відповідальності органів місцевого самоврядування перед виборцями та державою (недолік для самої місцевої влади, але позитив для громади);
- повна відповідальність за “якість” влади покладатиметься на виборців, а вони не завжди готові до свідомого і обґрунтованого вибору достойних представників своїх інтересів;
- висока ймовірність збільшення рівня корупції саме в органах місцевого самоврядування, адже вони розпоряджатимуться більшим фінансовим ресурсом;
- небезпека доступу до місцевої влади непрофесіоналів (через виборні посади), що може погіршити якість управління;
- якщо населення не буде правильно проінформовано про сутність децентралізації, вона може бути сприйнята як федералізація, що призведе до появи та укріплення “місцевих еліт”, інтереси яких можуть з часом вступити у суперечність із загальнодержавними інтересами;
- залишається загроза посилення так званого “містечкового еґоїзму”, який у своїх крайніх проявах може бути матеріалізований у сепаратизмі (в тому числі й за підтримки певних зовнішніх сил).

Проте, децентралізація влади в Україні сьогодні – це наш історичний шанс, у нас немає вибору, альтернатива та інтрига залишається лише в тому, яким чином ми скористаємося цією можливістю.

Використані джерела:

1. *Про місцеве самоврядування в Україні* : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР зі змін. та доп. станом на 26.10.2014 р. [Електронний ресурс] Верховна Рада України. Законодавство України. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>.



Когут Ольга Володимирівна,
завідувач кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права
Хмельницького університету управління та права,
кандидат юридичних наук, доцент

ФОРМИ УЧАСТІ СУБ'ЄКТІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

Серед учасників адміністративного процесу чільне місце належить органам місцевого самоврядування та їхнім посадовим чи службовим особам, адже вони здійснюють великий обсяг владно-публічних повноважень у різних сферах і тому можуть виступати стороною публічно-правового спору, переданого на вирішення адміністративного суду. На форму залучення до адміністративної справи впливають такі *особливості суб'єктів місцевого самоврядування*: 1) різні форми здійснення наданих їм повноважень; 2) обумовленість діяльності як основними завданнями місцевого самоврядування, так і завданнями, які опосередковано впливають із сутності місцевого самоврядування (наприклад, проходження служби в органах місцевого самоврядування); 3) здійснення публічних повноважень місцевого самоврядування різними за організаційною природою суб'єктами й органами – громадами, радами, головами, виконавчими органами, органами самоорганізації населення, іншими суб'єктами; 4) наділення деяких органів місцевого самоврядування представницькими функціями від відповідних територіальних громад [1, с. 421].

Аналіз практики діяльності адміністративних судів свідчить про те, що найчастіше органи та інші суб'єкти місцевого самоврядування залучаються до участі в адміністративній справі у якості *відповідача*, а предметом розгляду виступає правомірність їхніх рішень. Але, як правильно зазначає Д. Лук'янець, на відміну від рішень, наприклад, органів виконавчої влади, існує низка проблем як щодо розгляду відповідних адміністративних справ, так і щодо виконання рішень, які приймаються адміністративними судами за результатами їхнього розгляду [2, с. 110]. Насамперед це стосується *оцінки рішень з позиції критеріїв, визначених ч. 3 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України* (далі – КАС України [3]), адже деякі з цих критеріїв (розсудливість, добросовісність, неупередженість) можуть бути застосовані лише до одноособових рішень і не можуть поширюватись на колегіальні органи, якими є переважна більшість органів місцевого самоврядування. Це стосується і вимоги врахування права особи на участь у процесі прийняття рішення, адже відповідно до ст. 59 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” [4] рішення ради приймається на її пленарному засіданні більшістю депутатів від загального складу ради відкритим (у тому числі поіменним) або таємним голосуванням, отже у цьому процесі не може брати участь ніхто, крім депутатів відповідної ради [2, с. 113].

Проблеми можуть виникнути і при виконанні рішення суду у разі задоволення позову про визнання протиправними рішення суб'єкта владних повноважень чи окремих його положень та про скасування або визнання нечинним такого рішення чи

окремих його положень (ч. 2 ст. 162 КАС України). Як правильно підмічають науковці, правові акти індивідуальної дії, що були прийняті місцевою радою, на момент їхнього оскарження, як правило, вже виконані, а відповідні правові наслідки прийняття таких рішень вже настали [2, с. 112; 5, с. 61], тому доцільнішим було б одночасно з прийняттям рішення про визнання рішення місцевої ради протиправним приймати рішення про поворот його виконання із зазначенням способу його здійснення.

Проблемно буде виконати і рішення адміністративного суду, яким місцеву раду зобов'язують вчинити певні дії або прийняти певне рішення. По-перше, місцеві ради приймають рішення шляхом голосування, кожен депутат використовує свій голос на власний розсуд і не може бути примушений голосувати всупереч своїй волі, тому немає гарантії прийняття радою рішення, яке відповідає вимогам постанови адміністративного суду. По-друге, розгляд певного питання може не завершуватись відповідним рішенням. Тому підтримуємо думку Д. Лук'янца про те, що на законодавчому рівні має бути виключена можливість неприйняття рішення в тих умовах, коли зміст справи допускає декілька варіантів її вирішення (дозволити – не дозволити, надати – не надати тощо) [2, с. 114]. У таких ситуаціях має застосовуватись механізм рейтингового голосування – на розгляд виносяться всі можливі варіанти рішення і рада голосує за кожен із них окремо. Прийнятим вважається таке, яке отримало більше голосів “за” порівняно з іншими. Саме такий механізм за будь-яких умов забезпечить прийняття рішення.

Суб'єкти місцевого самоврядування можуть також порушувати в адміністративному суді справу, виступаючи *позивачем* (п. 5 ч. 1 ст. 17, ч. 4 ст. 50, ст. 182 КАС України). Але, як зазначає В. Бевзенко, існує певна неузгодженість адміністративно-процесуального законодавства з законодавством щодо місцевого самоврядування [1, с. 421]. Відповідно до ч. 1 ст. 182 КАС України, органи місцевого самоврядування негайно після одержання повідомлення про проведення зборів, мітингів, походів, демонстрацій тощо мають право звернутися до окружного адміністративного суду за своїм місцезнаходженням із позовною заявою про заборону таких заходів чи про інше обмеження права на мирні зібрання (щодо місця чи часу їхнього проведення тощо) [3]. Однак ця норма суперечить сутності місцевого самоврядування в Україні, яка полягає у здатності територіальної громади самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України (ч. 1 ст. 2 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”) [4]. Тобто адміністративною процесуальною нормою передбачена можливість звертатися до адміністративного суду щодо обмеження права на мирні зібрання, і в той же час нормою матеріального права закріплено здатність цих органів вирішувати питання місцевого значення. Таким чином, процесуально-правова можливість органів місцевого самоврядування звертатися до адміністративного суду із заявою про обмеження конституційного права жителів територіальної громади, об'єднаних у місцеве самоврядування, спотворює основне призначення, головну ідею місцевого самоврядування – захист і вирішення питань місцевого значення [1, с. 421]. Більше того, у Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні” взагалі відсутня вказівка про можливість органів місцевого самоврядування звернутися до адміністративного суду із позовною заявою про заборону проведення зборів, мітингів, походів, демонстрацій чи про інше обмеження права на мирні зібрання. Передбачено тільки право звертатися до суду із заявою про визнання незаконними актів органів виконавчої влади, інших органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та

організацій, які обмежують права територіальної громади, а також повноваження органів і посадових осіб місцевого самоврядування (ст.ст. 42, 43, 55, 71). Тому доцільно взагалі виключити органи місцевого самоврядування з переліку заявників, уповноважених звертатися до адміністративного суду з позовною заявою про заборону проведення мирних зібрань.

Органи та суб'єкти місцевого самоврядування в адміністративному судочинстві можуть брати участь і як *третья особа*. Прикладом можуть слугувати позови до відповідних рад про визнання незаконними та скасування відповідних рішень про звільнення з публічної служби. У таких справах третьою особою на стороні відповідача може виступати голова цієї ради [6].

Ще однією формою участі органів місцевого самоврядування в адміністративному судочинстві є *виконання ними представницьких функцій*. Так, відповідно до ч.ч. 1, 3 ст. 60 КАС України, органи місцевого самоврядування можуть звертатися до адміністративного суду з адміністративними позовами про захист прав, свобод та інтересів інших осіб і брати участь у цих справах, а також можуть бути залучені судом до участі у справі як законні представники або вступити у справу за своєю ініціативою з метою виконання покладених на них повноважень [3]. Таке представництво уповноважені здійснювати: голова сільської, селищної, міської, районної, районної у місті, обласної ради, голова постійної комісії ради, депутат ради, посадова особа місцевого самоврядування. Слід зазначити, що у визначених законодавством випадках представництво може здійснювати обмежене коло осіб. Так, згідно п.п. 1.4 та 1.7 Правил опіки і піклування [7], безпосереднє ведення справ щодо опіки і піклування покладається на відповідні відділи й управління місцевих державних адміністрацій, виконавчих комітетів міських чи районних у містах рад, а у селищах і селах справами опіки і піклування безпосередньо відають виконавчі комітети сільських і селищних рад. Тому саме ці органи беруть участь у розгляді судами спорів, пов'язаних із захистом прав неповнолітніх дітей та осіб, які перебувають під опікою (піклуванням).

Можливою є й участь суб'єктів місцевого самоврядування (голів відповідних рад чи постійних комісій рад, депутатів ради, посадової особи місцевого самоврядування) в адміністративному судочинстві як *свідка*, адже їхнє перебування у владно-публічних правовідносинах обумовлює можливість отримання ними відомостей, обставин, особливостей про ці правовідносини. А принцип забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішень адміністративного суду (ст. 13 КАС України) дозволяє зробити висновок про ще одну форму такої участі – як *скаржника* в апеляційному, касаційному провадженні або *заявника* у провадженні при перегляді судових рішень Верховним Судом України чи провадженні за нововиявленими обставинами.

Отже, органи та інші суб'єкти місцевого самоврядування, зважаючи на їхню множинність та великий обсяг владно-публічних повноважень у різних сферах, можуть бути учасниками адміністративного судочинства у різних формах, але існують певні проблеми, вирішення яких потребує вдосконалення не лише КАС України, а й законодавства про місцеве самоврядування.

Використані джерела:

1. Бевзенко, В. М. *Участь в адміністративному судочинстві України суб'єктів владних повноважень: правові засади, підстави та форми [Текст] : монограф. / В. М. Бевзенко. – К. : Прецедент, 2010. – 475 с.*

2. Лук'янець, Д. Проблеми адміністративного судочинства при вирішенні справ стосовно правомірності рішень органів місцевого самоврядування [Текст] / Д. Лук'янець // Право України. – 2011. – № 4. – С. 110–115.
3. Кодекс адміністративного судочинства України [Текст] : Закон України від 06.07.2005 р. № 2747-IV зі змін. та доп. станом на 06.11.2014 р. // Офіційний вісник України. – 2005. – № 32. – Ст. 1918.
4. Про місцеве самоврядування в Україні [Текст] : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР зі змін. та доп. станом на 26.10.2014 р. // Офіційний вісник України. – 1997. – № 25. – С. 20.
5. Руцак, І. Я. Оскарження рішень органів місцевого самоврядування в адміністративному судочинстві [Текст] / І. Я. Руцак // Юридичний вісник України. – 2013. – № 3. – С. 59–62.
6. Реєстраційний номер рішення: 28464842; 28464710 [Електронний ресурс] Єдиний державний реєстр судових рішень. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua>.
7. Правила опіки та піклування [Текст] : затверджені наказом Держкомсім'ямолоді України, Міносвіти, МОЗ України, Мінпраці України від 26.05.1999 р. № 34/166/131/88 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 26. – С. 115.



Кулі-Іванченко Ксенія Костянтинівна,
асистент кафедри конституційного права
Національного університету “Одеська юридична академія”

МЕТА СОЦІАЛЬНОГО ЗАМОВЛЕННЯ ЯК ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОЇ ІННОВАЦІЇ У СИСТЕМІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Проголошення Конституцією України нашої держави соціальною стало важливою конституційною гарантією забезпечення і захист соціальних прав і свобод людини і громадянина. Визнаючи людину найвищою соціальною цінністю, держава має ставати соціально орієнтованою і намагатися якомога ефективніше надавати соціальну допомогу особам, які потрапили у важку життєву ситуацію, з метою забезпечення кожному гідного рівня життя, перерозподіляти економічні блага відповідно до принципу соціальної справедливості.

Соціальна держава є механізмом попередження і подолання соціальних протиріч, урахування і координації інтересів різних груп населення. Метою такої держави є стабілізація та поступовий розвиток соціальної сфери, у тому числі через інноваційні механізми, одним з яких виступає соціальне замовлення.

Визначення мети соціального замовлення підпорядковане двом підходам. Перший з них включає мету впровадження та застосування механізму соціального замовлення як такого. Тобто це є широкий підхід, який передбачає визначення цілей функціонування цього інституту в системі суспільних відносин, його місця у механізмі надання соціальних послуг.

Так, С. С. Герасимчук наголошує, що головною метою соціального замовлення є реалізація системи заходів правового, економічного, соціального, медичного, освітнього, культурологічного та організаційного характеру, спрямованих на створення умов соціального захисту населення, посилення взаємодії органів

виконавчої влади, місцевого самоврядування і громадських об'єднань, органів самоорганізації населення, підвищення їхньої ролі у суспільному житті, вирішенні соціальних проблем громад [1, с. 14]. Таке визначення мети впровадження соціального замовлення є дещо некоректним, оскільки “реалізація системи заходів” сама по собі не може бути метою, як і “створення умов” для чогось. Цей інститут повинен мати конкретну мету та застосовуватися відповідно до неї.

Більш точно до визначення мети соціального замовлення підійшла К. В. Дубич, на думку якої це є ефективна взаємодія між державним і недержавним суспільними секторами з питань надання отримувачам соціальних послуг, раціонального використання соціальних видатків, вирішення важливих соціальних проблем, які віднесено органами державної влади до пріоритетів соціальної політики [2]. Отже оптимальне надання соціальних послуг через ефективну взаємодію органів місцевого самоврядування та інститутів громадянського суспільства – і є основна мета соціального замовлення як інновації у системі місцевого самоврядування. Така взаємодія може бути різних типів та складатися аналогічно характеру і типологізації управлінських відносин, що виникають в процесі взаємодії публічно-владних структур на місцевому рівні. Цьому присвячена одна з робіт А. Р. Крусян [3, с. 108–156], але в даному випадку особливість взаємодії зумовлена тим, що сторонами є не тільки публічно-владні структури, а публічно-самоврядний орган та виконавець соціального замовлення (громадська, благодійна організація тощо). У процесі здійснення місцевого управління виникає особливий вид соціально-управлінських відносин – відносини між органами місцевого самоврядування з підприємствами, установами та організаціями, що не перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад. Такі відносини за характером можуть бути різних типів (видів). Види взаємодії відповідають типам структурних зв'язків, які виникають між цими органами. Поняттям “структурні зв'язки” у даному випадку охоплюються впорядковані відносини, які виникають між органами місцевого самоврядування та підприємствами, установами і організаціями, що не перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, у ході їхньої спільної діяльності (взаємодії). При здійсненні взаємодії можна виділити три основних типи структурних зв'язків: координаційні, субординаційні та реординаційні структурні зв'язки.

Координація як вид взаємодії органів місцевого самоврядування та підприємств, установ і організацій, що не перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, характеризується тим, що встановлюється, як правило, між не підпорядкованими один одному суб'єктами та ґрунтується на взаємній зацікавленості у доцільних спільних діях рівноправних органів з метою забезпечення ефективного управління на місцях. Координаційна взаємодія найбільш властива для вказаних суб'єктів при здійсненні соціального замовлення та визначається умовами відповідного соціального контракту. Це твердження підкріплюється положеннями частини першої статті 18 Закону України “Про місцеве самоврядування” [4], відповідно до якої “відносини органів місцевого самоврядування з підприємствами, установами та організаціями, що не перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, будуються на договірній і податковій основі та на засадах підконтрольності у межах повноважень, наданих органам місцевого самоврядування законом”.

Субординаційна взаємодія, яка характеризується тим, що здійснюється між органами, між якими існують вертикальні управлінські відносини, коли один орган підпорядкований іншому, властива соціальному замовленню лише при реалізації

суб'єктами соціального замовлення власних зобов'язань за соціальним контрактом під контролем іншої сторони. Це проявляється, наприклад, при реалізації положень частини третьої статті 18 Закону України “Про місцеве самоврядування”, відповідно до якої “органи місцевого самоврядування можуть виступати з ініціативою щодо перевірок, а також організувати проведення перевірок на підприємствах, в установах та організаціях, що не перебувають у комунальній власності, з питань здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади”.

Реординаційна взаємодія органів місцевого самоврядування з підприємствами, установами та організаціями, що не перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, проявляється у вигляді зворотних зв'язків, коли при здійсненні своїх повноважень орган місцевого самоврядування має здійснити погодження з виконавцем соціального замовлення або навпаки, коли виконавці соціального замовлення можуть входити з ініціативою до органів місцевого самоврядування. Це забезпечується правом представників виконавця соціального замовлення бути присутніми з правом дорадчого голосу на засіданнях органів місцевого самоврядування або навпаки, правом звертатися до суду для скасування незаконних актів тощо, що також має реординаційний характер. Так, відповідно до частини другої статті 18 Закону України “Про місцеве самоврядування” “з питань, віднесених до відання органів місцевого самоврядування, на їхню вимогу підприємства, установи та організації, що не перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, надають відповідну інформацію”.

Приклади широкого підходу до визначення мети соціального замовлення можна знайти у багатьох наукових працях. Так, А. І. Колісниченко та Т. О. Славко вважають, що: “Мета соціального замовлення – підвищення ефективності застосування бюджетних та позабюджетних коштів, які спрямовуються на вирішення соціальних проблем, та залучення додаткових ресурсів у соціальну сферу. В основі соціального замовлення знаходяться соціальні потреби та соціальні проблеми. Тому кінцевою метою такого виду діяльності є задоволення потреб через вирішення проблем членів територіальної громади” [5, с. 10].

Другий підхід до визначення мети соціального замовлення є вузьким, оскільки передбачає визначення мети конкретних відносин між відповідними суб'єктами щодо реалізації предмету соціального замовлення. У даному випадку така мета має бути визначена відповідним соціальним контрактом. Ця мета виходить з легального визначення соціального замовлення, що міститься в статті 1 Закону України “Про соціальні послуги”: “...для задоволення потреб у соціальних послугах, визначених місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування” [6]. Така позиція поділяється й науковцями, які зазначають, що “головною метою соціального замовлення є реалізація системи заходів правового, економічного, соціального, медичного, освітнього, культурологічного та організаційного характеру, спрямованих на створення умов соціального захисту населення, посилення взаємодії органів ... місцевого самоврядування і громадських об'єднань, органів самоорганізації населення, підвищення їхньої ролі у суспільному житті, вирішенні соціальних проблем громад” [1, с. 14].

Отже, коли йдеться про соціальне замовлення у сфері місцевого самоврядування, мається на увазі вирішення питань місцевого значення (надання соціальних послуг) суб'єктами, що уклали з відповідним органом місцевого самоврядування соціальний контракт. Саме соціальним контрактом у кожному конкретному випадку визначається мета соціального замовлення, а також шляхи її досягнення.

Використані джерела:

1. Герасимчук, С. С. Стратегія підвищення якості надання соціальних послуг населенню Дніпропетровська шляхом розробки та впровадження механізму соціального замовлення [Текст] / С. С. Герасимчук // Актуальні проблеми державного управління та місцевого самоврядування : матер наук.-практ. конф. за результатами стажування слухачів спец. "Держ. упр-ня" / За заг. ред. Є. І. Бородіна. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2011. – С. 14–16.
2. Дубич, К. В. Соціальне замовлення – ефективний механізм надання соціальних послуг в Україні / К. В. Дубич // <http://www.academy.gov.ua/ej/ej17/PDF/14.pdf>
3. Крусян, А. Р. Взаимодействие местных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления в Украине [Текст] / А. Р. Крусян. – О. : Юрид. лит., 2001. – 164 с.
4. Про місцеве самоврядування в Україні [Текст] : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР зі змін. та доп. станом на 26.10.2014 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
5. Колісниченко, А. І. Теоретичні та практичні аспекти соціального замовлення як одного із способів реалізації муніципальної соціальної політики [Текст] / А. І. Колісниченко, Т. О. Славко // Наукові праці. – Том 69. – Вип. 56. – Політичні науки. Правознавство. – С. 8–12.
6. Про соціальні послуги [Текст] : Закон України від 19.06.2003 р. № 966-IV зі змін. та доп. станом на 18.10.2012 р. // Голос України. – 2003. – № 134. – 22 липня.



Лозінська Світлана Володимирівна,
доцент кафедри цивільного права та процесу
Хмельницького університету управління та права,
кандидат юридичних наук, доцент

ДО ПИТАННЯ ПРО ІСТОРИЧНІ ВИТОКИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Інститут місцевого самоврядування є результатом довгої історичної еволюції, витоки якого сягають родоплемінного устрою античних часів. Елементи місцевого самоврядування мали місце на теренах Давньоримської держави, які проявилися в управлінні завойованих Римом територій впродовж V–III ст. до н. е. Особливістю такої території було привілейоване становище міста-поліса Рима і різний ступінь залежності від нього підлеглих племен, народів, міст Італії, що отримали різний правовий статус. Відмінності в юридичному становищі були зумовлені неоднаковим економічним, соціальним та культурним розвитком завойованого населення Італії.

Найбільшими привілеями володіли в правовій сфері колонії римських громадян, жителі яких мали відповідні права. Колонії організовувалися на землях, відібраних у тих, хто чинив особливо завзятий опір Риму. Такі колонії не мали прав внутрішнього самоврядування, оскільки брали участь у виборах римських магістратів та були постійними військовими гарнізонами.

Найчисленнішою групою були римські союзники, становище яких визначалося різними договорами. Багато союзників повинні були брати участь в усіх війнах Риму, інші мали надавати військову допомогу Риму лише в разі нападу на нього. Автономні права мали також латинські колонії, засновані Римом і містами латинського союзу.

Жителі латинських колоній, які переселялися в Рим, отримували права римських громадян, а під час війн Риму виставляли особливі союзницькі загани.

Окрему групу становили муніципії – італійські общини, які віддавна входили до складу Римської держави і були самостійними. Власне у цей же період сформувалося поняття “муніципальний”, яке почало використовуватися по відношенню до цих самостійних громад, які будучи під владою Риму, обтяжувалися різними повинностями на його користь.

Створення муніципії як потенційного учасника публічних та цивільних правовідносин почалося у IV ст. до н. е. в результаті реформування правового статусу колишніх самостійних міст-держав (*civitates*), які в цей час фактично втратили свою державницьку самостійність, опинившись під владою Риму. Остаточне втілення муніципального устрою Давньоримської держави відбулося у I ст. до н. е., коли Рим перетворився з міста-держави на державу-республіку, а у подальшому – в імперію. У цей період муніципії Стародавнього Риму почали виникати і з колишніх колоній або з повністю підлеглих (окупованих) Риму територій.

Таким чином, муніципія була однією з найпоширеніших форм відносин Риму із залежними від нього общинами. Вона вважалася головною ланкою й опорою імперії та імператорської влади.

Жителі муніципій вибирали власних магістратів, міську раду, брали участь у народних зборах. Пізніше вони здобули права римських громадян. Общини без права голосування перебували на нижньому рівні залежності. Вони мали внутрішнє самоврядування, але були обмежені в правах і їхні члени не могли брати участі в римських комісіях та обиратися магістратами. Життя общин контролювали представники Риму. У сфері майнових і шлюбних прав члени общини без права голосування перебували в однаковому становищі з римськими громадянами.

В управлінні Італією Рим дотримувався порівняно м'якої тактики: деяким общинам надавалася певна внутрішня самостійність, а окремим – навіть римське громадянство.

Досить велика увага приділялася в імператорському законодавстві організації муніципій, муніципальних рад (курій) і різного роду колегій та корпорацій. Муніципальні зобов'язання були двох видів: майнові і особисті. До першої категорії належало все, що пов'язувалося з майновими витратами, а саме: постачання перевізних засобів, сухопутних і річкових, організація видовищ, свят, постачання коней для кінних перегонів тощо. До категорії особистих повинностей – все, пов'язане з фізичною працею, душевним хвилюванням і пильнуванням, а саме: захист міста (*defensio civitatis*), представництво від імені міста як міського уповноваженого (*syndicus*), виконання обов'язків для проведення цензу й оцінки майна, турбота про громадські будівлі, водопроводи, постачання у місто продовольства (*annona*), а також дрібні повинності – охорона зерносховищ, постачання дров для опалення лазень тощо [1, с. 593].

Від несення повинностей звільнялися: римські сенатори, чиновники, орендарі фіску, діти, хворі, каліки, багатодітні батьки, солдати, ув'язнені та інші категорії. Малозаможні звільнялися від виконання майнових, але несли особисті повинності. З поліпшенням матеріального становища вони негайно залучалися й до виконання майнових повинностей, а отже, й до отримання відповідних почесних посад: “Намісники провінцій стежать, щоб повинності і почесні посади в містах розподілялися у певному порядку відповідно до віку і становища, щоб не обтяжувалися одні й ті ж особи і щоб завдяки цьому не послаблювалися ні люди, ні сили держави” [Дігести, IV, 3].

Був прийнятий загальний муніципальний закон – Закон Юлія Цезаря про муніципії (*Lex Julia municipalis*) у 45 році до н. е., який закріпив таку організацію міської влади, принципи якої визначили головний напрям розвитку місцевого самоврядування у світі [2].

Вищим органом управління того часу були народні збори громадян – членів міської громади, які обирали муніципальних магістратів і вирішували важливі питання міського життя. Кожне місто мало муніципальний сенат (представницький орган), а судову та адміністративну владу здійснювала муніципальна магістратура. Більш ніж за двотисячолітню історію значення цього терміну практично не змінилося. Якщо муніципалітетами в Римі називалися міста, що користувалися самоврядними правами, то сьогодні – це обрані населенням міські та сільські органи місцевого самоврядування, уповноважені громадою органи, що виконують визначені завдання і функції.

Незважаючи на те, що давньоримська юриспруденція так і не визнала *persona* за будь-яким іншим явищем, окрім людини, саме в час активного розвитку муніципій за останніми почала визнаватися здатність мати окремі права: одержувати майно у спадок, укладати угоди, шукати та відповідати у суді тощо, а самі муніципії вже розглядалися не як сукупність членів, а як певна єдність, котра має здатність як така брати участь у цивільних правовідносинах [4, с. 8].

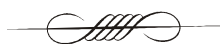
Вихідці із італійських муніципій відіграли значну роль у розвитку римської культури. Немало юних представників муніципальної знаті отримувало освіту в Римі і долучалося до різних гуртків римської аристократичної молоді. Коло осіб, які отримували освіту періоду Республіки, значно розширилося, виробилися певні прийоми навчання, яке розпочиналося в Римі з 7 років. Із цього віку діти відвідували школу, де вивчали читання, письмо і лічбу. З 12 до 16 років юнаки відвідували граматичні школи, де головними предметами були література, граматики, логіка, арифметика, геометрія, астрономія і музика. У системі римської освіти, поряд з вивченням римського права, відчутним був грецький вплив, який проявився у вивченні риторики. Кошти для функціонування риторських шкіл починають виділяти муніципії та знатні аристократи, а ритори (вчителі красномовства) стали частими гостями в палацах імператорів і будинках аристократів [1, с. 549].

Отже, генеза поняття “*municipium*” у праві Стародавнього Риму як явища, має ознаки історичного прототипу сучасної територіальної громади. У цей же період відбувається активне становлення муніципій не лише як суб’єктів публічних, а й приватних відносин, що в цілому відповідає сучасному розумінню місцевого самоврядування та муніципального права як конгломерату публічно-приватних відносин і норм в результаті дії яких власне й відбувається становлення муніципальної влади [3, с. 77].

Використані джерела:

1. Балух, В. О. *Історія античної цивілізації [Текст] : підруч. : у 3-х т. / В. О. Балух. – Т. 2. Стародавній Рим. – Чернівці : Вид-во “Наші книги”, 2008. – 848 с.*
2. *Європейський тиждень місцевої демократії [Електронний ресурс] Запорізька обласна державна адміністрація. – Режим доступу : <http://www.zoda.gov.ua/article/1291>.*
3. Батанов, О. В. *Проблеми становлення і розвитку муніципального права: основні чинники та суспільно-політичні умови [Текст] / О. В. Батанов // Часопис Київського ун-ту права. – 2014. – № 1. – С. 77–81.*

4. *Первомайський, О. О. Участь територіальної громади у цивільних правовідносинах [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 – Цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право / О. О. Первомайський. – Х. : [б. в.], 2003. – 21 с.*



Марчук Макар Петрович,
старший науковий співробітник

*Міжвідомчого науково-дослідного центру з проблем боротьби
з організованою злочинністю при РНБО України,
кандидат юридичних наук*

ДО ПИТАННЯ СТАНУ ТА ТЕНДЕНЦІЙ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Протягом останнього часу в науковій літературі та засобах масової інформації, що висвітлювали проблеми діяльності органів місцевого самоврядування неодноразово піднімалися питання політичного та фінансового впливу на зазначені органи. Найбільш гострими є вирішення проблеми подолання негативних явищ корупції [1, с. 112].

Лише за офіційними даними МВС України, працівниками правоохоронних органів за 9 місяців 2014 року до суду було направлено 2,2 тис. протоколів про адміністративні корупційні правопорушення. Серед них працівниками прокуратури складено 830 протоколів (або 37,7 %), ОВС – 713 (або 32,4 %), СБ України – 625 (або 28,4 %), військової прокуратури – 36 (або 1,6 %). З них 627 адміністративних корупційних правопорушень було вчинено депутатами сільських, селищних, міських, районних рад. Суб'єктами корупційних адміністративних правопорушень стали 280 посадових осіб органів місцевого самоврядування (або 17,6 %). До посадових осіб місцевого самоврядування 3 категорії належало 8 осіб, 4 категорії – 157 осіб, 5–7 категорій – 115 осіб. Притягнуто до відповідальності 74 посадові та службові особи райдержадміністрацій. Також викрито 10 посадових і службових осіб облдержадміністрацій [2; 3].

На жаль, попри наявність офіційних статистичних даних від правоохоронців, точно визначити ступінь “зараженості” корупцією органів місцевого самоврядування практично неможливо, адже цей злочин вирізняється високим рівнем латентності. Корупція характерна більшою мірою для органів місцевого самоврядування великих районів і міських округів. Як правило, чим більший муніципалітет і розгалуженіший апарат виконавчо-розпорядчих органів, тим частіше в ньому “гніздиться” корупція. При цьому треба мати на увазі, що корупцією заражені не тільки самі органи місцевого самоврядування, а й підприємства та установи, які знаходяться у їхньому віданні. Саме тут громадяни найчастіше стикаються з численними штучно створюваними формальними перешкодами, надмірною бюрократією. Тому, зазвичай легше заплатити за отримання послуги необхідну суму, ніж боротися за справедливість [4, с. 7–8].

Динаміка корупційних правопорушень свідчить, що на неї впливають:

- 1) надмірне регулювання практично будь-якої підприємницької діяльності, зокрема, необхідність отримання великої кількості дозволів;
- 2) низький рівень заробітної плати посадовців місцевого рівня (громіздкий адміністративний апарат із невиправдано низьким бюджетом підсилює

- бюрократію, знижує контрольні функції відповідних органів, що призводить до зацікавленості в корупції з боку політичних, комерційних структур і чиновників);
- 3) правова незахищеність суб'єктів господарювання від зловживань з боку посадових осіб;
 - 4) недостатня прозорість процедури приватизації майна [1, с. 112] (протягом довгого періоду часу не було прозорості в діяльності органів місцевого самоврядування стосовно прийняття рішень щодо передання у власність або користування земельних ділянок комунальної власності [5, с. 50]).

Негативно впливають на ріст цього явища нестабільна політична і соціально-економічна ситуація в країні, що призводить до різнобічної стагнації в політиці, економіці та соціальному розвитку суспільства. Наявність екстремальних обставин, за відсутності орієнтиру в суспільстві, змушує представників органів місцевого самоврядування вдаватися до всіляких хитрувань, у тому числі й до отримання неправомірної вигоди [6, с. 112].

Враховуючи вищевикладене, боротьба з корупцією потребує нової якості моделі державного управління та місцевого самоврядування, заснованого на відповідальності перед суспільством, а також взаємної відповідальності суспільства і бізнесу, відкритого та продуктивного публічного діалогу

З метою підвищення діяльності органів місцевого самоврядування у сфері запобігання та протидії корупції Кабінетом Міністрів України затверджена Постанова Питання запобігання та виявлення корупції від 4 вересня 2013 року № 706, у якій зазначено, що необхідно:

- утворити (визначити) та забезпечити функціонування підрозділів (осіб) з питань запобігання та виявлення корупції у межах загальної чисельності працівників апаратів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, їхніх територіальних органів, апарату Ради міністрів Автономної Республіки Крим, апаратів органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, апаратів обласних, Київської та Севастопольської міських, районних державних адміністрацій;
- забезпечити утворення (визначення) та функціонування підрозділів (осіб) з питань запобігання та виявлення корупції на підприємствах, в установах та організаціях, які належать до сфери управління міністерств, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим.

Також органам місцевого самоврядування рекомендовано утворити (визначити) та забезпечити функціонування підрозділів (осіб) з питань запобігання та виявлення корупції в органах місцевого самоврядування, а також на підприємствах, в установах та організаціях, що перебувають у комунальній власності [7]. Однак, зазначені положення на сьогоднішній день або не реалізовані взагалі, або частково не реалізовані.

Відповідно до нового антикорупційного закону (Закону України “Про запобігання корупції” від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII) центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику є Національне агентство з питань запобігання корупції. До повноважень цього органу належить:

- проведення аналізу стану запобігання та протидії корупції в Україні, діяльності державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування у сфері запобігання та протидії корупції;

- координація та надання методичної допомоги щодо виявлення державними органами, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування корупційних ризиків у своїй діяльності та реалізації ними заходів щодо їхнього усунення, у тому числі підготовки та виконання антикорупційних програм;
- затвердження відповідно до цього Закону правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування [8].

На нашу думку, зменшення рівня корупції вимагає не стільки правових (законодавчих) рішень, чи створення нових антикорупційних органів, скільки відповідних організаційних заходів з боку керівництва самого органу місцевого самоврядування.

Для подолання причин виникнення корупційних ризиків у діяльності органів місцевого самоврядування можна запропонувати низку рішень, виконання яких дасть можливість значно зменшити корупційні прояви.

Передусім, інформація про відповідний орган місцевого самоврядування (його функції, повноваження, правовий статус кожної посадової особи, а також уся інша важлива інформація) повинна бути доступною для кожного у повному обсязі та зрозумілому викладі. Частково це положення вже починає реалізовуватись завдяки прийняттю Закону України “Про доступ до публічної інформації” [9]. Слід наголосити, що можливість особи повністю попередньо ознайомитися із вказаною інформацією не лише спростить роботу співробітників органу, оскільки відповіді на велику кількість запитань можна буде знайти у відповідних (доступних для усіх) ресурсах, але й підвищить рівень довіри приватних осіб до такого органу.

Зменшити рівень корупційних проявів можна також за допомогою створення консультаційних кабінетів (у разі якщо обсяг звернень є значним), спеціальних та універсальних довідкових служб, у тому числі телефонної довідки. Такі служби повинні працювати кожного робочого дня (а за можливості і у вихідні дні) [10, с. 45–46].

Іншим варіантом розв’язання зазначених проблем є впровадження альтернативних способів звернення за наданням адміністративних послуг.

Використані джерела:

1. Коваленко, О. О. Функції державного управління в процесі подолання корупції і тіньової економіки [Текст] / О. О. Коваленко // *Держава і ринок*. – 2013. – № 2. – С. 112–115.
2. Звіт про результати діяльності органів внутрішніх справ за пріоритетними напрямками роботи за 9 місяців 2014 року [Текст] : форма звітності, затверджена Наказом МВС України від 28.12.2012 р. № 1209 // *Відомчий документ*.
3. Звіт про окремі види кримінальних правопорушень, виявлені підрозділами ДСБЕЗ за 9 місяців 2014 року [Текст] : форма звітності, затверджена Наказом МВС України від 27.12.2012 р. № 1203 // *Відомчий документ*.
4. Васильев, В. И. Борьба с коррупцией и местное самоуправление [Текст] / В. И. Васильев // *Журнал российского права*. – 2012. – № 4. – С. 5–17.
5. Тіньова економіка в Україні: масштаби та напрями подолання [Текст] : аналіт. доп. / [Т. А. Тищук, Ю. М. Харазішвілі, О. В. Іванов ; за заг. ред. Я. А. Жаліна]. – К. : Нац. ін-т стратег. досліджень, 2011. – 96 с.
6. Мандибура, А. О. Тіньова економіка та напрями законодавчої стратегії її обмеження [Текст] / А. О. Мандибура. – К. : [б. в.], 1998. – 340 с.

7. *Питання запобігання та виявлення корупції [Текст] : Постанова Кабінету Міністрів України від 04.09.2013 р. № 706 зі змін. та доп. станом на 05.08.2014 р. // Офіційний вісник України. – 2013. – № 76. – Ст. 2826.*
8. *Про запобігання корупції [Текст] : Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII // Офіційний вісник України. – 2014. – № 87. – Ст. 2474.*
9. *Про доступ до публічної інформації [Текст] : Закон України від 13.01.2011 р. № 2939-VI зі змін. та доп. станом на 09.06.2013 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 32. – Ст. 314.*
10. *Банчук, О. Запобігання і протидія корупції в органах місцевого самоврядування [Текст] : практ. посіб. / Олександр Банчук ; Швейцарсько-український проект “Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO”. – К. : Софія-А, 2012. – 88 с.*



Матат Андрій Володимирович,
*студент 4 курсу юридичного факультету
Київського університету права НАН України*

**НАУКОВЕ ТОВАРИСТВО СТУДЕНТІВ
ЯК ЧАСТИНА СИСТЕМИ ГРОМАДСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ
ВИЩОГО НАВЧАЛЬНОГО ЗАКЛАДУ**

У зв'язку з інтеграційним процесом, який наразі знайшов нову форму свого дійсного втілення в Україні, виникає потреба для переосмислення більшості застарілих підходів в системі освіти і науки, особливо у питанні студентського самоврядування. Мова йде про підписання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, передумовою якій був вибір європейського пріоритету розвитку держави. Так, що стало вимогою для прийняття нового Закону України “Про вищу освіту” від 1 липня 2014 року [1], в державі євроінтеграційні зрушення отримали дійсне “право на життя”.

У цьому дослідженні спробуємо лише фрагментарно проаналізувати актуальні проблеми саме діяльності наукових товариств студентів (курсантів, слухачів), аспірантів, докторантів і молодих вчених (далі – наукове товариство студентів) як частини системи громадського самоврядування ВНЗ, посилаючись на законодавче нововведення – Закон України “Про вищу освіту”, а також практичну сторону на прикладі Київського університету права НАН України.

Ключовим положенням, яке регулює діяльність наукових товариств студентів – є стаття 41 закону про вищу освіту, частиною третьою якої вказано: “Наукове товариство студентів забезпечує захист прав та інтересів осіб, які навчаються або працюють у вищому навчальному закладі, зокрема щодо питань наукової діяльності, підтримки наукоємних ідей, інновацій та обміну знаннями”.

Статус наукового товариства студентів за новим законом про вищу освіту закладено у статті 41, яка регламентує законодавче регулювання такого виду громадського самоврядування ВНЗ. Так, частиною першою статті 41 вказано: “У вищих навчальних закладах та їхніх структурних підрозділах діють наукові товариства студентів, які є частиною системи громадського самоврядування відповідних вищих навчальних закладів”. Визначення про те, що наукове товариство студентів є структурним підрозділом вищого навчального закладу, а також частиною громадського самоврядування – позитивним чином впливає на подальшу його діяльність у вузі та ефективну основу для реалізації положень цієї статті.

Таке твердження можна пояснити тим, що нормативне визначення та закріплення повноважень дає змогу у подальшому брати за основу для впровадження. Адже раніше діяльність наукового товариства студентів регламентувалось на рівні типового статуту, який було затверджено Міністерством освіти і науки України. Звичайно, відсутність нормативного закріплення на рівні закону негативно впливало на практичну сторону діяльності наукових товариств студентів ВНЗ. Наприклад, було характерним чітке бачення та розуміння того, чим власне є наукове товариство студентів і чим воно відрізняється від студентського самоврядування. Принаймні на законодавчому рівні таку проблему повноцінно вирішено.

Серйозність намірів щодо діяльності наукових товариств студентів закладена також у питанні вікових меж для участі у ньому. Частиною другою статті 41 зазначено, що у роботі наукового товариства студентів беруть участь особи віком до 35 років (для докторантів – 40 років), які навчаються або працюють у вищому навчальному закладі. Варто наголосити на тому, що законом наукове товариство розглядається окрім як студентів, ще й аспірантів, докторантів і молодих вчених. Хоча на практиці, вищі навчальні заклади практикують діяльність наукових товариств студентів і аспірантів. У той час коли останні участь в діяльності органу беруть опосередковано.

У будь-якому випадку участь аспірантів та молодих науковців популяризувала б цей орган, а також виходячи із питання досвіду більш старших – впливало на ефективність та креативність діяльності. У той же час, практично такий підхід не застосовується, тому наявність активної частини студентів-науковців – достатньо на етапі переосмислення підходів у діяльності наукових товариств.

Справа у тому, що самоврядування студентів ґрунтується здебільшого на альтруїстичних засадах, відсутність яких, негативно відображається на результатах такої громадської діяльності. Нехай це питання стосується окремого дослідження, але воно досить тісно пов'язується з проблематикою даного дослідження.

Законом про вищу освіту встановлено перелік повноважень із дев'яти пунктів, які у більшій мірі можливі будуть лише у далекому майбутньому. Для розуміння такого напрямку, доцільно їх перелічити. Відповідно до частини шість статті 41 Закону України “Про вищу освіту” задекларовано – “наукові товариства студентів: 1) приймають акти, що регламентують їхню організацію та діяльність; 2) проводять організаційні, наукові та освітні заходи; 3) популяризують наукову діяльність серед студентської молоді, сприяють залученню осіб, які навчаються, до наукової роботи та інноваційної діяльності; 4) представляють інтереси студентів (курсантів, слухачів), аспірантів, докторантів і молодих вчених перед адміністрацією вищого навчального закладу та іншими організаціями з питань наукової роботи та розвитку академічної кар'єри; 5) сприяють підвищенню якості наукових досліджень; 6) сприяють обміну інформацією між молодими вченими та дослідниками; 7) сприяють розвитку міжвузівського та міжнародного співробітництва; 8) взаємодіють з Національною академією наук України та національними галузевими академіями наук, науковими та науково-дослідними установами; 9) виконують інші функції, передбачені положеннями про наукові товариства студентів (курсантів, слухачів), аспірантів, докторантів і молодих вчених, цим та іншими законами України.

Зупинимось лише на пункті 8 частини п'ятої статті 41 закону, оскільки Київський університет права єдиний навчальний заклад в державі підпорядкований Національній академії наук України, а також виступає правонаступником Вищої школи права при Інституті держави і права ім. В. М. Корецького НАН України.

Очевидно та зрозуміло, що ключовим елементом наукового товариства студентів – наукова діяльність. Власне студенти, які працюють на громадських засадах у наукових товариствах пріоритетним напрямком вбачають саме заняття науково-дослідною роботою. Досвід Київського університету права НАН України в цьому питанні має певні досягнення. В університеті започатковано проведення майстер-класів, а також всіляко підтримується участь студентів на наукових заходах та освітніх програмах.

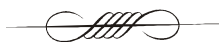
Сприяння участі студентів у науково-практичних конференціях і безкоштовна публікація матеріалів як на локальних заходах, так й за межами університету – дієвий чинник для досягнення інтересу у студентів до наукових досліджень. Цікава та нетипова подія з досвіду діяльності Наукового товариства студентів Київського університету права НАН України пов’язується з тим, що в грудні 2013 року студентами-науковцями було видано з нагоди 95-річчя Національної академії наук України та 18-річчя з дня заснування університету – Студентський глосарій: словничок основних юридичних термінів студентів-правників [2].

Окрім типових наукових заходів, університет започаткував проведення щорічного неформального круглого столу до Дня місцевого самоврядування, який став брендом Наукового товариства студентів і Студентського самоврядування Київського університету права НАН України.

Отже, проблем постане якнайменше, коли вирішенням головних з них будуть займатись віданні справі професіонали, які небайдужі до питання розвитку освіти і науки України в цей нелегкий час, що наразі є головною вимогою в період імплементації нового закону про вищу освіту.

Використані джерела:

1. *Про вищу освіту : Закон України від 01.07.2014 р. № 1556-VII [Електронний ресурс] Верховна Рада України. Законодавство України. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>.*
2. *Студентський глосарій: словничок основних юридичних термінів студентів-правників [Текст] / Відп. ред. Г. П. Левківська ; упоряд. А. В. Матат, І. С. Гольцов, Д. Є. Санченко. – К. : Київ. ун-т права НАН України, 2013. – 47 с.*



Мельничук Інна Іванівна,

*начальник відділу наукової роботи та міжнародної співпраці
Хмельницького центру перепідготовки та підвищення кваліфікації
працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування,
державних підприємств, установ і організацій*

КАДРОВИЙ ПОТЕНЦІАЛ У СИСТЕМІ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ

На зміну старим принципам управління приходять нова парадигма державного управління та місцевого самоврядування, в основі якої професіоналізація кадрів, застосування інструментарію менеджменту, надання широких повноважень громадам, врахування інтересів громадськості та взаємозв’язок місцевої влади з територіальною громадою при вирішенні питань місцевого значення. Основним завданням реформування кадрової політики місцевого самоврядування є перехід від бюрократичної, жорсткої форми державного управління до гнучкої, ринкової форми, що

повністю відповідає потребам місцевих територіальних громад та світовим тенденціям розвитку суспільства. Вирішення цього завдання тісно пов'язане із зміцненням місцевого самоврядування, яке за своєю природою спроможне збалансовувати інтереси держави та громадян, членів територіальної громади. Разом з тим, як слушно зазначають більшість науковців, передача повноважень на місцевий рівень за недостатнього кадрового забезпечення, відсутності управлінських навичок та невідпрацьованої правової бази місцевого самоврядування призводить до безсилля влади у здійсненні соціально-економічних функцій і забезпеченні внутрішньої безпеки [1; 2].

Для того щоб професіоналізація служби в органах місцевого самоврядування була продуктивною, мала обґрунтовану структуру, зміст, необхідне теоретичне осмислення цього процесу, виявлення та аналіз умов функціонування системи підвищення професійної компетентності. Проблема професіоналізму в системі місцевого самоврядування останнім часом приділяється все ще недостатня увага. Як показав аналіз наукової літератури, питання професіоналізації, в основному стосується ефективності професійного навчання, діяльності працівників органів влади, правового забезпечення професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування.

Мета роботи – науково-теоретичне обґрунтування необхідності визначення підходів та напрямів удосконалення кадрового забезпечення місцевого самоврядування шляхом цільового посадово-функціонального підходу до їхнього професійного навчання, що спонукає надання сучасних інноваційних знань з різних навчальних дисциплін в інтегровані фахові знання щодо самоврядування, переводячи їх у практичну площину виконуваних функцій і посадових завдань з використанням новітніх інформаційно-комп'ютерних технологій, якісно нового методичного, інформаційно-аналітичного та структурного алгоритму розробки і прийняття управлінських самоврядних рішень.

Специфіка посадових осіб органів місцевого самоврядування (сільського, селищного, міського голови, голів районних, районних у містах та обласних рад), обумовлена їхньою виборністю і відповідно, їхньою постійною змінюваністю. Тому особливої актуальності набуває проблема забезпечення фаховості цих структур через створення системи підвищення кваліфікації (40 відсотків сільських, селищних та міських голів, 40–60 відсотків депутатів місцевих рад під час чергових виборів обираються вперше).

Інша складова – це формування кадрів для структур відділів, управлінь органів місцевого самоврядування. Згідно до діючого Закону України “Про службу в органах місцевого самоврядування” ці призначення віднесені до компетенції сільських, селищних, міських голів, голів районної, районної у місті, обласної ради на конкурсній основі. Більш того, законодавством надається право головам районних, районних у містах, обласних рад, самостійно без проведення конкурсу приймати на службу своїх помічників, радників. Такі положення унеможливають здійснення дієвого контролю за добором кадрів, створюють умови для впровадження корупційних схем при зарахуванні на посади. У свою чергу населення територіальної громади фактично позбавляється права впливати на кадрову політику органу місцевого самоврядування при наявності фактів низького професійного, фахового рівня посадовців.

У сучасних українських реаліях не виконується в повному обсязі стаття 6 Європейської хартії місцевого самоврядування, яка передбачає: “Умови служби співробітників органів місцевого самоврядування повинні дозволяти добір висококваліфікованого персоналу з урахуванням особистих якостей та компетентності.

Для цього забезпечуються належні можливості професійної підготовки, винагороди та просування по службі”.

У контексті сучасного менеджменту процес професіоналізації веде до необхідності збагачення професійних знань кадрів, встановлення відповідної винагороди та привілеїв, особливо за умов претендування на більш високий професійний статус і все це невід’ємно пов’язано із системою організації підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування. Так, розроблено Концепцію реформування та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад, Стратегію державної кадрової політики на 2012–2020 роки та багато інших нормативно-правових актів [3].

Актуальною проблемою є доволі слабка професійна підготовка, недостатня компетенція значної частини посадових осіб місцевого самоврядування. Зараз в Україні відчувається брак справді професійних кадрів на усіх рівнях – від місцевого до регіонального та державного. Тому, поряд із базовими закладами освіти III–IV рівнів акредитації, які готують молодих спеціалістів у сфері управління, великі завдання покладаються на регіональні Центри перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, керівників державних підприємств, установ та організацій. Тому існує нагальна потреба упорядкування на рівні законодавства України подальшого статусу Центрів які є закладами післядипломної освіти з підвищення кваліфікації управлінських кадрів у кожному регіоні.

Найголовнішою особливістю органів місцевого самоврядування та основною рисою, яка відрізняє їх від органів державної влади є принцип виборності, за якими вони формуються. Саме усвідомлення цього свого статусу має спонукати посадових осіб місцевого самоврядування до вдосконалення та покращення своєї діяльності у сфері надання населенню відповідної територіальної одиниці послуг найкращої якості. При доборі кадрів має бути забезпечена об’єктивна і комплексна оцінка професійних та особистих якостей претендентів на основі чітких юридично регламентованих правил, стандартів і процедур, встановлення чітких критеріїв відповідності претендентів кваліфікаційним вимогам згідно з посадою, на яку вони претендують [4].

Використані джерела:

1. Асоціація міст України. Спільними зусиллями [Електронний ресурс] Асоціація міст України. – Режим доступу : <http://www.auc.org.ua>.
2. Загальна інформація про Асоціацію [Електронний ресурс] Українська асоціація районних та обласних рад. – Режим доступу : http://uaror.org.ua/?page_id=46.
3. Мустафаєва, У. Професіоналізація служби в органах місцевого самоврядування: цілі, функції та методи / У. Мустафаєва // Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. праць. – 2009. – Вип. 2 (2) [Електронний ресурс] ДРІДУ НАДУ. – Режим доступу : [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2009/2009-02\(2\)/Mustafayeva.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2009/2009-02(2)/Mustafayeva.pdf).
4. Бобровська, О. Ю. Посадово-функціональний підхід до професійного навчання державних службовців / О. Ю. Бобровська // Публічне адміністрування: теорія та практика : електрон. зб. наук. праць. – 2012. – Вип. 1 (7) [Електронний ресурс] ДРІДУ НАДУ. – Режим доступу : [http://www.dbuara.dp.ua/zbirnik/2012-01\(7\)/12boyns.pdf](http://www.dbuara.dp.ua/zbirnik/2012-01(7)/12boyns.pdf).



Надворняк Ярослава Миколаївна,
завідувач навчально-методичного відділу
Івано-Франківського обласного центру перепідготовки та підвищення кваліфікації
працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування,
державних підприємств, установ і організацій,
кандидат економічних наук

ЕФЕКТИВНІСТЬ ПІДВИЩЕННЯ КВАЛІФІКАЦІЇ ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК ФАКТОР СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування – одна із пріоритетних проблем сьогодення у XXI столітті. На вирішення цієї проблеми впливатиме професіоналізм та компетентність посадової особи місцевого самоврядування на публічній службі. Професіоналізм та компетентність посадової особи місцевого самоврядування на публічній службі залежить від ефективного функціонування системи професійного підвищення кваліфікації. Сучасний кадровий потенціал державного управління та місцевого самоврядування без системи перепідготовки та підвищення кваліфікації персоналу не здатний до здійснення управлінських функцій і рішучих змін щодо реформування державного управління та місцевого самоврядування. А в кінцевому підсумку обумовлений на професійне вигорання і зниження рівня кадрового забезпечення державного управління та місцевого самоврядування. Тому з'ясування проблем професійного навчання посадових осіб місцевого самоврядування у системі підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад дасть змогу розробити рекомендації щодо підвищення ефективності функціонування системи професійного навчання, що спрямоване на становлення і розвиток державного управління та місцевого самоврядування, зокрема.

Вивченням особливостей зарубіжного та вітчизняного досвіду навчання державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад, розробками теоретико-методологічних засад функціонування та розвитку системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації персоналу державного управління та місцевого самоврядування в Україні займалися такі вітчизняні науковці-дослідники як: Н. Артеменко, Г. Атаманчук, В. Бакуменко, О. Бейко, О. Воронько, В. Гошовська, С. Дубенко, Т. Іванова, Н. Кирич, В. Князев, Ю. Ковалевська, В. Козаков, Н. Колісніченко, І. Кравченко, С. Крисюк, В. Куценко, Н. Липовська, В. Луговий, В. Майборода, А. Мельник і Т. Кононенко, О. Мельников, Т. Мотренко, П. Надолішній, Д. Неліпа, Н. Нижник, О. Оболенський, В. Олуйко, Г. Опанасюк, Л. Плаксіє, Н. Протасова, В. Рач, А. Рачинський, І. Розпутенко, М. Севтунов, О. Слюсаренко, С. Серьогін, М. Снітчук, Ж. Таланова, С. Хаджирадева та інші.

Дослідження вітчизняних науковців-дослідників показали, що останнім часом підвищуються вимоги до професіоналізму державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, під якими розуміють сукупність спеціальних знань, умінь, навичок та кращих особистих і моральних рис, що використовуються ними у професійній діяльності для реалізації рішучих змін щодо Європейського вектора розвитку. У працях науковців відсутнє комплексне дослідження проблем підвищення кваліфікації управлінських кадрів та вплив на результативність їхньої професійної діяльності та здійснення управлінських функцій.

Мета роботи – дослідження обґрунтування впливу підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування, зокрема, на забезпечення їхнього ефективного врядування.

Для досягнення цієї мети вирішувались наступні завдання: проаналізувати систему підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування з питань місцевого розвитку, у тому числі участі у конкурсах проектів і програм розвитку місцевого самоврядування, виявити проблеми та ефективність підвищення кваліфікації цих слухачів.

У статті 4 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” підтверджується, що місцеве самоврядування в Україні здійснюється на таких основних принципах: народовладдя; законності; гласності; колегіальності; поєднання місцевих і державних інтересів; виборності; правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених цим та іншими законами; підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їхніх органів і посадових осіб; державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування; судового захисту прав місцевого самоврядування. Забезпечення виконання зазначених принципів залежить від рівня професіоналізму посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад.

Підвищення професіоналізму державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування є одним із стратегічних напрямів Програми економічних реформ на 2010–2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава”.

Разом з тим, в умовах вирішення головних проблем сьогодення у XXI столітті, а зокрема, бюджетної децентралізації повноважень та фінансів в Україні, то система професійного навчання і підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад сприяє своєчасній реалізації зазначеної політики, підвищенню ефективності використання ресурсів економіки, а зменшенню витрат бюджетних установ, зміцненню матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування, збільшенню власних надходжень бюджетних установ та ефективності використання бюджетних коштів.

В економічній теорії поняття “ефективність” визначається, виходячи з поставлених цілей, як функція досягнутих результатів і витрачених на це ресурсів [2, с. 40]. Оцінку ефективності використання кадрового потенціалу бюджетної установи доцільно було б розглядати з позицій ефективності управління формуванням і реалізацією кадрового потенціалу органу місцевого самоврядування.

Аналіз системи підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування Івано-Франківської області з питань місцевого розвитку, у тому числі участі територіальних громад області у конкурсах проектів і програм розвитку місцевого самоврядування та здійснюючи оцінювання ефективності підвищення кваліфікації цих слухачів здійснимо за її наступними складовими елементами: видами і змістом навчання, забезпеченням системи підвищення кваліфікації результатом участі територіальних громад області у конкурсах проектів і програм розвитку місцевого самоврядування. Зокрема, оцінювання ефективності підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування області здійснено з питань місцевого розвитку, у тому числі їхньої участі у конкурсах проектів і програм розвитку місцевого самоврядування за останні 3–5 років.

Основними видами підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад є навчання за: професійними програмами

підвищення кваліфікації, програмами тематичних короткострокових семінарів, програмами постійно діючих тематичних семінарів, програмами одноденних виїзних семінарів та самостійне навчання слухачів і написання випускної роботи в період їхнього навчання за професійними програмами підвищення кваліфікації. Щорічно, понад п'ять років, в обласному центрі перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій навчаються посадові особи місцевого самоврядування, IV-ї категорії посад за програмою тематичного короткострокового семінару “Підготовка проектів і програм розвитку місцевого самоврядування”. Крім того, більше десяти років центр здійснює співпрацю з Представництвом Фонду Ганса Зайделя (ФРН) в Україні. За сприянням і участю Фондуцентром у 2013 році завершено реалізацію проекту міжнародної технічної допомоги “Формування громадянського суспільства у сільських і селищних громадах Івано-Франківської області”, який було розпочато у 2012 році. У рамках проекту протягом року було проведено ряд заходів:

- навчання 40 молодих сільських і селищних голів області на тематичному постійно діючому семінарі “Залучення громадян до розвитку місцевого самоврядування у територіальній громаді”. До викладання на семінарі був залучений викладач з ФРН доктор Юрген Вальхсхьофер;
- конкурс проектів місцевих ініціативу пілотних громадах. Перед спільним українсько-німецьким журі було презентовано доповіді від восьми робочих груп про розроблені ними проекти місцевих ініціатив із залученням активних громадян. Рішенням журі сім сільських голів були рекомендовані для ознайомчої поїздки у Федеративну Республіку Німеччину;
- протягом 12–18 травня 2013 року організовано і проведено ознайомчу поїздку делегації посадових осіб місцевого самоврядування області у місто Дінкельсбюль (Земля Баварія) у Федеративній Республіці Німеччині;
- на основі знятих тележурналістами відеоматеріалів обласним телебаченням “Галичина” підготовлено цикл телепередач про візит делегації посадових осіб місцевого самоврядування Івано-Франківської області до міста Дінкельсбюль у Баварії і вивчений ними німецький досвід розвитку місцевого самоврядування, а також зроблено документальний телевізійний фільм “Баварія: суспільство ініціативних людей”;
- проведено підсумковий тематичний короткостроковий семінар “Розвиток громадянського суспільства у сільських і селищних громадах”, під час якого проведено засідання круглого столу з питань обміну досвідом удосконалення і впровадження проектів. Усім учасникам семінару надано компакт-диск з презентаціями проектів та телевізійним фільмом, а також збірник матеріалів з коротким описом кращих проектів, розроблених учасниками.

Всеукраїнський конкурс проектів і програм місцевого самоврядування став серйозним випробуванням сил місцевого самоврядування, їхньої спроможності виділяти найбільш актуальні проблеми в житті територіальних громад, визначати шляхи та розраховувати ресурси, необхідні для їхнього розв’язання. І, зокрема, органи місцевого самоврядування області успішно справляються з цим завданням. Такий висновок можна зробити, аналізуючи результати щорічного Всеукраїнського конкурсу за весь час його проведення в Україні. Особливо зростання загального обсягу фінансування проектів-переможців та програм розвитку місцевого самоврядування Прикарпаття з державного бюджету відбулося за останні чотири (2011–2014) роки з

2600 тис. грн. до 3320 тис. грн. або у 2014 році Прикарпаттю вдалося залучити додатково 720 тис. грн. (27,7 відсотків) коштів з державного бюджету.

Підсумовуючи сказане, необхідно зазначити, що постійне підвищення кваліфікації працівників органів місцевого самоврядування області у сфері проектного менеджменту сприяє підвищенню ефективності проектної діяльності територіальних громад Івано-Франківської області. Забезпечення якісного виконання служби в органах місцевого самоврядування можливе шляхом навчання та тренінгів посадових осіб місцевого самоврядування за принципом “діяльність – навчання – ефективність врядування”.

Використані джерела:

1. Іванова, Т. Система підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців: сучасний стан і перспективи розвитку [Текст] / Т. Іванова // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2008. – № 2 (12). – С. 72–75.
2. Кирич, Н. Ефективне використання трудових ресурсів як фактор стабілізації функціонування підприємства [Текст] / Н. Кирич // Україна: аспекти праці. – 2009. – № 3. – С. 39–42.



Назаренко Світлана Вікторівна,

*старший викладач кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права
Хмельницького університету управління та права*

РОЛЬ ПОСТІЙНИХ КОМІСІЙ У ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

1. Розвиток місцевого самоврядування Україні є пріоритетним напрямом формування демократичної держави. Визнання та гарантування місцевого самоврядування це необхідність здійснення децентралізації державної влади з метою поглиблення реальних реформ в Україні.

2. Особливу роль у системі місцевого самоврядування відіграють представницькі органи як носії публічно-владних повноважень, режим функціонування яких дозволяє найбільш повно і оперативно формулювати волю місцевого співтовариства, виражати його інтереси в своїй діяльності. Ефективність реалізації представницьких засад у системі муніципальної влади перш за все залежить від структурно-функціональної, компетенційної та організаційної характеристики самоврядних структур. Ускладнення структури справ, що вирішуються на муніципальному рівні, розширення питань місцевого значення, підвищення рівня диференціації соціальних інтересів, що підлягають задоволенню шляхом муніципально-владної діяльності обумовлюють структурно-інституційну організацію місцевого управління, виняткове значення в якій належить постійним комісіям місцевих рад.

3. Основним робочим органом місцевої ради є її постійні комісії. Постійна комісія – це структурний елемент місцевої ради, який складається з групи депутатів і створюється для попереднього вивчення та розгляду певних питань і прийняття певного роду заходів. Їхнє створення обумовлено об'єктивною необхідністю попереднього вивчення конкретних питань при невеликому і кваліфікованому складі учасників. Постійні комісії є допоміжними органами представницьких органів

місцевого самоврядування. Їхня юридична природа полягає в тому, що вони розглядаються як органи рад, які своєю діяльністю забезпечують повноцінне функціонування представницьких органів. Відповідно до ст. 47 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, постійні комісії є підзвітними раді та відповідальними перед нею [1]. Цим самим законодавець підкреслює значення постійних комісій у забезпеченні ефективності місцевого самоврядування. Постійні комісії здійснюють значний обсяг роботи і в міжсесійний період. Усе це визначає їхню вагому роль у функціонуванні місцевого самоврядування.

Інститут постійних комісій в системі місцевого самоврядування займає особливе місце. Комісії як один із центральних інститутів муніципального права зумовлюють розв’язання основоположних питань, пов’язаних з необхідністю з’ясування їхнього місця, ролі та значення не лише у напрямі визначення потенційних можливостей ради, але і їхньої дієвої та безпосередньої участі у розв’язанні муніципальних проблем на рівні тієї чи іншої територіальної громади в цілому.

4. Постійні комісії як необхідна складова представницьких органів місцевого самоврядування в Україні здійснюють інтеграційний вплив на всю систему муніципальних владних відносин, особливо у сфері нормотворчості й контролю. Як зазначено у звіті голови Хмельницької обласної ради, основною ланкою в системі підготовки рішень ради та затвердженні програм виступають постійні комісії ради. Варто підтримати сформульований у літературі “...принцип повноти системи постійних комісій, суть якого полягає у тому, що вони у сукупності ... повинні охоплювати своїм впливом усі основні сфери діяльності рад” [2, с. 412].

Правильне вирішення питання щодо утворення постійних комісій має важливе значення для успішної організації роботи ради. Діяльність постійних комісій, депутатів повинна спрямовуватися на ті сфери праці, які займають суттєве місце в компетенції місцевої ради. Тому недоцільно утворювати постійні комісії в тих галузях управління, які відсутні в діяльності ради чи займають у ній зовсім незначну питому вагу, і навпаки, варто було б у найважливіших, вирішальних сферах обирати більше однієї комісії.

Характеризуючи правову природу та роль постійних комісій в структурі місцевої ради, також слід відзначити ряд їхніх ознак. Зокрема, вихідною ознакою виступає те, що вони є колегіальними органами, оскільки їхнє засідання є правомірним, якщо в ньому бере участь не менше як половина членів від загального складу депутатів, а висновки та рекомендації приймаються більшістю голосів обраного складу членів комісії.

За способом утворення постійні комісії є виборними, оскільки безпосереднє їхнє формування здійснюється радами шляхом виборів “з числа депутатів ради” [3, с. 300]. Виборний характер даних органів полягає в тому, що вони обираються виключно з числа депутатського корпусу ради шляхом вільного та демократичного голосування. Важливо при цьому забезпечити те, щоб обрання постійних комісій відбувалося на основі вільного волевиявлення та рівних стартових можливостях кожного депутата представницького органу місцевого самоврядування, з врахуванням їхніх професійних здібностей та уподобань. На жаль досягнути цього не завжди вдається з ряду причин, серед яких, на нашу думку, найбільш значущими є запровадження пропорційної виборчої системи. З іншого боку важко взагалі забезпечити рівне представництво в раді фахівців в різних сферах – освіта, будівництво, інвестиційна діяльність.

Важливою ознакою комісій місцевої ради є їхній постійний характер діяльності, тобто комісії створюються на строк повноважень представницьких органів, який становить 5 років. Такий термін існування постійних комісій зумовлює підвищення

рівня компетентності членів цих комісій, сприяє досконалому вивченню багатьох питань, що виникають на місцевому рівні, а також знаходженню ефективних рішень, а це, в свою чергу, сприяє посиленню їхньої ролі в системі місцевого самоврядування. З іншого боку, у Регламентах рад, в Положеннях про постійні комісії, як правило, передбачено можливість ініціювання перед радою питання про ліквідацію, реорганізацію комісії (комісій) з ряду причин.

Крім того з назви комісій не випливає, що вони працюють безперервно – термін їхньої роботи обмежений виключно сесійним періодом, а безпосередньо – передсесійним.

Постійним комісіям представницьких органів місцевого самоврядування властива ще одна ознака, а саме: функціонально-галузєва. Відповідно до сутнісних напрямків діяльності постійних комісій, вони поділяються на два різновиди: галузєві та функціональні. Інакше кажучи, внутрішній зміст виражає зовнішній стан об'єкта, тобто його форму. З огляду на широкий спектр предметів відання місцевих рад, постійні комісії повинні бути компетентними в різних галузях суспільно-економічних відносин. Отримання високого ступеня компетентності членів постійних комісій можливе, як вже зазначалось, шляхом формування цих комісій за професійною ознакою.

Галузєво-функціональна характеристика постійних комісій полягає в тому, що кожна з них “відає” тією галуззю, яка визначається за назвою самої комісії. Профільно-галузєвим комісіям доручається попередній розгляд усіх проблем, пов'язаних із специфікою спрямування їхньої діяльності в тій чи іншій галузі.

Галузєвий принцип побудови постійних комісій місцевого самоврядування дає можливість регулювати доволі широкий спектр суспільних відносин. Ці органи вирішують в межах своєї компетенції питання соціально-економічного, культурного, освітнього та іншого характеру шляхом прийняття відповідних рішень.

До галузєвих можна віднести наступні постійні комісії: з питань соціального та економічного розвитку, з питань промислового виробництва, з питань будівництва, з питань управління комунальною власністю та багато інших.

Поряд з галузєвими постійними комісіями створюються функціональні. Сутнісне призначення цих комісій полягає в створенні необхідних умов організаційного характеру для забезпечення ефективної діяльності галузєвих постійних комісій. Функціональні постійні комісії, відповідно до змісту їхньої роботи, можна назвати організаційними, проте це не означає, що вони є менш значущими по відношенню до перших, оскільки в праві діє принцип юридичної рівності. До функціональних постійних комісій можна віднести мандатну, з питань регламенту, з питань адміністративного устрою тощо [4, с. 227].

Законодавець не дає вичерпного переліку постійних комісій, а залишає право формування видових комісій за представницькими органами, оскільки вони найкраще орієнтуються в тій ситуації, яка склалась на відповідній території.

Однак, незважаючи на унікальний правовий статус постійних комісій місцевих рад і беззаперечний вплив на муніципальний нормотворчий процес, питання їхньої організації та діяльності залишаються найменш дослідженими в сучасній науці муніципального права.

5. Ради під час формування постійних комісій обирають власні шляхи забезпечення їхньої ефективної діяльності, функціональної спрямованості, порядку організації поточної роботи. Головне в цій справі – налаштованість на конструктивну роботу, розв'язання цілого комплексу гострих проблем соціально-економічного

розвитку регіонів. Створюючи постійну комісію певного напрямку, ради визначають пріоритети в поточній роботі. Так, у Хмельницькій обласній раді шостого скликання було створено 11 постійних комісій, але на грудень 2014 року їхня кількість становить 8 відповідно до рішення ради від 12 березня 2014 року [5]. У 2011 році було проведено 55 засідань, на яких кожною з комісій розглянуто більше 200 питань [6]. У деяких радах створені і діють постійні комісії, які покликані розглядати певну низку регіональних проблем з урахуванням місцевих особливостей чи специфіки. Так, Львівська обласна рада створила постійну комісію з питань євроінтеграції, транскордонного співробітництва та зв'язків з українцями за кордоном, Одеська – з питань соціальної політики та демографії, Донецька – з питань розвитку малого і середнього бізнесу, створення нових робочих місць, Київська – з питань паливно-енергетичного забезпечення і впровадження енергозберігаючих технологій [7].

6. Постійні комісії здійснюють свою роботу у різноманітних формах проте основною є засідання. Тут заслуховуються доповіді запрошених осіб, серед яких чиновники, експерти, керівники комунальних підприємств і установ. На засіданнях постійних комісій обговорюються питання порядку денного пленарних засідань місцевої ради, відбуваються дискусії, за результатами яких комісія приймає певне рішення. Засідання комісій можуть бути чергові й позачергові, відкриті і закриті, звичайні та виїзні. Окрім цього, комісіями можуть проводитися спільні засідання. З метою з'ясування ефективності реалізації прийнятих рішень ради з питань, віднесених до предметів її відання, отримання всебічної інформації щодо питань, які розглядаються комісією, їхнього детального вивчення та обговорення, а також залучення громадськості до участі у вирішенні питань місцевого значення постійні комісії проводять слухання. Така форма роботи постійних комісій, на жаль, ще набула значного поширення, лише в окремих місцевих радах на нормативно-правовому рівні врегульовано порядок їхнього проведення.

7. За результатами вивчення й розгляду питань постійні комісії готують висновки і рекомендації. Саме з такого положення починається частина 10 статті 47 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні". Пріоритетну роль відіграють висновки і рекомендації постійних комісій з бюджетно-фінансової тематики, приватизації та вдосконалення управління спільною власністю територіальних громад, земельних питань, раціонального використання природних ресурсів тощо. Правові акти комісій мають ряд особливостей, наприклад, рекомендаційний характер, тобто вони не є імперативними (зобов'язуючими). Ті органи, підприємства, установи, організації, яким вони адресовані, зобов'язані їх розглянути, проте за ними залишається право вчиняти якісь дії чи залишити все без змін. Такий підхід до сутності та змісту правових актів комісій є дещо схоластичним, оскільки не створюється дієвого механізму заохочення постійних комісій до нормотворчої діяльності саме через диспозитивність характеру норм. Доцільно надати деяким постійним комісіям, які є найбільш фахово укомплектовані, права: а) приймати зобов'язуючі рішення у тих сферах муніципальних відносин, в яких комісії змогли б більш ефективно здійснювати управління: в сфері побутового обслуговування, культури, благоустрою, в сфері дотримання екологічних умов виробництва тощо; б) оспорювати рішення підприємств, установ, організацій та інших органів, прийняття яких є безпосередньою правовою реакцією на підзаконні правові акти комісій.

8. Необхідно законом врегулювати відносини, що виникають в міжсесійний період між радами та постійними комісіями ради. Наприклад, утворити

координаційний орган у складі голови ради та голів постійних комісій для здійснення керівництва комісіями в міжсесійний період.

Вагомими недоліками організаційної діяльності постійних комісій є відсутність законодавчої регламентації періодичності проведення засідань, оскільки періодичність скликання сесії не повинна визначати періодичність проведення засідань постійних комісій.

Вважаємо, що необхідно передбачити у регламентах рад статус експертів, що залучаються до роботи у постійних комісіях. Це підвищить авторитет висновків комісій і дасть можливість залучати висококваліфікованих спеціалістів у їхній роботі.

Використані джерела:

3. *Про місцеве самоврядування в Україні [Текст] : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР зі змін. та доп. станом на 26.10.2014 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.*
4. *Конституційне право України [Текст] : підруч. / За ред. академіка АПрН, д. ю. н., проф. Ю. М. Тодики, д. ю. н., проф. В. С. Журавського. – К. : Ін Юре, 2002. – 544 с.*
5. *Основи місцевого самоврядування [Текст] : наук.-практ. посіб. / Авт. кол. за заг. ред. В. М. Олуйка. – Хмельницький : ЦППК, 2008. – 730 с.*
6. *Муніципальне право України [Текст] : підруч. / В. Ф. Погорілко, О. Ф. Фрицький, М. О. Баймуратов та ін. ; за ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. – К. : [б. в.], 2006. – 590 с.*
7. *Рішення Хмельницької обласної ради від 12 березня 2014 року [Електронний ресурс] Хмельницька обласна рада. Офіційна сторінка. – Режим доступу : <http://oblrada.km.ua/menu/podmenu1/84>.*
8. *Щорічний звіт голови обласної ради : додаток до рішення обласної ради від 21.12.2011 р. № 20-7/2011 [Електронний ресурс] Хмельницька обласна рада. Офіційна сторінка. – Режим доступу : <http://oblrada.km.ua/userfiles/%D0%97%D0%92%D0%86%D0%A2%20%D0%93%D0%9E%D0%9B%D0%9E%D0%92%D0%98%20%D0%BE%D1%81%D1%82%20%D0%B2%D0%B0%D1%80.doc>.*
9. *Верховна Рада України [Електронний ресурс] Офіційний портал Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.*



Олендра Юлія Ігорівна,

*методист відділу наукової роботи та міжнародної співпраці
Хмельницького центру перепідготовки і підвищення кваліфікації працівників
органів державної влади, органів місцевого самоврядування,
державних підприємств, установ і організацій*

ДО ПИТАННЯ ПІДВИЩЕННЯ ПРОФЕСІЙНОЇ КОМПЕТЕНТНОСТІ ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Важливою складовою конституційної реформи в Україні є реформування системи місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Кабінетом Міністрів України вживаються заходи щодо розвитку та модернізації системи місцевого самоврядування. Так, 1 квітня 2014 року урядом України була схвалена Концепція реформування місцевого самоврядування й територіальної організації влади в Україні, метою якої є визначення напрямів, механізмів і строків формування

ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного середовища проживання для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави і територіальних громад.

Невід'ємною частиною забезпечення успішного здійснення реформ є діяльність центрів перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій (далі – ЦППК). Саме вони забезпечують процес безперервного навчання для державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування на регіональному рівні.

Посадові особи місцевого самоврядування Хмельницької області, зокрема секретарі сільських, селищних та міських рад підвищують свою професійну кваліфікацію у Хмельницькому ЦППК. Протягом 2014 року в навчальний процес було залучено більше 500 секретарів.

Дана категорія слухачів стала учасниками соціологічного дослідження “Якість навчального та організаційного процесів у ХЦППК”, розробленого та проведеного в Хмельницькому Центрі. Генеральну сукупність дослідження склали працівники органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій. Вибірка дослідження охопила 475 секретарів сільських, селищних та міських рад.

Слухачі мали можливість взяти участь не лише у тематичних зустрічах, але і у проведенні круглих столів, практичних занять. Особлива увага приділяється темам: “Реалізація законодавства щодо запобігання та протидії проявам корупції в органах місцевого самоврядування”, “Децентралізація державного управління та реформування місцевого самоврядування в Україні”.

До реалізації програм семінарів Хмельницьким ЦППК залучаються керівники структурних підрозділів обласної державної адміністрації та обласної ради, територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади. Це дає змогу слухачам отримувати дійсно ґрунтовні знання та відповіді на проблемні питання, які виникають під час виконання їхніх обов'язків.

З метою формування чітких переконань в системі підготовки та перепідготовки управлінських кадрів розроблені та використовуються спеціальні методичні матеріали. Зокрема, в ХЦППК у 2014 році було розроблено:

1. Інформаційно-довідковий матеріал на допомогу секретарю сільської, селищної, міської ради.
2. Особливості формування професіоналізму державних службовців (на допомогу молодому державному службовцю) : навчально-методичний матеріал.
3. Нотаріат в органах місцевого самоврядування: інформаційно-довідковий матеріал.
4. Актуальні питання громади: професійно організуємо, плануємо, вирішуємо. Інформаційно-довідковий матеріал для секретарів міських, селищних, сільських рад.
5. Місцеве самоврядування – основа сучасного демократичного управління.

Результатом підвищення кваліфікації стає формування у посадових осіб місцевого самоврядування мотивації потреби у постійному самовдосконаленні, вмінні самостійно вчитися, умінні використовувати набуті знання при виконанні посадових обов'язків.



Підвальна Мирослава Зіновіївна,
*старший викладач кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права
Хмельницького університету управління та права,
магістр права*

**ОСОБЛИВОСТІ ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВАХ ЗА АДМІНІСТРАТИВНИМИ
ПОЗОВАМИ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ
ПРО ПРИМУСОВЕ ВІДЧУЖЕННЯ ЗЕМЕЛЬНОЇ ДІЛЯНКИ,
ІНШИХ ОБ'ЄКТІВ НЕРУХОМОГО МАЙНА, ЩО НА НІЙ РОЗМІЩЕНІ,
З МОТИВІВ СУСПІЛЬНОЇ НЕОБХІДНОСТІ**

Перебудова економіки та суспільного ладу нашої держави, хоча і є позитивною, породжує чимало окремих проблем як для пересічних громадян, так і для всього населення країни загалом. Останнім часом дуже гостро постала проблема вилучення земельних ділянок із приватної власності громадян для державних потреб із відшкодуванням вартості ділянки [1, с. 253]. Закон України “Про відчуження земельних ділянок, інших об’єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності” [2] визначає, що примусове відчуження земельних ділянок, інших об’єктів нерухомого майна, що на них розміщені, з мотивів суспільної необхідності – це перехід права власності на земельні ділянки, інші об’єкти нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у власності фізичних або юридичних осіб, до держави чи територіальної громади з мотивів суспільної необхідності *за рішенням суду*. Суспільна необхідність визначена, як обумовлена загальнодержавними інтересами або інтересами територіальної громади виключна необхідність, для забезпечення якої допускається примусове відчуження земельної ділянки, інших об’єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, у встановленому законом порядку [2]. Стаття 15 Закону України “Про відчуження земельних ділянок, інших об’єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності” передбачає підстави для примусового відчуження земельних ділянок, інших об’єктів нерухомого майна, що на них розміщені, з мотивів суспільної необхідності. Так, у разі неотримання згоди власника земельної ділянки, інших об’єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з викупом цих об’єктів для суспільних потреб зазначені об’єкти можуть бути примусово відчужені у державну чи комунальну власність лише як виняток з мотивів суспільної необхідності і виключно під розміщення: об’єктів національної безпеки і оборони; лінійних об’єктів та об’єктів транспортної і енергетичної інфраструктури (доріг, мостів, естакад, магістральних трубопроводів, ліній електропередачі, аеропортів, морських портів, нафтових і газових терміналів, електростанцій) та об’єктів, необхідних для їхньої експлуатації; об’єктів, пов’язаних із видобуванням корисних копалин загальнодержавного значення; об’єктів природно-заповідного фонду; кладовищ. Примусове відчуження земельної ділянки, інших об’єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, допускається, як виняток, з мотивів суспільної необхідності лише в разі, якщо будівництво зазначених у частині першій цієї статті об’єктів передбачається здійснити із застосуванням оптимального варіанта з урахуванням економічних, технологічних, соціальних, екологічних та інших чинників. Примусове відчуження земельних ділянок, інших об’єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності здійснюється *за рішенням суду* [2].

Відповідно до п. 12 Постанови Пленуму Вищого адміністративного суду України “Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів” [3] з аналізу норм статті 26 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” № 280/97-ВР [4], статті 6 Закону України від 9 квітня 1999 року № 586-XIV “Про місцеві державні адміністрації” [5], частини першої статті 116 Земельного кодексу України від 25 жовтня 2001 року № 2768-III [6] випливає, що управління та розпорядження державним і комунальним майном є організаційно-правовою діяльністю суб’єктів владних повноважень – органів державної влади та *органів місцевого самоврядування*, які здійснюють її шляхом прийняття актів з дотриманням встановленої процедури.

Відповідно до положень статей 13, 14 Конституції України [7], статей 177, 181, 324, глави 30 Цивільного кодексу України від 16 січня 2003 року № 435-IV [8], статті 148 Господарського кодексу України від 16 січня 2003 року № 436-IV [9] власниками землі є держава, Автономна Республіка Крим та *територіальні громади*.

Конституційний Суд України в Рішенні від 1 квітня 2010 року № 10-рп/2010 у справі за конституційним поданням Вищого адміністративного суду України щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 143 Конституції України, пунктів “а”, “б”, “в”, “г” статті 12 Земельного кодексу України, пункту 1 частини першої статті 17 КАС України [10] вирішив, що органи місцевого самоврядування у земельних відносинах з громадянами та юридичними особами, у тому числі щодо вирішення питань розпорядження, передачі у власність, у користування земельних ділянок, а також їхнього вилучення, виступають виключно як *суб’єкти владних повноважень*.

Земельні спори фізичних чи юридичних осіб з органом місцевого самоврядування як суб’єктом владних повноважень, пов’язані з оскарженням його рішень, дій чи бездіяльності, належать до публічно-правових спорів, на які поширюється юрисдикція адміністративних судів [3].

Стаття 1831 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАСУ) [11] визначає особливості провадження у справах за адміністративними позовами про примусове відчуження земельної ділянки, інших об’єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності. Так, право звернутися з адміністративним позовом про примусове відчуження земельної ділянки, інших об’єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності мають органи виконавчої влади та *органи місцевого самоврядування*, які відповідно до закону можуть викупувати ці об’єкти для суспільних потреб. Відповідно до чч. 1, 2 ст. 16 Закону України “Про відчуження земельних ділянок, інших об’єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності” [2] орган виконавчої влади чи орган місцевого самоврядування, що прийняв рішення про відчуження земельної ділянки, у разі недосягнення згоди з власником земельної ділянки, інших об’єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, щодо їхнього викупу для суспільних потреб відповідно до розділу II цього Закону звертається до адміністративного суду із позовом про примусове відчуження зазначених об’єктів; вимога про примусове відчуження земельної ділянки, інших об’єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, підлягає задоволенню, у разі якщо позивач доведе, що будівництво, капітальний ремонт, реконструкція об’єктів, під розміщення яких відчужується відповідне майно, є неможливим без припинення права власності на таке майно попереднього власника.

Отже, стаття 1831 КАСУ [11] визначає такі особливості провадження у справах за адміністративними позовами про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності:

- 1) адміністративні справи про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності розглядаються та вирішуються *апеляційним адміністративним судом* за місцем розташування нерухомого майна, що підлягає примусовому відчуженню. Слід вказати, що питання про конституційність частин другої, шостої статті 1831 КАСУ стосовно підсудності апеляційному адміністративному суду як суду першої інстанції та Вищому адміністративному суду України як суду апеляційної інстанції справ про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності було предметом розгляду Конституційного Суду України (справа про підсудність окремих категорій адміністративних справ) [12];
- 2) позовна заява про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності подається до адміністративного суду *без сплати судового збору*;
- 3) строк вирішення адміністративної справи про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності – *протягом двох місяців* з дня надходження позовної заяви;
- 4) визначений зміст постанови адміністративного суду про задоволення позову – зазначається інформація про:
 - об'єкт примусового відчуження, його місцезнаходження, площу, кадастровий номер, цільове призначення, категорію земель;
 - умови попереднього повного відшкодування вартості земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, збитків, завданих власнику внаслідок примусового відчуження, та їхній розмір, визначений відповідно до закону;
 - строк, протягом якого власник має звільнити земельну ділянку, інші об'єкти нерухомого майна, що на ній розміщені;
 - джерело фінансування витрат, пов'язаних із примусовим відчуженням.
- 5) судом апеляційної інстанції у справах про примусове відчуження земельної ділянки з мотивів суспільної необхідності є *Вищий адміністративний суд України*, рішення якого є остаточним і оскарженню не підлягає;
- 6) неприбуття у судові засідання осіб, які були належним чином повідомлені про дату, час і місце розгляду справи, не перешкоджає судовому розгляду справи.

Також стаття 183¹ КАСУ [11] визначає особливості розгляду досліджуваної категорії справ і судом апеляційної інстанції: строк розгляду справи – двомісячний строк з дня надходження апеляційної скарги; суд апеляційної інстанції за наслідками апеляційного розгляду не може повертати справу на новий розгляд.

Стаття 16 Закону України “Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності” [2] встановлює порядок примусового відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, з мотивів суспільної необхідності:

- 1) у разі задоволення позовних вимог рішенням суду визначається викупна ціна та порядок її виплати, а також перелік та порядок надання майна замість

відчуженого. Одночасно із задоволенням позовних вимог щодо примусового відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності суд може задовольнити вимоги щодо знесення житлового будинку, інших будівель, споруд, багаторічних насаджень, розміщених на земельній ділянці, що підлягають примусовому відчуженню;

- 2) рішення суду про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, разом із документами, що підтверджують попередню та повну сплату колишньому власнику викупної ціни або державну реєстрацію права власності на нерухоме майно, надане замість відчуженого, є підставою для державної реєстрації права власності держави чи територіальної громади на зазначені об'єкти;
- 3) попереднє повне відшкодування вартості земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, у грошовій формі здійснюється шляхом внесення органом виконавчої влади чи органом місцевого самоврядування, що прийняв рішення про відчуження земельної ділянки, коштів на депозит нотаріальної контори в порядку, встановленому законом, за місцем розташування земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, або перерахування коштів на зазначений власником цих об'єктів банківський рахунок.

Таким чином, поява Закону, який регламентує порядок примусового відчуження земельних ділянок та інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, є безперечним позитивом та кроком назустріч цивілізованим відносинам між власником та суспільством і державою, яка його представляє, на шляху узгодження відносно абсолютної свободи власності. Більше того, вибір саме адміністративної судової форми вирішення такого спору є беззаперечним позитивом згаданого Закону про відчуження. Однак наявність такого порядку і навіть надання йому формальної сили закону як вищого нормативно-правового акта не гарантує абсолютної захищеності осіб, оскільки суди лише реалізують надані їм повноваження з дотримання визначеного Законом порядку [13, с. 31].

Використані джерела:

1. Марчук, М. П. Особливості вилучення земельних ділянок для суспільних потреб та з мотивів суспільної необхідності [Текст] / М. П. Марчук // Часопис Київського університету права. – 2011. – № 1. – С. 253–255.
2. Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності [Текст] : Закон України від 17.11.2009 р. № 1559-VI зі змін. та доп. станом на 04.08.2013 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 1. – Ст. 2.
3. Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів : Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 20.05.2013 р. № 8 зі змін. та доп. станом на 15.05.2014 р. [Електронний ресурс] Верховна Рада України. Законодавство України. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v0008760-13>.
4. Про місцеве самоврядування в Україні [Текст] : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР зі змін. та доп. станом на 26.10.2014 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

5. *Про місцеві державні адміністрації [Текст] : Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV зі змін. та доп. станом на 26.10.2014 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20. – Ст. 190.*
6. *Земельний кодекс України [Текст] : Закон України від 25.10.2001 р. № 2768-III зі змін. та доп. станом на 06.09.2014 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3. – Ст. 27.*
7. *Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР зі змін. та доп. станом на 15.05.2014 р. [Електронний ресурс] Верховна Рада України. Законодавство України. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.*
8. *Цивільний кодекс України [Текст] : Закон України від 16.01.2003 р. № 435-IV зі змін. та доп. станом на 06.11.2014 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40. – Ст. 356.*
9. *Господарський кодекс України [Текст] : Закон України від 16.01.2003 р. № 436-IV зі змін. та доп. станом на 25.11.2014 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 18. – Ст. 144.*
10. *Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Вищого адміністративного суду України щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 143 Конституції України, пунктів “а”, “б”, “в”, “г” статті 12 Земельного кодексу України, пункту 1 частини першої статті 17 Кодексу адміністративного судочинства України [Текст] : рішення Конституційного Суду України від 01.04.2010 р. № 10-рп/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 27. – Ст. 1069.*
11. *Кодекс адміністративного судочинства України [Текст] : Закон України від 06.07.2005 р. № 2747-IV зі змін. та доп. станом на 06.11.2014 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35. – Ст. 446.*
12. *Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини четвертої статті 18, статті 171¹, частини першої статті 180 Кодексу адміністративного судочинства України, 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини четвертої статті 18, частин другої, третьої, п'ятої статті 171¹, частин другої, шостої статті 183¹ Кодексу адміністративного судочинства України та 54 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини першої статті 89 Закону України “Про судоустрій і статус суддів”, частини четвертої статті 18, статті 171¹ Кодексу адміністративного судочинства України (справа про підсудність окремих категорій адміністративних справ) [Текст] : рішення Конституційного Суду України від 29.08.2012 р. № 16-рп/2012 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 70. – Ст. 2840.*
13. *Ільницький, О. В. Особливості судового розгляду справ про примусове відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, з мотивів суспільної необхідності [Текст] / О. В. Ільницький, Н. В. Ільків // Вісник Вищої ради юстиції. – 2013. – № 3 (15). – С. 18–33.*



Підлісна Тетяна Віталіївна,
*доцент кафедри державного управління та місцевого самоврядування,
керівник відділу магістратури за спеціальністю “Державна служба”
Хмельницького університету управління та права,
кандидат наук з державного управління*

ЗАПРОВАДЖЕННЯМ ОСВІТНЬО-КВАЛІФІКАЦІЙНОГО РІВНЯ “БАКАЛАВР” У ГАЛУЗІ ЗНАНЬ “ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ”

Сьогодні, коли в Україні здійснюється розбудова існуючої моделі державного управління, прикладаються зусилля до наближення її до європейських зразків, відбувається як адміністративна реформа, так і реформування системи освіти, що має формувати державного службовця інноваційного типу. Тому дискусія навколо впровадження освітньо-кваліфікаційного рівня “бакалавр” у галузі знань “Державне управління”. Набувають особливої ваги питання, пов’язані з визначенням проблем та особливостей навчання в межах запровадження освітньо-кваліфікаційного рівня “бакалавр” і розроблення пропозицій щодо можливих шляхів їхнього вирішення.

Зазначені питання, незважаючи на їхню новітність, розглядаються вітчизняними дослідниками – теоретиками та практиками в різних галузях знань, серед яких слід визначити праці М. Білінської, О. Оболенського, В. Сороко та інших, незважаючи на це проблеми, пов’язані з запровадженням освітньо-кваліфікаційного рівня “бакалавр” у галузі знань “Державне управління”, не вирішені, що відкриває простір для подальших досліджень.

Таким чином, мету визначимо як обґрунтування проблем, пов’язаних із запровадженням освітньо-кваліфікаційного рівня “бакалавр” у галузі знань “Державне управління” та надання рекомендацій щодо їхнього вирішення.

Досягнення мети зумовило постановку та вирішення наступних завдань:

- визначити перелік проблем, пов’язаних із запровадженням освітньо-кваліфікаційного рівня “бакалавр” у галузі знань “Державне управління”;
- представити визначення понять “компетентність” та “компетенція”;
- запропонувати можливі шляхи вирішення визначених проблем, пов’язаних із запровадженням освітньо-кваліфікаційного рівня “бакалавр” у галузі знань “Державна служба”.

Стратегія інтеграції України до європейського освітнього простору передбачає впровадження цілої низки дій, що стосуються якісного оновлення змісту та форм освіти, модернізацію основних положень галузевих стандартів, формування бакалаврських та розвиток магістерських освітньо-кваліфікаційних програм. Існуюча система освіти мала суттєві недоліки низький рівень адаптації до вимог, що висуваються до бакалавра та магістра відповідного фахового спрямування в європейському освітньому просторі та не відповідала, а лише наближалась до європейських стандартів як з боку змістовного навантаження освітніх програм (перелік дисциплін), так і з боку компетентностей, якими мають володіти випускники програм з метою відповідності майбутніх фахівців профілю компетенцій в межах посади. Таким чином, підписання Україною Болонської угоди створило передумови для якісного оновлення змісту освіти та модернізації галузевих стандартів і програм. Разом з позитивними надбаннями простежується існування перешкод та проблем. Певний проміжок часу проблеми, пов’язані із впровадженням освітньо-кваліфікаційного рівня “бакалавр” у галузі знань “Державне управління” були відсутні, оскільки за попередніми освітніми стандартами лише спеціалісти (магістри) мають за рівнем

отриманих знань, умінь, навичок займати посади на державній службі. Але європейські освітні стандарти передбачають кваліфікацію “бакалавр” на державній службі. Таким чином, в Україні мають бути створені передумови для впровадження зазначеного освітньо-кваліфікаційного рівня.

Авторський доробок у зазначеному напрямі дозволив визначити низку проблем, пов’язаних із запровадженням освітньо-кваліфікаційного рівня “бакалавр” у галузі знань “Державне управління”, основні з яких:

- невизначеність освітньо-кваліфікаційного рівня майбутнього працівника стосовно можливостей просування його по службових посадах;
- періодична поява нетрадиційних “інноваційних завдань” на рівні посадових функцій державних службовців;
- широке коло завдань, зміст яких складно представити в переліку компетентностей бакалавра у галузі знань “Державне управління”;
- складність однозначного визначення змісту та форми діяльності й перетин її з функціями, притаманними посаді та інші.

Розглянемо поняття “компетенції” та “компетентності”. Агенція з підвищення кваліфікації визначає компетенцію як те, що людина, яка працює за відповідним фахом, має вміти робити – дії, поведінка чи продукція (послуги), яку людина повинна вміти демонструвати [3, с. 272].

Поряд з цією категорією широко використовують таке визначення як “сфера, область чи рамки компетенції”. Категорія “компетенція”, пов’язана з поняттям “робота”, яка складається з групи кінцевих завдань і обов’язків, які виконуються, щоб досягти кінцевого результату шляхом реалізації функцій, що пов’язані з відповідним типом посад і поставлених цілей. Посада включає області ключових результатів (KRA – key result area) [4, с. 198], що є видами діяльності в межах посадових обов’язків співробітника, де необхідно виконувати конкретні дії для забезпечення виробництва продукції, надання послуг чи виконання функцій. Области ключових результатів є категорією, синонімічною поняттю “ключова сфера відповідальності”. Ураховуючи те, що співробітник відповідно до посади має перелік чітко визначених сфер відповідальності, які є ключовими і за результати оцінки яких він винагороджується, в рамках компетентнісного підходу доцільно використовувати категорію “ключова сфера відповідальності”. Узагальнюючи наведені визначення, уточнимо значення категорії “компетенція” – це взаємодія професійних та особистісних характеристик, що відносяться до окремого виду робіт, професійні знання, вміння, навички, отриманий досвід, ділові якості, психологічні особливості, необхідні для виконання конкретної роботи, чітко окреслених функцій, загальний рівень здоров’я і культури. Тобто компетенції відображають потенціал людини для виконання роботи на досліджуваній посаді.

Щодо сутності компетентнісного підходу до підготовки державних службовців, то за підвалини методології слід взяти наступні положення. По-перше, формування базових знань, навичок й вмінь, необхідних для виконання державним службовцем основних функцій на основі повної або базової вищої освіти. Однак, тут слід відзначити, що цей етап підготовки повинен враховувати галузь та профіль попередньої підготовки. Зміст етапу – забезпечення компетентнісного рівня, який буде достатнім для набуття специфічних для державного службовця компетентностей.

По-друге, етап набуття основних компетентностей без урахування наступної спеціалізації.

Це повинен бути набір компетентностей: технологічна, комунікаційна, соціальна, особистісна.

По-третє, формування спеціальних компетентностей, які дозволяють ефективно діяти на конкретному робочому місці, пов'язані з функціями конкретним робочим місцем та мотиваційною функцією, визначаються трудовим договором, посадовою інструкцією та правилами внутрішнього розпорядку.

Виходячи із викладеного вище, визначимо сутність відмінностей компетентностей бакалаврів та магістрів державного управління.

Бакалавр може працювати на посадах, компетентності яких в межах Національної рамки кваліфікації, ґрунтуються на вирішенні типових завдань, що мають тенденцію до циклічного повторення. Відповідно навчальна програма повинна бути побудована на основі чіткої структурно-логічної схеми із набором дисциплін та одночасно із посиленням практичної компоненти навчального процесу. Тобто мова йде про вирішення типових завдань, що визначені посадовою інструкцією, які відображають посадові функції. У той же час підготовка бакалаврів повинна будуватися на основі міждисциплінарного підходу.

Таким чином підведемо підсумки нашого дослідження. Освітньо-кваліфікаційний рівень бакалавра із державного управління достатній для посад, які не вимагають ґрунтовних умінь, знань і навичок галузевого спрямування. Разом із тим необхідне внесення уточнень до нормативних актів в Україні стосовно можливості зайняття посад на державній службі особам із базовою вищою освітою. Навчальний план підготовки бакалавра із державного управління має бути таким, що міг би дозволяти в майбутньому набуття освітньо-кваліфікаційного рівня магістра у відповідності до європейських освітніх стандартів.

У подальшому автори запропонують власне бачення реалізації принципу практичної спрямованості підготовки бакалаврів у галузі знань “Державне управління”.

Використані джерела:

1. Woodruffe, C. *Development and assessment centre. Identifying and assessing competence [Text]* / C. Woodruffe. – Third edition. – London : The Sort Run Press. Exeter, 2003. – 296 p.
2. Furnham, A. *Personality and intelligence at work: exploring and explaining individual differences at work [Text]* / A. Furnham. – New York : Taylor & Francis e-Library, 2008. – 416 p.
3. Армстронг, М. *Практика управления человеческими ресурсами [Текст]* / М. Армстронг ; пер. с англ. под ред. С. К. Мордовина. – 8-е изд. – СПб. : Питер, 2004. – 832 с.
4. Корнелиус, Н. *HR-менеджмент: поиск, подбор, тренинг, адаптация, мотивация, дисциплина, этика [Текст]* / Н. Корнелиус ; пер. с англ. А. В. Теплых. – Днепропетровск : Баланс Бизнес Букс, 2005. – 520 с.



*Пунда Анастасія Вячеславівна,
асистент кафедри державного управління та місцевого самоврядування
Хмельницького університету управління та права*

НАЦІОНАЛЬНИЙ МЕХАНІЗМ ВЗАЄМОДІЇ СУБ'ЄКТІВ У СФЕРІ ПРОТИДІЇ ТОРГІВЛІ ЛЮДЬМИ

Ефективна протидія торгівлі людьми є можливою лише за умови залучення всіх установ та організацій, які можуть мати вплив на подолання факторів, які сприяють цьому явищу. Утім, розрізнені зусилля навіть максимальної кількості сторін не зможуть досягти поставленої мети – такі зусилля повинні взаємодоповнюватися та здійснюватися у чіткій координації та співпраці між суб'єктами у сфері протидії торгівлі людьми, до яких належать органи державної на всіх рівнях, організації громадянського суспільства, міжнародні організації тощо.

Важливим моментом при реалізації заходів з протидії торгівлі людьми є створення Національного механізму взаємодії суб'єктів, які здійснюють заходи у сфері протидії торгівлі людьми.

З метою ефективної допомоги особам, які постраждали від торгівлі людьми, та їхнього захисту створюється Національний механізм взаємодії суб'єктів, які здійснюють заходи у сфері протидії торгівлі людьми.

Реалізація Національного механізму взаємодії суб'єктів, які здійснюють заходи у сфері протидії торгівлі людьми, включає встановлення потреб особи, яка постраждала від торгівлі людьми, та пошук органів чи закладів, що можуть їх задовольнити.

За сучасних умов державотворення механізми державного управління у сфері протидії торгівлі людьми запроваджуються з метою попередження торгівлі людьми; боротьби із злочинністю, пов'язаною з торгівлею людьми; надання допомоги та захисту особам, які постраждали від торгівлі людьми, а саме:

- 1) всебічним аналізом глобальних викликів та загроз у сфері протидії торгівлі людьми та необхідністю вжиття своєчасних адекватних заходів з їхньої мінімізації;
- 2) своєчасного виявлення, запобігання та нейтралізації реальних і потенційних загроз або небезпек людині чи громадянину, що призводять до торгівлі людьми;
- 3) ужиття комплексних заходів щодо профілактики торгівлі людьми;
- 4) посилення превентивних заходів, кримінального переслідування торговців людьми;
- 5) поліпшення координації та співпраці між відповідними суб'єктами, що вживають заходів у сфері протидії торгівлі людьми;
- 6) захисту життєво важливих інтересів людини та громадянина, за якої забезпечується їхній всебічний прогресивний розвиток і самореалізація;
- 7) адаптації національного законодавства до законодавства Європейського Союзу.

Основні засади Національного механізму взаємодії суб'єктів, які здійснюють заходи у сфері протидії торгівлі людьми:

- 1) взаємне інформування з дотриманням принципу конфіденційності про злочини торгівлі людьми, передумови та причини торгівлі людьми, методи, що використовують торговці людьми;
- 2) спільна розробка програм, планів протидії торгівлі людьми;
- 3) спільна організація заходів з протидії торгівлі людьми;
- 4) обмін передовим досвідом діяльності у сфері протидії торгівлі людьми.

У процесі взаємодії об'єктів і суб'єктів системи протидії торгівлі людьми суттєвим є те, що на державу в особі її органів виконавчої, законодавчої та судової влади покладається обов'язок щодо захисту національних інтересів, а громадському об'єднанню та окремішій особі надаються права щодо захисту своїх інтересів.

Таким чином, суб'єкти системи державного управління у сфері протидії торгівлі людьми в Україні тісно взаємодіють між собою, але кожний з них спеціалізується на вирішенні конкретних завдань відповідно до своєї предметної компетенції.

У результаті такої взаємодії зазначені суб'єкти доповнюють один одного, унаслідок чого утворюють струнку організаційно-функціональну систему, яка виступає ядром забезпечення реалізації національних інтересів України.

Отже, удосконалення державно-управлінських механізмів у сфері протидії торгівлі людьми дасть змогу змінити негативну тенденцію поширення торгівлі людьми в Україні, скоротити кількість жертв торгівлі людьми, зменшити соціальні та економічні збитки від цього негативного явища та покращити інвестиційний клімат та довіру міжнародної спільноти до України, як демократичної, правової, соціальної держави.

Використані джерела:

1. Ліпкан, В. А. *Правові та організаційні засади взаємодії суб'єктів протидії торгівлі людьми* [Текст] : монограф. / В. А. Ліпкан, О. В. Кушнір ; за заг. ред. В. А. Ліпкана. – К. : ФОП О. С. Ліпкан, 2013. – 376 с.
2. Медведько, О. *Україна посилює заходи з протидії торгівлі людьми* [Текст] / Олександр Медведько // *Вісник прокуратури*. – 2007. – №8. – С. 3–9.
3. *Про протидію торгівлі людьми : Закон України від 20.09.2011 р. № 3739-VI зі змін та доп. станом на 26.10.2014 р.* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3739-17>.
4. Філіпова, Н. В. *Державна політика протидії торгівлі людьми в Україні* [Текст] / Н. В. Філіпова // *Ефективність державного управління*. – Львів, 2011. – Вип. 27. – С. 179–185.



Рижук Ірина Володимирівна,

*старший викладач кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права
Хмельницького університету управління та права*

ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ “ДЕЛЕГУВАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ”

Однією з умов стабільного розвитку суспільства та функціонування держави є збалансування загальнодержавних інтересів з інтересами територіальних громад. У Конституції України закріплено дві системи влади на місцях: місцеві державні адміністрації, які є місцевими органами виконавчої влади, та місцеве самоврядування, як публічну владу територіальних громад. Відтак значної уваги набуває питання взаємовідносин органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування, визначення організаційно-правових форм їхньої співпраці, розроблення висновків і пропозицій щодо вирішення проблем регулювання суспільних відносин у сфері делегування повноважень органам місцевої влади. Проблема такої взаємодії мала місце практично на всіх етапах розвитку місцевої влади. Постійно існувала необхідність узгодження інтересів місцевого самоврядування і держави в особі місцевих державних

адміністрацій, їхньої збалансованості та необхідність оптимального правового регулювання.

Конституція України, прийнята Верховною Радою України 28 червня 1996 року [1], визначила повноваження місцевих органів публічної влади, в яких передбачила можливість делегування місцевими органами самоврядування наданих ним законом повноважень місцевим державним адміністраціям, а також можливість надання законом органам місцевого самоврядування окремих повноважень органів виконавчої влади.

На виконання норм Конституції України були прийняті Закони України “Про місцеві державні адміністрації” від 9 квітня 1999 року [2] та “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21 травня 1997 року [3], які безпосередньо встановлюють правові засади функціонування місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, визначають їхню систему, розкривають повноваження цих органів, регулюють питання, пов’язані з реалізацією ними своїх повноважень, і, знову ж таки, встановлюють можливість делегування повноважень.

Але на сьогодні в законодавстві України відсутнє чітке визначення поняття “делегування повноважень”, що стає перешкодою в процесі тлумачення норм діючого законодавства та призводить до термінологічної плутанини, яка потребує наукового вирішення.

Необхідно сказати, що законодавство України надає декілька визначень делегованих повноважень.

Так, Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” [3] визначає термін “делеговані повноваження” як повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом, а також повноваження органів місцевого самоврядування, які передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад.

Закон України “Про органи самоорганізації населення” від 11 липня 2001 року [4] дає таке визначення делегованим повноваженням органу самоорганізації населення – повноваження сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради, якими вона додатково наділяє орган самоорганізації населення.

У Концепції адміністративної реформи в Україні, затвердженої 22 липня 1998 року Указом Президента України [5] делеговані повноваження визначаються наступним чином.

Делеговані функції, повноваження – функції, повноваження (права й обов’язки), що їх набуває певний суб’єкт (орган чи посадова особа) шляхом передачі йому для виконання від іншого суб’єкта за власним рішенням останнього або на підставі норми закону.

Концепція адміністративної реформи в Україні також визначає термін “делегування”. Так, “делегування” означає, як правило, передачу функцій, повноважень на певний час із збереженням у делегуючого суб’єкта права повернути їх до власного виконання. Водночас делегуючий суб’єкт набуває право контролю за станом і наслідками виконання делегованих функцій, повноважень; він може також фінансувати із власних коштів їхнє здійснення, передавати у користування необхідні для цього майнові об’єкти.

Проте, виходячи із проведеного аналізу, визначеннями випускається обов’язковість фінансування делегованих повноважень, а також добровільний характер делегованих повноважень. Дані положення було враховано в Конституції України, де зазначено, що “Територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через

утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їхнє виконання; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їхнє виконання; встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону; забезпечують проведення місцевих референдумів і реалізацію їхніх результатів; утворюють, реорганізують і ліквідовують комунальні підприємства, організації та установи, а також здійснюють контроль за їхньою діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції” [1]. У проекті змін до Конституції України щодо децентралізації влади пропонується не деталізувати в Конституції повноваження за рівнями, а визначити вичерпний їхній перелік законом, який формуватиметься на основі підходу до розмежування повноважень в Концепції реформи. Зокрема статтю 143 Конституції України пропонується викласти в наступній редакції: “...Органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади. Держава фінансує здійснення цих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків, передає органам місцевого самоврядування відповідні об’єкти державної власності” [6].

Отже, для уникнення неоднозначного розуміння делегованих повноважень, є необхідним визначення даного терміну у окремому нормативно-правовому акті, який би у повній мірі врегулював би всі питання щодо делегованих повноважень.

На сьогодні у Верховній Раді України відсутні законопроекти щодо делегованих повноважень, але такі проекти вносились народними депутатами. Зокрема, у лютому 2008 року законопроекти: “Про делеговані повноваження” № 1472-1 та “Про порядок делегування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування” № 1472, останній дає визначення делегованим повноваженням та окреслює їх, як ситуативно, тимчасово або безстроково передані у відповідності із законом (делегування законом) або договором (делегування договором) органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування окремі повноваження або частина повноважень, які віднесені законом до компетенції іншого органу виконавчої влади або іншого органу місцевого самоврядування [7]. Але даний законопроекти було відкликано 12 грудня 2012 року.

Таким чином, “делегування повноважень” слід розглядати як процес передачі власних повноважень делегуючого суб’єкта делегованому суб’єкту, який базується на вільному волевиявленні обох суб’єктів делегування, здійснюється для найбільш ефективної реалізації зазначених повноважень, супроводжується передачею відповідних фінансових та/або матеріальних ресурсів і оформлюється відповідним нормативним актом, а прийняття закону, на нашу думку, стане важливою складовою взаємовідносин органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування та матиме позитивний вплив на процеси державотворення в Україні в цілому.

Використані джерела:

1. Конституція України: чинне законодавство зі змінами та доповненнями, станом на 1 вересня 2014 року [Текст] : (офіц. текст). – К. : Пуливода А. В., 2014. – 64 с.
2. Про місцеві державні адміністрації [Текст] : Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV зі змін. та доп. станом на 26.10.2014 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20. – Ст. 190.

3. *Про місцеве самоврядування в Україні [Текст] : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР зі змін. та доп. станом на 26.10.2014 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.*
4. *Про органи самоорганізації населення [Текст] : Закон України від 11.07.2001 р. № 2625-III зі змін. та доп. станом на 06.12.2012 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 48. – Ст. 254.*
5. *Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні [Текст] : Указ Президента України від 22.07.1998 р. № 810/98 зі змін. та доп. станом на 28.05.2006 р. // Офіційний вісник України. – 1999. – № 21. – С. 32.*
6. *Роз'яснення щодо змін до Конституції України на реалізацію Реформи місцевого самоврядування та курсу Уряду на децентралізацію влади в Україні [Електронний ресурс] Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. – Режим доступу : <http://www.minregion.gov.ua/koncepciya-reformuvannya-miscevogo-samovryaduvannya-ta-teritorialnoyi-organizaciyi-vladi-v-ukrayini-333230/rozyasnennya-schodo-zmin-do-konstituciyi-ukrayini-na-realizaciyu-reformi-miscevogo-samovryaduvannya-ta-kursu-uryadu-na-decentral-449374>.*
7. *Про порядок делегування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування : проект закону України від 01.02.2008 р. № 1472 [Електронний ресурс] Ліга Закон. Законодавство. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JF14W00A.html.*



Рудченко Ірина Іванівна,
молодший науковий співробітник
НДІ інтелектуальної власності НАПрН України

ПРАВОВИЙ АСПЕКТ ВИЗНАЧЕННЯ КАТЕГОРІЇ “ІННОВАЦІЙНА ДІЯЛЬНІСТЬ”

В Україні для досягнення мети забезпечення стабільності конституційного ладу взятий політичний курс на децентралізацію влади, раціоналізацію функціонування регіонів країни. В умовах децентралізації безумовне головне місце у формуванні інноваційної політики на місцях має належати саме територіальним громадам та органам місцевого самоврядування, основний напрямок реалізації повноважень яких повинен спрямовуватись на підтримку інноваційного розвитку регіонів.

Чинне українське законодавство надає місцевим органам ряд повноважень для реалізації інноваційної політики на місцях. Так, Законом України “Про інноваційну діяльність” передбачено, що виконавчі органи місцевого самоврядування відповідно до їхньої компетенції розробляють проекти місцевих інноваційних програм; вживають заходів щодо виконання місцевих інноваційних програм; залучають підприємства, установи і організації, розташовані на підпорядкованій їм території, за їхньою згодою, до розв’язання проблем інноваційного розвитку населених пунктів; готують і подають відповідним місцевим радам пропозиції щодо створення комунальних спеціалізованих інноваційних фінансово-кредитних установ для фінансової підтримки місцевих інноваційних програм; подають пропозиції спеціально уповноваженому центральному органу виконавчої влади у сфері інноваційної діяльності стосовно включення інноваційних проектів за місцевими програмами до державних програм і їхнє

фінансування шляхом кредитування із державного бюджету через державні інноваційні фінансово-кредитні установи та ін. [1].

Важливим залишаються питання визначення чинників, які безпосередньо впливають на ефективність здійснення інноваційної діяльності, і перш за все, розуміння правової сутності такої категорії як інноваційна діяльність.

Становлення та розвиток інноваційної складової національної законодавчої системи в Україні йде шляхом розробки нормативних актів, що спрямовані на застосування існуючих та розробки нових економічних та організаційних механізмів підтримки й стимулювання інноваційної діяльності.

Правові дослідження певних питань правового регулювання сфери інноваційної діяльності проводилися Ю. Є. Атамановою, Д. Є. Висоцьким, Д. В. Задихайло, В. К. Мамутовим, Н. М. Мироненко, О. П. Орлюк, О. Д. Святоцьким та ін.

У нашій країні прийнята низка нормативно-правових актів, якими визначені правові основи розвитку інноваційної сфери, що дає підстави стверджувати, що в Україні сформовано законодавче поле, яке визначає правові основи розвитку наукової, науково-технічної та інноваційної діяльності.

Законодавцем визначені дефініції інноваційної діяльності у декількох нормативно-правових актах. Причому, нормативні визначення категорії “інноваційна діяльність” мають певні відмінності, а саме, деякі з них містять інвестиційну складову, як обов’язкову умову здійснення інноваційної діяльності. Крім того, нормативні акти містять склад суб’єктів, що здійснюють інноваційну діяльність, встановлюють перелік об’єктів інноваційної діяльності.

Згідно з правовою нормою статті 1 Закону України “Про інноваційну діяльність” інноваційна діяльність – це діяльність, що спрямована на використання і комерціалізацію результатів наукових досліджень та розробок і зумовлює випуск на ринок нових конкурентоздатних товарів і послуг [1].

Інноваційна діяльність здійснюється шляхом використання відповідних наукових досліджень, результатів науково-дослідних, дослідно-конструкторських розробок по створенню або удосконаленню конкурентоздатних товарів, послуг, а також продукції, технології, організаційно-технічних рішень виробничого, адміністративного, комерційного або іншого характеру, що істотно поліпшують структуру та якість виробництва та соціальної сфери. Саме такі інноваційні вироби впроваджуються на ринок як інновації. Визначена в Законі України “Про інноваційну діяльність” дефініція правової категорії, що досліджується у доповіді, відокремлює стадію наукових досліджень та розробок від самого процесу інноваційної діяльності та спрямовує інноваційну діяльність в практичну площину по використанню та введенню в господарський та цивільний обіг вже наявних (об’єктованих) результатів інтелектуального, творчого процесу наукової та науково-технічної діяльності.

Дещо інший аспект змісту діяльності в інноваційній сфері знайшов відображення у визначенні категорії “інноваційна діяльність”, що міститься у ст. 3 Закону України “Про інвестиційну діяльність”. Вказаний Закон визначає інноваційну діяльність як сукупність заходів, спрямованих на створення, впровадження, поширення та реалізацію інновацій відповідно до Закону України “Про інноваційну діяльність” з метою отримання комерційного та/або соціального ефекту, які здійснюються шляхом реалізації інвестицій, вкладених в об’єкти інноваційної діяльності [2].

Причому таке вкладення інвестицій можливе не лише в матеріальні об’єкти інвестування чи будь-які фінансові інструменти, але інноваційне інвестування можливе й в нематеріальні активи. Інноваційне інвестування передбачає набуття (придбання)

нових наукових та технологічних знань шляхом або розробки нового наукового чи науково-технічного продукту або шляхом придбання готової науково-технічної продукції чи інших прав (на патенти, на наукові відкриття, винаходи, промислові зразки, товарні знаки, ноу-хау, придбання ліцензій, франшизи та інше) [3, с. 56].

Вкладення результатів інтелектуальної, творчої діяльності (“немайнової” складової інноваційної діяльності), набутих суб’єктом інноваційної діяльності чи отриманих (розроблених) самостійно, що здійснюється в процесі інноваційної діяльності, фактично є формою інвестиційної діяльності. Друга, “матеріальна” складова інноваційної діяльності передбачає впровадження, використання, комерціалізацію немайнової інвестиційної складової, нових знань в інноваційний “майновий” продукт чи продукцію [4, с. 187]. Немайна складова інноваційної діяльності переважно регулюється нормами права інтелектуальної власності, майнова складова інноваційної діяльності знаходиться в сфері регулювання, як права інтелектуальної власності, так і цивільного, господарського законодавства, адміністративного права, фінансового, податкового та ін.

I, нарешті, інноваційна діяльність у сфері господарювання відповідно до Господарського кодексу України визначена як діяльність учасників господарських відносин, що здійснюється на основі реалізації інвестицій з метою виконання довгострокових науково-технічних програм з тривалими строками окупності витрат і впровадження нових науково-технічних досягнень у виробництво та інші сфери суспільного життя [5]. При цьому, на відміну від змісту дефініції інноваційної діяльності, що визначена Законом України “Про інноваційну діяльність”, одним із напрямів інноваційної діяльності згідно з нормами Господарського кодексу України передбачено проведення саме наукових досліджень і розробок, спрямованих на створення об’єктів інтелектуальної власності, науково-технічної продукції. Вказане фактично означає, що до складу безпосередньо практичного процесу інноваційної діяльності додаються ще й стадії фундаментальних та прикладних досліджень, а також проведення науково-технічної діяльності. Визначення ж правової категорії, що досліджується, у Законі України “Про інноваційну діяльність” ґрунтується на вузькому підході, оскільки до нього не включені як складові, фундаментальні та прикладні дослідження, а інноваційною діяльністю визнається діяльність, яка спрямована саме на використання і комерціалізацію результатів готових наукових досліджень та розробок, що зумовлює випуск на ринок нових конкурентоздатних товарів і послуг [6, с. 128].

Таким чином, інноваційна діяльність – це правова категорія, що являє собою складний складовий послідовний процес, якій може мати різні складові в залежності від форми інвестування та мати тривалі строки окупності; передбачає виконання комплексу необхідних заходів, у тому числі інвестиційних, щодо проведення наукових досліджень і науково-технічних розробок, які використовуються для створення, впровадження та реалізації (комерціалізації) конкурентоздатних технологій, продукції, послуг з метою отримання комерційного прибутку або соціального ефекту. З урахуванням інвестиційної складової змісту категорії інноваційна діяльність виконавчим органам місцевого самоврядування необхідно вживати заходи не лише для створення інституційних та організаційних умов для здійснення інноваційної діяльності регіональними підприємствами. Місцеві органи повинні ставити завдання та вирішувати питання щодо залученню інвестиційних активів у регіони.

Використані джерела:

1. Про інноваційну діяльність : Закон України від 04.07.2002 р. № 40-IV зі змін. та доп. станом на 05.12.2012 р. [Електронний ресурс] Верховна Рада України. Законодавство України. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/40-15>.
2. Про інвестиційну діяльність : Закон України від 18.09.1991 р. № 1560-XII зі змін. та доп. станом на 06.11.2014 р. [Електронний ресурс] Верховна Рада України. Законодавство України. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1560-12>.
3. Бланк, И. А. Основы финансового менеджмента [Текст] / И. А. Бланк. – Т. 2. – К. : Ника-Центр, 1999. – 512 с.
4. Сорочинський, Ю. В. Інноваційна діяльність як правова категорія [Текст] / Ю. В. Сорочинський // Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права. – 2002. – № 2. – С. 187–191.
5. Господарський кодекс України : Закон України від 16.01.2003 р. № 436-IV зі змін. та доп. станом на 25.11.2014 р. [Електронний ресурс] Верховна Рада України. Законодавство України. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/436-15>.
6. Атаманова, Ю. Є. До питання правового визначення інноваційної діяльності [Текст] / Ю. Є. Атаманова // Вісник Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого. Серія : Економічна теорія та право / Редкол. : А. П. Гетьман та ін. – Х. : Право, 2010. – Вип. 1. – 240 с.



Савицький Володимир Тадеушович,

*проректор Хмельницького університету управління та права
з нормативного та науково-методичного забезпечення,
доцент кафедри державного управління та місцевого самоврядування,
кандидат наук з державного управління, доцент*

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ ЧИ ПІДМІНА ПОНЯТЬ

Питання децентралізації влади не полишають ні парламентську трибуну, ні дискусійні шоу-майданчики телеканалів, ні меседжі чиновників різних рівнів, ні приватні розмови на побутовому рівні. Така широта уваги породжує різноманіття найбільш протилежних поглядів, думок, суджень, серед яких на загальному фоні відсутності реальних кроків все частіше та яскравіше проявляються ознаки заговорювання проблеми, а то й погано замаскованої підміни понять.

За тиждень до досягнення сімнадцятиліття з дня прийняття стало відомо, що згідно з урядовою постановою від 26 листопада 2014 року № 664[4] втрачає чинність з 1 січня 2015 року неодноразово за свій юний вік змінювана, призупинювана та знову набуваюча силу постанова Кабінету Міністрів України від 3 грудня 1997 року № 1349 “Про фінансове забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування” [15]. Формулювання назви постанови з першого прочитання, якщо не вдаватися до її змісту, несе в собі позитивний заряд турботи держави в особі Кабінету Міністрів України про органи місцевого самоврядування. Хоча чинне законодавство і прямо не зобов’язує, і прямо не забороняє таких дій, формулювання назви цієї постанови викликає природню цікавість до її змісту.

У термінологічній науці є поняття так званих неправильно орієнтованих термінів, які пов’язують із ситуаціями невідповідності термінів суті їхнього змісту. До прикладу, на час введення в широкий обіг таким був не зовсім зрозумілий протягом

певного періоду термін “інформатика”. У цій ситуації таке сталося через внесення в загальне термінологічне поле нового вузькоспеціалізованого терміну молоді на той час сфери діяльності. Інші причини появи таких термінів можна класифікувати на випадкові та умисні. Щодо останніх, то вони вводяться в обіг свідомо з метою приховування справжнього змісту.

Це сповна стосується ситуації з назвою постанови № 1349. Адже після ознайомлення з цим документом стверджується в думці, що далеко не турботою про фінансове забезпечення органів місцевого самоврядування керувалися її ініціатори та урядовці. Цією постановою було, що правда, рекомендовано головам органів місцевого самоврядування “під час підготовки пропозицій щодо структури виконавчого апарату обласних, районних, районних у містах рад, виконавчих органів сільських, селищних, міських рад, районних у містах рад (крім міст Києва та Севастополя), загальної чисельності апарату рад та їхніх виконавчих комітетів дотримуватися типових штатів згідно з додатками № 1–5” [15]. Згідно з цими додатками штатна чисельність працівників апаратів рад розраховувалась залежно від чисельності населення, що проживає на території відповідної ради, і могла коливатись від 5–18 до 50–52 працівників в апараті ради відповідного рівня. Крім цього, ще враховувалась встановлена постановою Кабінету Міністрів України від 10 червня 1992 року № 320 [5] класифікація областей і міст на групи за оплатою праці працівників апарату міських рад, їхніх виконавчих комітетів, управлінь і самостійних відділів. Понад зазначену чисельність можна було ще відповідно до додаткових нормативів також встановлювати посади прибиральниць, працівників військового обліку, кочегарів, сторожів, водіїв, землевпорядників, заступників сільських, селищних голів [15]. Отака собі “ненав’язлива” позазаконна рекомендація, яку хочеш чи не хочеш, а виконувати мусиш.

Автор не допускає думки про те, що досвідченим чиновникам з центральних органів влади були невідомі прописні істини: при документотворенні не можна допускати порушень законодавства а назва (заголовок до тексту) документа має лаконічно і точно відображати основний зміст документа. Наведений вище справжній зміст постанови № 1349 явно в конфлікті з назвою документа. І це не випадковість. Це свідоме приховування протиправного втручання Уряду України в правове поле місцевого самоврядування, незаконне обмеження діяльності його органів.

Підтвердженням цього є міжнародні акти та вітчизняне законодавство. Згідно з положеннями Європейської хартії місцевого самоврядування “... органи місцевого самоврядування мають можливість визначати свої власні внутрішні адміністративні структури з урахуванням місцевих потреб і необхідності забезпечення ефективного управління” [1]. Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” питання затвердження за пропозицією голови структури виконавчих органів ради, загальної чисельності апарату ради та її виконавчих органів, витрат на їхнє утримання віднесено до виключної компетенції відповідної ради [2].

Ознайомлення з історією постанови № 1349 засвідчило, що в жодному з дев’яти актів Кабінету Міністрів України, що вносили до неї зміни, зупиняли чи відновлювали її дію, жодного разу не фігурувала її назва [6–14]. Та й постанова Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2014 року № 664 “Про визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України” [4], якою визнана нечинною постанова Кабінету Міністрів України від 3 грудня 1997 року № 1349, як бачимо, жодним чином не вказує на назву постанови № 1349. Якщо припустити, що назва постанови Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2014 року № 664 була б

сформульована за загально прийнятими правилами, то її суспільне сприйняття у порівнянні з постановою від 3 грудня 1997 року № 1349 було б різко негативним, про що свідчить таблиця 1.

Таблиця 1

1.	Дата і номер постанови КМУ	Постанова КМУ від 03.12.1997 р. № 1349	Постанова КМУ від 26.11.2014 р. № 664
2.	Назва (заголовок до тексту) постанови	Про фінансове забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування (фактична назва)	Про визнання такою, що втратила чинність, постанови КМУ від 03.12.1997 р. № 1349 “Про фінансове забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування” (змодельована назва)
3.	Орієнтованість назви постанови	Неправильно орієнтована назва (не відповідає змісту постанови, який фактично є обмежувачем права)	Правильно орієнтована назва (відповідає змісту постанови, який фактично є відновлюючим права)
4.	Суспільне сприйняття	У разі незнання змісту документа сприймається позитивно як дбайливе ставлення	У разі незнання змісту документа сприймається негативно як відміна певного блага

Звідси випливає висновок, що навіть якби склалася ситуація щодо потреби скасування постанови № 1349 не в одному пакеті з іншими, а в індивідуальному порядку, то напевно її назва все рівно не була б розкритою. З використанням таких методів і здійснюється маніпулювання суспільною думкою.

Яким би дивним, на жаль, це не здавалося, незаконна постанова Кабінету Міністрів України від 3 грудня 1997 року № 1349 продовжувала дію ще понад шість років, навіть після того, коли рішенням Конституційного Суду України від 22 травня 2008 року у справі № 10-рп/2008 було визнано неконституційною норму про затвердження Кабінетом Міністрів типових штатів органів місцевого самоврядування [16].

Однак, ще більш прикро стає від намагання київських високопосадовців маскувати під децентралізацію далекі від її змісту дії. Так, заступником Міністра регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України В'ячеславом Негодою скасування урядовим рішенням незаконного багаторічного втручання Кабінету Міністрів України в діяльність місцевого самоврядування подається не як відновлення порушених прав місцевого самоврядування, а як “черговий крок на шляху децентралізації повноважень в країні” [3].

Та все ж не полишає надія, що новоформований професійний Уряд разом з новообраним Парламентом мають не лише інше, справжнє розуміння децентралізації, але й політичну волю та спроможність її реалізувати у правовому полі України.

Використані джерела:

1. *Європейська хартія місцевого самоврядування* : Хартія від 15.10.1985 р., ратифікована Законом України від 15.07.1997 р. № 452/97-ВР [Електронний ресурс] Верховна Рада України. Законодавство України. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036.

2. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР зі змін. та доп. станом на 26.10.2014 р. [Електронний ресурс] Верховна Рада України. Законодавство України. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>.
3. Зроблено ще один крок на шляху децентралізації – місцеві ради самостійно визначатимуть структуру та чисельність своїх виконавчих органів : Повідомлення прес-служби Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства від 03.12.2014 р. [Електронний ресурс] Урядовий портал. – Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=247792031&cat_id=244276429.
4. Про визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 26.11.2014 р. № 664 [Електронний ресурс] Верховна Рада України. Законодавство України. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/664-2014-п>.
5. Про віднесення областей та міст до груп за оплатою праці : Постанова Кабінету Міністрів України від 10.06.1992 р. № 320, втратила чинність з 01.01.2006 р. [Електронний ресурс] Верховна Рада України. Законодавство України. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/320-92-п>.
6. Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 3 грудня 1997 р. № 1349 і від 3 червня 2009 р. № 549 : Постанова Кабінету Міністрів України від 17.06.2009 р. № 614 [Електронний ресурс] Верховна Рада України. Законодавство України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/614-2009-п>.
7. Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 3 грудня 1997 р. № 1349 : Постанова Кабінету Міністрів України від 08.07.2009 р. № 688 зі змін. та доп. станом на 10.01.2010 р. [Електронний ресурс] Верховна Рада України. Законодавство України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/688-2009-п>.
8. Про внесення змін у додаток 5 до постанови Кабінету Міністрів України від 3 грудня 1997 р. № 349 : Постанова Кабінету Міністрів України від 23.05.2009 р. № 494 зі змін. та доп. станом на 10.01.2010 р. [Електронний ресурс] Верховна Рада України. Законодавство України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/494-2009-п>.
9. Про внесення змін у додаток 5 до постанови Кабінету Міністрів України від 3 грудня 1997 р. № 1349 : Постанова Кабінету Міністрів України від 26.12.2003 р. № 2040 зі змін. та доп. станом на 14.02.2007 р. [Електронний ресурс] Верховна Рада України. Законодавство України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2040-2003-п>.
10. Про затвердження типових штатів працівників органів місцевого самоврядування : Постанова Кабінету Міністрів України від 07.02.2007 р. № 174, дію зупинено з 14.02.2007 р. [Електронний ресурс] Верховна Рада України. Законодавство України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/174-2007-п>.
11. Про заходи щодо забезпечення виконання Державного бюджету України та місцевих бюджетів у 2010 році : Постанова Кабінету Міністрів України від 29.10.2009 р. № 1181, втратила чинність з 01.01.2010 р. [Електронний ресурс] Верховна Рада України. Законодавство України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1181-2009-п>.
12. Про заходи щодо забезпечення виконання Державного бюджету України та місцевих бюджетів у 2010 році : Постанова Кабінету Міністрів України від 29.10.2009 р. № 1181, втратила чинність з 01.01.2010 р. [Електронний ресурс]

Верховна Рада України. Законодавство України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1181-2009-n>.

13. Про зупинення дії постанови Кабінету Міністрів України від 7 лютого 2007 р. № 174 : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14.02.2007 р. № 55-р [Електронний ресурс] Верховна Рада України. Законодавство України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/55-2007-p>.
14. Про нову редакцію додатків 1–5 до постанови Кабінету Міністрів України від 3 грудня 1997 р. № 1349 : Постанова Кабінету Міністрів України від 03.05.1999 р. № 758 [Електронний ресурс] Верховна Рада України. Законодавство України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/758-99-n>.
15. Про фінансове забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування : Постанова Кабінету Міністрів України від 03.12.1997 р. № 1349 зі змін. та доп. станом на 30.04.2010 р. [Електронний ресурс] Верховна Рада України. Законодавство України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1349-97-n>.
16. У справі за конституційними поданнями Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень статті 65 розділу I, пунктів 61, 62, 63, 66 розділу II, пункту 3 розділу III Закону України “Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України” і 101 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 67 розділу I, пунктів 1–4, 6–22, 24–100 розділу II Закону України “Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України” (справа щодо предмета та змісту закону про Державний бюджет України) : Рішення Конституційного Суду України від 22.05.2008 р. № 10-рп/2008 [Електронний ресурс] Верховна Рада України. Законодавство України. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-08>.



Сторожук Ірина Петрівна,

*доцент кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права
Хмельницького університету управління та права,
кандидат юридичних наук, доцент*

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ЗДІЙСНЕННЯ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

Країна, яка прагне побудувати оптимальну структуру публічної влади неминуче постане перед необхідністю реорганізації внутрішніх державних відносин центрального рівня з місцевими. Оскільки такі процеси переважно супроводжується певними ознаками децентралізації системи організації публічної влади та федералізації внутрішньодержавних відносин, питання розробки переліку засобів обґрунтованого втручання центрального рівня у внутрішні справи місцевого стануть актуальними.

Які саме засоби “державного втручання” держава, що прагне оптимізувати систему організації публічної влади, має використовувати у своїй внутрішній політиці – це власний вибір та суверене право держави. Однак висуваються два критерії доцільності та обґрунтованості застосування таких заходів [2, с. 68]. Серед них, зокрема:

демократичність – запровадження певного засобу втручання у внутрішні справи місцевого рівня не має обмежувати права та свободи людини, порушувати природні права місцевого рівня крім випадків, передбачених законом; формалізація – повний перелік засобів втручання у внутрішні справи місцевого рівня має бути визначений у спеціальному законі. Перелік має бути вичерпним.

Під час реалізації процесів децентралізації держави, постає питання про зміну внутрішньої організації нещодавно централізованої держави, яка прагне налагодити більш ефективну організацію державного управління та внутрішніх зв'язків. Такий шлях проходили практично всі централізовані держави, які стали на шлях оптимізації державного управління [1, с. 219].

Досвід країн, які започаткували процеси децентралізації публічної влади, свідчить про те, що є два шляхи реорганізації держави: конституційний і конституційно-договірний.

Під конституційним У. Райкер, наприклад, розуміє тип зв'язків, утворених у результаті прийняття або зміни конституції.

У свою чергу конституційно-договірний шлях полягає у тому, що внесенню відповідних змін до Конституції передуює процес ухвалення спеціального документа – договору (угоди) [3, с. 94].

Договір укладається для того, щоб його положення органічно ввійшли потім до основного закону держави, бажано після його апробації практикою існування внутрідержавних зв'язків децентралізованої держави. Після його підписання впливає прийняття конституції, в якій інкорпорується частково або цілком норми договору (угоди) і надалі підлягають зміні в порядку, передбаченому для внесення поправок у конституцію.

Процес реорганізації централізованої держави за схемою: “договір – конституція” є кращим, але не обов'язковим для ідентифікації саме федеративної держави. Децентралізація унітарної держави тільки на основі конституції також припустима. Крім того, іноді цей шлях є не тільки більш раціональним для становлення або зміцнення державності, але і єдино можливим, виходячи з ситуації [3, с. 36].

Однак найважливіша умова заснування децентралізованої держави на основі конституції – досягнення сторонами внутрідержавних відносин згоди щодо закріплених у конституції основ регіоналізації.

Регіоналізація полягає у відповідній організації внутрідержавних зв'язків між центральним і місцевим (до якого може відноситися і регіональний) рівнями публічної влади на основі розмежування предметів ведення та забезпечення відповідного, передбаченого ступеню автономії у визначених законом сферах.

Відповідний ступень автономії тісно пов'язується із рівністю правового статусу регіонів держави. Незважаючи на формальну рівність умов розвитку всіх державних територій, в силу наявності у регіонів держави географічних, геополітичних, політичних та інших особливостей, вони об'єктивно не можуть бути розвинутими у рівному ступені.

Цей факт свідчить про необхідність роз'яснення в конституції держави або тлумачення конституційним судом держави принципу рівноправності регіонів держави.

Рівноправність – це рівна правосуб'єктність, де остання розглядається як рівна спроможність мати права і нести обов'язки (правоздатність), а також рівна спроможність набувати та здійснювати права, створювати і виконувати обов'язки (дієздатність) [4, с. 139].

Рівноправність, в свою чергу, припускає гарантований мінімум рівних прав і обов'язків території для визнання її регіоном держави і можливість набувати і здійснювати ті самі права й обов'язки, у тому числі додаткові, при наявності однакових умов. Інакше кажучи, рівноправність регіонів держави полягає у створенні режиму їхніх рівних правових можливостей.

Однією з найбільш ефективних форм органічного поєднання елементів централізації і децентралізації під час укладання та реалізації умов внутрідержавного договору в унітарній державі є створення державних і суспільних структур по координації діяльності між центральними органами публічної влади та відповідними органами публічної влади регіонів держави.

Як правило, діяльність таких органів має дорадчий характер. Їхня мета полягає у спільному обговоренні проблем до прийняття центральним органом рішення; у згладжуванні виникаючих між центром і територією конфліктів, колізій; для пошуку компромісу, консенсусу, тому що авторитет прийнятих рішень на основі рекомендацій таких органів досить високий.

Інтерес представляють і горизонтальні органи координації, що досить ефективно взаємодіють із центральною державною владою. Так, у США активну роль у кооперації законотворчості грає Національна конференція уповноважених по уніфікації законів штатів [5, с. 16].

Однак жодні реформи не будуть дієвими якщо не буде впроваджено ефективний і дієвий механізм юридичної відповідальності суб'єктів внутрідержавних відносин. Збереження ситуації, що ґрунтується на слабкості юридичної відповідальності суб'єктів внутрідержавних відносин може тягнути не просто підсилення центробіжних тенденцій, що в кінці кінців можуть зруйнувати державу. Вони також не будуть сприяти укоріненню в країні демократичних цінностей, серед яких громадянське суспільство та прозора децентралізована влада.

Особливо проблематичним у визначенні юридичної природи муніципально-правової відповідальності є комплексність відповідних правовідносин, які є відносинами з приводу організації та здійснення публічної влади територіальних громад [7, с. 24]. У багатьох своїх елементах муніципально-правова відповідальність подібна до конституційної відповідальності, і між ними спостерігається тісний взаємозв'язок. У вітчизняній літературі [6, с. 19–20; 8, с. 45–50], присвяченій проблемам конституційної відповідальності, приділяється увага проблемам “позитивної” основи конституційної відповідальності, системних зв'язків між конституційними нормами і іншими юридичними нормами, а також іншими соціальними нормами (політичними, моральними тощо).

Можна виділити муніципально-правову відповідальність двох видів: а) публічно-правову відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування за неналежне здійснення своїх функцій та повноважень; б) юридичну відповідальність за створення перепон в участі громадян у місцевому самоврядуванні. Таким чином, муніципально-правова відповідальність поєднує в собі елементи компенсаційної та репресивної юридичної відповідальності.

Підсумовуючи можна зробити висновок, що муніципальна публічно-правова відповідальність перед державою носить комплексний характер і невід'ємним її атрибутом виступають правозахисні функції правосуддя у механізмі публічної влади.

Система гарантій безпосередньої участі громадян у місцевому самоврядуванні є органічним комплексом правових, інституційних та процедурних засобів реалізації та

захисту прав жителів територіальної громади на вирішення публічних справ місцевого значення, які безпосередньо пов'язані із відповідальною їхньою життєвою позицією.

Спеціальним законом необхідно чітко врегулювати механізми втручання держави у здійснення справ місцевого значення. У даному випадку необхідно закласти конструктивний механізм звітності органів місцевого самоврядування перед виконавчими органами державної влади, який би передбачав можливість перших ставити перед парламентом питання про прийняття спеціального закону, пропонуючи певну форму втручання держави у здійснення справ місцевого значення. Сутність таких пропозицій полягає в тому, щоб створити превентивний механізм забезпечення виконання органами місцевого самоврядування делегованих державою повноважень.

Використані джерела:

1. Абдулатипов, Р. Г. *Опыты федерализма [Текст]* / Р. Г. Абдулатипов, Л. Ф. Болтенкова. – М. : Республика, 1994. – 421 с.
2. Колишко, Р. А. *Децентралізація публічної влади в унітарній державі [Текст]* : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / Р. А. Колишко. – К. : [б. в.], 2003. – 145 с.
3. *Асимметричность Федерации [Текст]* / Под ред. А. А. Захарова. – М. : Республика, 1997. – 376 с.
4. Умнова, И. А. *Конституционные основы современного российского федерализма [Текст]* / И. А. Умнова. – М. : Дело, 1998. – 265 с.
5. *Федерация в зарубежных странах [Текст]*. – М. : Юрид. лит-ра, 1993. – 312 с.
6. Мелашенко, В. Ф. *Конституційно-правова відповідальність [Текст]* / В. Ф. Мелашенко // *Конституційне право України / За ред. В. Ф. Погорілка*. – К. : Наукова думка, 2000. – С. 19–22.
7. *Муниципальное право Украины [Текст]* / За ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – 592 с.
8. Наливайко, Л. *Проблеми застосування специфічних ознак та функцій конституційної відповідальності [Текст]* / Л. Наливайко // *Право України*. – 1999. – № 10. – С. 45–50.



Терещенко Тетяна Василівна,

доцент кафедри державного управління та місцевого самоврядування

Хмельницького університету управління та права,

кандидат економічних наук, доцент

ОЦІНКА ЕКСПОРТНОГО ПОТЕНЦІАЛУ ХМЕЛЬНИЦЬКОЇ ОБЛАСТІ

Сучасні проєвропейські очікування України, що ґрунтуються на поглибленні двосторонньої співпраці нашої держави з Європейським Союзом, диктують нові вимоги до формування та розвитку вітчизняного експортного потенціалу. Особливої актуальності набуло це питання тепер, коли суспільно важливою стає проблема докорінної зміни географічної та товарної структури експорту України та її регіонів, а також підвищення конкурентоспроможності вітчизняної експортоорієнтованої продукції.

Ключові проблеми реалізації експортного потенціалу України, а також напрями їхнього вирішення широко досліджуються у науковій літературі, зокрема, у працях таких вітчизняних вчених як С. Бубенко, Н. Жиліяєва, С. Іващук, Г. Крушніцька,

В. Мовчан, К. Мельник, А. Мазаракі, Н. Осадча, О. Школьний та ін. Але проблема нарощування експортного потенціалу України та її регіонів залишається відкритою, оскільки повсякчас виникають нові виклики, які стосуються умов розвитку вітчизняного експорту, перешкод на шляху завоювання міцних позицій на світовому (у тому числі, європейському) ринку та визначення напрямів подолання цих перешкод. У цьому контексті вважаємо за доцільне більш детальну увагу приділити дослідженню стану та перспектив розвитку експортного потенціалу Хмельницької області.

Головною метою цієї роботи є аналіз та оцінка основних показників, що характеризують експортний потенціал Хмельницької області, а також обґрунтування перспектив його розвитку.

Проблеми реалізації експортного потенціалу виникали на різних етапах економічного розвитку багатьох країн світу. Особливої актуальності вони набули в державах з трансформаційною економікою, де реалізація власної зовнішньоекономічної політики стала найбільш важливою передумовою економічного і політичного самовизначення держави та входження її у світову господарську систему на правах рівноправного партнера.

Доцільно зауважити, що у вітчизняній науковій літературі досі не існує однозначного розуміння такої економічної категорії як “експортний потенціал”. Проведені дослідження дозволяють зробити висновок про те, що експортний потенціал формується та реалізується на різних рівнях – підприємства, галузі, регіону або країни. З огляду на тему та мету дослідження, зупинимось більш детально на вивченні експортного потенціалу регіону. Так, на рівні регіону експортний потенціал описується як:

- головний потенціальний ресурс підвищення ефективності зовнішньоекономічної діяльності в регіоні, що розглядається з позиції його закріплення на світових товарних ринках та отримання максимальної валютної виручки у довгостроковій перспективі [2, с. 10];
- здатність регіональної економіки виявляти і постійно відтворювати свої конкурентні переваги на світовому ринку відповідно до умов середовища, що постійно змінюються [1, с. 6–9].

Дослідимо основні показники розвитку експортного потенціалу Хмельницької області. Перш за все, зауважимо, що частка Хмельницької області у загальному обсязі українського експорту становила у 2013 році лише 0,77 %, у той час, коли максимальне значення цього показника належало Донеччині (19,6 %), а мінімальне – Чернівецькій (0,2 %). Такі значення показників цілком прогнозовані. Адже основою експортного потенціалу будь-якого регіону є його ресурсне забезпечення та рівень економічного розвитку, які, зі свого боку, визначають науково-технологічний, промисловий, соціальний і культурний розвиток, що, у свою чергу, дозволяє досягти стійкої динаміки зростання обсягів експортного виробництва і високого рівня життя населення. Зрозуміло, що східні промислові області України мають більші можливості здійснювати зовнішньоекономічні операції, а також нарощувати свій експортний потенціал.

На окрему увагу заслуговує географічна та товарна структура експортних операцій Хмельниччини. Аналіз географічної структури експорту Хмельницької області дає можливість конкретизувати ситуацію, що склалася навколо експортної продукції регіону. Зокрема, відмітимо яскраво виражену моноекспортну спрямованість потоку товарів, адже до країн СНД було експортовано 56,4 % усіх товарів, до країн ЄС – 30,7 %. Так, у 2013 році у загальному обсязі експорту найбільші поставки

здійснювались до Російської Федерації – 44,4 %, Німеччини – 10,3 %, Польщі – 4,5 %, Казахстану – 3,4 %, Республіки Молдови – 2,9 %, Італії – 2,6 %, Білорусі і Туреччини – по 2,1 %. У 2013 році серед головних країн-партнерів збільшився експорт товарів до Туреччини в 2,1 раза, Німеччини – на 20,3 %, Російської Федерації – на 18,0 %, Білорусі – на 7,3 %. Зменшились обсяги експорту до Казахстану на 28,9 %, Італії – на 18,7 %, Республіки Молдови – на 16,9 %, Польщі – на 3,0 %.

Найбільшу частку у загальному обсязі експорту Хмельниччини займають міста Хмельницький (36,6 % від загального обсягу), Кам'янець-Подільський (10,6 %) та Шепетівка (6,3 %), серед районів – Кам'янець-Подільський (6,2 %), Волочиський (4,6 %), Красилівський (3,8 %) та Ізяславський (3,6 %). Такий розподіл сил пов'язаний з рівнем соціально-економічного розвитку, економічним потенціалом, а відтак – значними експортними можливостями відповідних територій.

Поряд із географічною структурою важливо аналізувати товарну структуру експорту. На Хмельниччині у 2013 році основу товарної структури експорту склали електричні машини (24,8 % від загального обсягу експорту), пластмаси, полімерні матеріали (11,3 %), молоко та молочні продукти, яйця птиці; натуральний мед (9,2 %), зернові культури (7,5 %), насіння і плоди олійних рослин (7,0 %), керамічні вироби (6,2 %), меблі (6,2 %), текстильні матеріали та текстильні вироби (5,4 %), деревина і вироби з деревини (3,9 %), реактори ядерні, котли, машини (3,9 %), цукор і кондитерські вироби з цукру (2,1 %), сіль; сірка; землі та каміння (1,9 %), прилади та апарати оптичні, фотографічні (1,9 %) тощо.

Виходячи з цього, можемо зробити висновок про розгалужену, але недостатньо ефективну структуру експорту Хмельниччини. Відносно невелика питома вага розвинених країн в експорті регіону свідчить про низький рівень конкурентоспроможності товарного експорту. У зв'язку з цим, ринкові можливості експортерів Хмельниччини для виходу на технологічно розвинені світові ринки низькі. Також доцільно зважити на переважно сировинну спрямованість експорту. Мало екпортується промислових товарів, не відбулося адаптації до світових процесів “інтелектуалізації”.

Узагальнені показники оцінки рівня експортного потенціалу Хмельницької області представлені у таблиці 1.

Як видно із зазначеної таблиці, обсяг експорту інтенсивно зростає упродовж досліджуваного періоду, у той час, коли обсяг імпорту Хмельницької області суттєво знизився. За рахунок нарощування експортних поставок зовнішньоторговельний оборот у 2013 році, у порівнянні з 2011 роком, зріс на 2,6 %, а сальдо зовнішньої торгівлі вперше за останні роки отримало позитивне значення (4719,1 тис. дол. США), що, безперечно, є позитивним для регіональної економіки. З огляду на те, що у 2013 році експорт переважає імпорт, коефіцієнт покриття більше нормативного значення (1,1).

Не дивлячись на незначне місце Хмельницької області у загальному обсязі експорту України, відмітимо тенденцію до зростання цього показника протягом 2011–2013 років (з 0,58 % до 0,77 %). Таке зростання відбулось за рахунок поглиблення співпраці суб'єктів ЗЕД регіону з іноземними контрагентами.

Збільшується також показник обсягу експорту на одну особу (на 25,5 %), це свідчить про інтенсифікацію зовнішньоекономічної діяльності, але слід взяти до уваги, що упродовж 2011–2013 років несуттєво, але зменшилась чисельність населення Хмельницької області, що також вплинуло на відповідний показник.

Важливим показником, який, поряд з іншими, свідчить про інтенсивність зовнішньоекономічної діяльності є експортна та імпортна квоти, які розраховуються як

співвідношення обсягу експорту (імпорту) до валового регіонального продукту. Ці показники, за оцінками міжнародних та вітчизняних експертів не повинні перевищувати 50 %.

Таблиця 1

Показники оцінки рівня експортного потенціалу Хмельницької області
у 2011–2013 роках

Показник	Роки			Темп росту, 2013/2011, %
	2011	2012	2013	
1	2	3	4	5
Обсяг експорту, тис. дол. США	393698,5	460424,9	488973,2	124,2
Обсяг імпорту, тис. дол. США	554663,2	564880,3	484254,1	87,3
Зовнішньоторговельний оборот, тис. дол. США	948361,7	1025305,2	973227,3	102,6
Зовнішньоторговельне сальдо, тис. дол. США	-160964,7	-104455,4	4719,1	X
Коефіцієнт покриття експорту імпортом	0,71	0,82	1,01	142,3
Частка експорту регіону у загально- державному обсязі експорту, %	0,58	0,67	0,77	134,2
Обсяг експорту на одну особу, дол. США	29821,8	35039,9	37411,9	125,5
Валовий регіональний продукт, млн. грн.	22843,0	26237,0	29910,2	130,9
Експортна квота, %	13,8	14,0	14,4	104,9
Імпортна квота, %	19,4	17,2	14,3	73,7
Частка продукції обробної промисловості в експорті, %	98,1	97,5	98,1	100,0
Кількість країн-партнерів, од.	94	103	106	112,8

Примітка. Розраховано автором за даними Головного управління статистики у Хмельницькій області.

Значення експортної та імпортної квоти по Хмельницькій області не перевищує граничні значення. Причому, знижується імпортна залежність економіки Хмельницької області, що може розцінюватись як позитив (з 19,4 % до 14,3 %). Деяке зростання експортної квоти (з 13,8 % до 14,4 %), звісно, свідчить про збільшення впливу експорту на формування валового регіонального продукту Хмельниччини.

Оскільки економіка Хмельниччини представлена, переважно галузями обробної промисловості, вагомою (що не типово для України в цілому) є частка продукції обробної промисловості у експорті (близько 97–98 %). Це позитивна тенденція, проте мова йде переважно про експорт продукції низького рівня обробки, що, переважно, представляє агропромисловий комплекс, а експорт не високотехнологічних товарів. Сприятливим є розширення географії торговельних партнерів Хмельницької області від 94 до 106, адже за рахунок цього знижуватиметься загрозлива залежність регіону від ключових країн-партнерів.

Висновки. У цілому, на нашу думку, з огляду на наявний економічний потенціал та галузеву структуру економіки Хмельниччини, з метою нарощування її експортного потенціалу необхідно забезпечити розвиток аграрного сектору. Це той сектор, який вже сьогодні своєю продукцією потужно представляє Хмельницьку область на зарубіжних ринках. Тому важливо не дозволити стримування набутих позитивних тенденцій

здійснення експортних операцій у короткій та довгостроковій перспективі. З огляду на складність ситуації, що на сьогодні склалася на теренах України, її болючі загальносуспільні проблеми; неоднозначну, а часто – злочинну зовнішню політику Російської Федерації по відношенню до нашої держави, цілком зрозуміло, що питання підвищення ефективності управління експортним потенціалом під силу вирішити переважно на загальнодержавному рівні.

Потенційні можливості для здійснення відповідних перетворень у Хмельницькій області також стосуються продукції машинобудівної галузі регіону. Необхідно якнайшвидше актуалізувати необхідність системного використання найсучасніших маркетингових заходів для реалізації та розвитку потенційних експортних можливостей машинобудівної промисловості Хмельниччини, відповідної переорієнтації її на зовнішні ринки, товарної та регіональної диверсифікації експорту (особливо за рахунок країн-членів Європейського Союзу). Для прикладу, важливо, аби збільшення частки експорту електричних машин у загальному обсязі експорту Хмельницької області у 2013 році (до 24,8 %) стало закономірною позитивною тенденцією. Експортний потенціал можливо наростити за рахунок збільшення обсягів експорту апаратури енергозберігаючих технологій, портативної медичної техніки, телевізорів кольорового зображення, авіаційного радіонавігаційного обладнання, спеціальних виробів для авіаційної техніки, котлів опалювальних, ковальсько-пресових машин, трансформаторів, технологічного обладнання для харчової промисловості, кабелю, електротехнічних виробів тощо. При цьому, цілком зрозуміло, важливою є належна державна підтримка експорту товарів машинобудування. Відповідна державна політика України має виходити, насамперед, з необхідності мінімізації ризиків, пов'язаних з подальшою втратою Україною частини російських ринків збуту.

У цілому, на нашу думку, важливими передумовами забезпечення розвитку експортного потенціалу Хмельницької області, та у цілому України має стати забезпечення зростаючої динаміки обсягів виробництва конкурентоспроможної продукції та послуг, а також виважена політика держави у сфері зовнішньоекономічної діяльності, зокрема, регулювання експорту.

Використані джерела:

1. *Мовчан, В. Політика сприяння експорту в Україні після адміністративної реформи [Текст] / В. Мовчан. – К. : ПРООН, 2012. – 43 с.*
2. *Крушніцька, Г. Б. Експортний потенціал регіону та шляхи покращення його використання (на прикладі Чернівецької області) [Текст] : автореф. дис. ... канд. екон. наук : спец. 08.05.01 / Г. Б. Крушніцька ; Київ. нац. екон. ун-т. – К. : [б. в.], 2001. – 19 с.*



Токар Алла Миколаївна,

*старший викладач кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права
Хмельницького університету управління та права*

РОЗПОРЯДЖЕННЯ СІЛЬСЬКИХ, СЕЛИЩНИХ, МІСЬКИХ ГОЛІВ ЯК ФОРМА УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Важливою умовою здійснення місцевого самоврядування на відповідній території є прийняття та реалізація актів суб'єктів місцевого самоврядування. Обов'язковість реалізації таких актів передбачена ст. 144 Конституції України відповідно до якої, органи місцевого самоврядування в межах повноважень визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими для виконання на відповідній території [1]. Аналіз положень Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” [2] дозволяє до актів суб'єктів місцевого самоврядування віднести статути територіальних громад, рішення місцевих референдумів, рішення місцевих рад і їхніх виконавчих комітетів, розпорядження сільських, селищних, міських голів. Саме за допомогою цих актів управлінська діяльність органів та посадових осіб місцевого самоврядування набуває предметності та зовнішнього фіксування, а самі акти виступають правовою формою управлінської діяльності.

У загальному вигляді під формою управлінської діяльності розуміють реальні, типізовані зафіксовані зовнішні вираження (прояви) практичної діяльності управлінців [3, с. 356]. Форми управлінської діяльності суб'єктів місцевого самоврядування визначають з урахуванням суб'єктного складу. Так, Я. Журавель під формою управлінської діяльності органів місцевого самоврядування розуміє зовнішньо виражене волевиявлення місцевих рад і їхніх виконавчих органів, що реалізуються відповідно до законів і Конституції України в межах власної компетенції задля досягнення поставленої управлінської мети [4, с. 116]. Зважаючи на те, що елементами суб'єктного складу місцевого самоврядування, окрім місцевих рад і їхніх виконавчих комітетів, входять територіальні громади, місцеві голови, органи самоорганізації населення пропонуємо форми управлінської діяльності на місцевому рівні визначати як зовнішнє вираження результатів управлінської діяльності суб'єктів місцевого самоврядування.

Кожен суб'єкт місцевого самоврядування наділений відповідною компетенцією, що дає можливість вибору оптимальної форми для ефективного задоволення місцевих інтересів. Всю різноманітність форм управлінської діяльності залежно від спричинення юридичних наслідків поділяють на правові та неправові форми. До правових форм управлінської діяльності належать акти управління, адміністративні договори та юридично-значущі дії. Серед неправових форм найчастіше виділяють організаційні дії та матеріально-технічні операції.

Для реалізації своїх повноважень сільський, селищний та міський голова відповідно до п. 20 ч. 4 ст. 42 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” [2] може застосовувати акти управління лише у вигляді розпоряджень, які можуть мати нормативний, індивідуальний або змішаний характер.

Нормативні розпорядження місцевих голів забезпечують вирішення повсякденних питань місцевого життя, конкретизують положення законів та інших нормативно-правових актів, дозволяють враховувати специфіку адміністративно-територіальної одиниці. Такими розпорядженнями встановлюються, змінюються або скасовуються правила поведінки, що є обов'язковими для фізичних та юридичних осіб, які проживають чи знаходяться в межах села, селища чи міста. Так, до прикладу,

розпорядженням Хмельницького міського голови від 22 квітня 2014 року № 74-р “Про розподіл обов’язків між міським головою, секретарем міської ради, першим заступником, заступниками міського голови та керуючою справами” [5] конкретизуються положення ч. 2 ст. 42 та ст. 53 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”. Даним розпорядженням були встановлені норми щодо питань не врегульованих чинним законодавством про місцеве самоврядування, що посприяло впорядкуванню нормативної бази та спростило її застосування.

Розпорядженням місцевих голів як актам місцевого самоврядування властиві особливості серед яких більшість науковців вказують: поєднання форм представницької та безпосередньої демократії; особливий суб’єктний склад органів і службових осіб, які видають акти; стосуються питань реалізації самоврядних і делегованих повноважень; поєднання індивідуального та колективного розпорядництва; специфічні критерії правомірності акті; особливості форми і порядку видання актів.

Попередній аналіз нормативних розпоряджень міських голів дає підстави стверджувати, що їм властиві всі характерні ознаки нормативних актів управління:

- видаються уповноваженою посадовою особою;
- мають зовнішнє вираження у формі письмового документа;
- містять норми права;
- є обов’язковими до виконання на відповідній території;
- приймаються за визначеною процедурою.

На останній ознаці хочемо зупинитися більш детально, оскільки форма актів місцевого самоврядування визначається законами, а правова регламентація здійснення нормотворчих повноважень суб’єктами місцевого самоврядування здійснюється в локальних актах (статутах територіальних громад, нормативних актах місцевих рад і їхніх виконавчих комітетів, посадових осіб). У регламентах місцевих рад, як правило, один із розділів присвячено питанням організації роботи ради щодо підготовки проектів, прийняття, набуття чинності та контролю за виконанням рішень ради. Водночас, статuti та регламенти місцевих рад детально не визначають процедуру реалізації нормотворчих повноважень сільських, селищних, міських голів. Наприклад, у ст. 21 Регламенту Хмельницької міської ради [6], яка має назву “Хмельницький міський голова” не вказується ні форма, ні процедурні питання підготовки, прийняття та введення в дію розпоряджень міського голови, також ці питання не висвітлюються й в ст. 38 “Акти органів та посадових осіб”. Натомість аналіз ст. 59 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” [2] дозволяє виділити наступні принципові положення щодо нормотворчої діяльності місцевих голів.

По-перше, розпорядження місцевих голів підлягають обов’язковому оприлюдненню та наданню за запитом відповідно до Закону України “Про доступ до публічної інформації”. Що ж стосується оприлюднення проектів нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування, то така вимога не стосується розпоряджень, а поширюється лише на рішення місцевих рад і їхніх виконавчих комітетів.

По-друге, розпорядження місцевих голів нормативно-правового характеру набирають чинності з дня їхнього офіційного оприлюднення, якщо в акті не встановлено пізніший строк введення в дію.

Поза увагою законодавця залишилися питання прийняття та набуття чинності спільних актів місцевих голів, яке потребує окремої регламентації, так як аналогічні процедури для розпоряджень місцевих голів та голів місцевих державних адміністрацій мають суттєві розбіжності.

Типовим регламентом місцевих державних адміністрацій [7] визначається порядок прийняття актів даних органів, відповідно до якого: розпорядження голови місцевої держадміністрації ненормативного характеру набувають чинності з моменту їхнього видання, якщо самими розпорядженнями не встановлено більш пізній строк набрання чинності, а розпорядження нормативного характеру набувають чинності з моменту їхньої реєстрації, якщо самими актами не встановлено більш пізній строк введення їх у дію. Щодо розпоряджень голови місцевої держадміністрації, що стосуються прав та обов'язків громадян або мають загальний характер, то вони підлягають оприлюдненню і набувають чинності з моменту їхнього оприлюднення, якщо самими актами не встановлено більш пізній строк набрання чинності. Для актів органів місцевого самоврядування, у тому числі й розпоряджень місцевих голів вимога їхньої реєстрації законодавством не передбачена.

Варто підкреслити, що державна реєстрація – це не проста формальність, яка полягає в суто технічній фіксації рішення про прийняття нормативного акта, наданні реєстраційного номера відповідному документу та занесенні до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів. Насамперед, державна реєстрація нормативного акта являє собою складну діяльність Міністерства юстиції України та його територіальних підрозділів з проведення правової експертизи акта на відповідність його Конституції та законодавству України. І далеко не завжди ця діяльність завершується прийняттям позитивного рішення. У цьому аспекті підтримуємо позицію тих науковців, які вважають реєстрацію муніципальних актів гарантією та запорукою забезпечення їхньої законності [8, с. 125].

Пропонуємо в локальних нормативно-правових актах, які визначають порядок функціонування суб'єктів місцевого самоврядування закріпити положення, відповідно до якого спільні розпорядження місцевих голів ненормативного характеру можуть набирати чинності з моменту їхнього прийняття, якщо самими розпорядженнями не встановлено більш пізній строк набрання чинності. Спільні розпорядження, що стосуються прав та обов'язків громадян або мають загальний характер, повинні підлягати реєстрації та набувати чинності з моменту їхнього оприлюднення, якщо самими актами не встановлено більш пізній строк набрання чинності.

Використані джерела:

1. Конституція України [Текст] : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР зі змін. та доп. станом на 15.05.2014 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Про місцеве самоврядування в Україні [Текст] : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР зі змін. та доп. станом на 26.10.2014 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
3. Глазунова, Н. И. Государственное (административное) управление [Текст] : учеб. / Н. И. Глазунова. – М. : ТК Велби, изд-во “Проспект”, 2006. – 560 с.
4. Журавель, Я. Форми управлінської діяльності органів місцевого самоврядування [Текст] / Я. Журавель // Підприємництво, господарство і право. – 2007. – № 5. – С. 113–116.
5. Про розподіл обов'язків між міським головою, секретарем міської ради, першим заступником, заступниками міського голови та керуючою справами : розпорядження Хмельницького міського голови від 22.04.2014 р. № 74-р [Електронний ресурс] Хмельницька міська рада. Виконавчий комітет. – Режим доступу :

http://www.khmelnytsky.com/index.php?option=com_content&view=article&id=20902%3A-22042014-74-q-q&catid=28%3A2009-09-04-07-16-02&Itemid=251.

6. Про затвердження Регламенту Хмельницької міської ради шостого скликання : рішення першої сесії Хмельницької міської ради від 02.12.2010 р. № 5 зі змін. та доп. станом на 05.03.2014 р. [Електронний ресурс] Хмельницька міська рада. Виконавчий комітет. – Режим доступу : http://www.khmelnytsky.com/images/files/pdf/Reglament_copу.pdf.
7. Про внесення змін до Типового регламенту місцевої державної адміністрації [Текст] : постанова Кабінету Міністрів України від 31.10.2007 р. № 1270 // Офіційний вісник України. – 2007. – № 83. – Ст. 3072.
8. Калиновська, Т. О. Щодо правового регулювання прийняття нормативно-правових актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування [Текст] / Т. О. Калиновська // Часопис Київського університету права. – 2009. – № 3. – С. 119–126.



Требик Людмила Петрівна,

*старший викладач кафедри державного управління та місцевого самоврядування
Хмельницького університету управління та права*

ОПТИМІЗАЦІЯ МЕХАНІЗМУ НАДАННЯ ЕЛЕКТРОННИХ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ З ВИКОРИСТАННЯМ ІКТ

В умовах активного розвитку інформаційного суспільства, інформатизації населення, збільшення людей, що мають доступ до мережі Інтернет формується вимога трансформації відносин держави із зовнішніми контрагентами і, в першу чергу, одержувачами адміністративних послуг: громадянами та бізнес-організаціями.

Зрозуміло, що інформаційно-комунікаційні технології мають лише незначне значення самі по собі і виступають частіше каталізатором більш загальних, змістовних реформ державного управління. Повною мірою це справедливо відносно електронних адміністративних послуг. Ми оперуємо визначенням, що електронні адміністративні послуги – це адміністративні послуги, реалізовані за допомогою технологій електронного урядування, коли суб'єкт звернення замовив та отримав адміністративну послугу від суб'єкта надання, як результат здійснення його владних повноважень безпосередньо в електронному вигляді.

Проте найчастіше, під електронною послугою розуміють звичайний переклад державної послуги в електронний формат, проте в реальності це всього лише перша, найпростіша стадія електронної послуги. Існують різні моделі, або стадії розвитку електронних послуг. Зокрема, Бхатнагар говорить про такі три моделі [1, с. 262]. Перша модель, або стадія, передбачає надання державних послуг в підрозділі органу державної влади. Таким чином, послуги даного конкретного органу влади переводяться в електронний вигляд, проте місце їхнього надання не змінюється, і громадянин повинен бути фізично присутнім в місці надання послуги. Це дозволяє, тим не менш, знизити часові витрати, які потрібні для звернення до органу державної влади, оскільки, за умови реінжинірингу внутрішніх адміністративних процесів, обробка звернень громадян істотно прискорюється і стає більш прозорою.

Другою стадією розвитку електронних послуг, можна вважати фізичне переміщення служб роботи з громадянами різних органів державної влади в одну будівлю та створення так званих центрів надання адміністративних послуг. У цьому

випадку можна говорити про реалізацію принципу одного вікна, без використання технології інтернет. Основною перевагою є те що, необхідні узгодження проходять без повторного звернення громадянина, однак для первинного звернення його присутність необхідна. Така форма електронних послуг отримала досить широке поширення в країнах з досить слабким рівнем розвитку інформаційної інфраструктури.

Третя стадія розвитку електронних послуг, яку деякі дослідники називають самообслуговуванням (self-services), полягає в публікації інформації та інтерактивних форм для отримання адміністративної послуги на порталі органу державної влади. Таким чином, тут реалізується принцип електронного одного вікна – громадянин отримує доступ до всіх необхідних інстанцій в одному місці, і це місце стає віртуальним – місце зустрічі громадянина і чиновника переноситься у віртуальне середовище.

Існують і інші класифікації електронних послуг, але всі мають однаковий підхід: переклад послуги в електронний вигляд передбачає не тільки її інформатизацію, але і реінжиніринг всього процесу її надання.

Електронні послуги на сьогоднішній день є одним з пріоритетних напрямків розвитку електронного уряду, бо швидкий розвиток електронних адміністративних послуг, в найбільш розвинених в інформаційному плані державах, пов'язаний із їхніми очевидними перевагами в термінах ефективності та результативності роботи органів державної влади. Про ефективність електронних послуг можна говорити, оскільки істотно скорочуються витрати на утримання державних службовців, які здійснюють особистий прийом громадян, а також спрощення процедур введення та обробки персональних даних про громадян.

Результативність органів державної влади проявляється в більш високій якості послуг, що надаються та рівні задоволення громадян. Як показали дослідження, проведені в Канаді, четверо з п'яти громадян задоволені рівнем сервісу (85 % з тих клієнтів, кому були надані послуги на рівні провінції і 73 % – на рівні міста) [2]. При цьому оптимізація процесу надання державних послуг відбувається за кількома напрямками, з одного боку, держава використовує новий набір маркетингових інструментів, які дозволяють за допомогою інтерактивних опитувань громадян більш точно виявляти їхні переваги щодо переліку державних послуг, так і по зручності та якості їхнього представлення, а з іншого боку, змінюється сам принцип надання державних послуг – якщо досі процедура надання послуги будувалася як максимально “зручна” для чиновників, то тепер центр уваги переміщується на громадянина, і його інтереси, і на цій основі здійснюється процедура надання послуги. Тому саме громадянин, його інтереси, зручність закладають наповнення та структуру державного порталу, який є основним інструментом надання державних послуг. Портал потрібно організувати згідно “життєвих подій” (life event) в житті громадянина – таким як народження, навчання, працевлаштування тощо, – а не структурним підрозділам, відповідальним за надання тієї чи іншої інформації або послуги. При цьому від громадянина не вимагається знання компетенцій різних органів державної влади та послідовності обробки його заявки – його обслуговування відбувається на одному і тому ж порталі, на якому він може легко зорієнтуватися виходячи з власних потреб. Це створить суттєві складності для органів державної влади, оскільки вимагає нового рівня горизонтальної і вертикальної інтеграції, однак підвищує якість обслуговування клієнтів-громадян.

Отже, державні послуги потрібно структурувати згідно “життєвих подій” та організувати за принципом єдиного вікна, змістом якого є, надання громадянину можливості отримати весь комплекс державних послуг в одному місці.

Таким чином, зовнішня організація процедури надання державних послуг має важливі наслідки для організації роботи органів державної влади, зокрема, рівня їхньої інтеграції. Іншим важливим наслідком реалізації електронних послуг для внутрішнього функціонування органів державної влади є зміна ролі рядових державних службовців. У традиційній державній системі їхня роль була дуже значною, тому що вони здійснювали всі контакти з громадянами при зверненні до органів державної влади і, відповідно, за рахунок цього монопольного володіння інформацією могли легко маніпулювати ходом досьє громадянина, “підправляти” його певні аспекти і т. д. Більш широко, рядові державні службовці відповідають за реалізацію прийнятих політичних рішень і розроблених стратегій і роблять істотний вплив на остаточний вид державної стратегії. По суті, рядові службовці мали досить значний рівень автономії, і повинні були, відповідно зі своїм досвідом і знаннями, прийняти рішення (хай і не завжди остаточне) по конкретному випадку, допомогти даному громадянину в даних умовах. При цьому не слід думати, що така ситуація не мала позитивних аспектів – індивідуалізація послуги в певному сенсі є показником її якості. Громадянин в певних випадках пожертвував великою кількістю часу для того, щоб його випадок був розглянутий в індивідуальному порядку живою людиною, яка може взяти до уваги складно вловимі нюанси, а не машиною, яка жорстко діє за заздалегідь прописаним правилам виду “якщо ... то”. У той же час, колосальні дискреційні повноваження, які виникали у чиновників при цьому, приводили і до істотних негативних наслідків – потенційної корупції, великим тимчасовим втратам для обробки кожного досьє в індивідуальному порядку тощо.

Уперше роль службовців низового рівня була підкреслена в роботах М. Ліпскі [3], який ввів термін “вуличного” бюрократа в 70-х роках ХХ століття. Він підкреслює ключову роль саме низового рівня управління, оскільки саме вони втілюють на практиці прийняті політичні рішення і, в кінцевому рахунку можуть впливати на їхнє утримання. Джерелом впливу рядових службовців, на думку Ліпскі, є володіння повною інформацією. Аналогічні ідеї отримали розвиток в роботах іншого американського вченого Проттаса [4]. На його думку, автономія службовців низового рівня виникає в результаті контролю ними інформаційних потоків між організацією та її клієнтами. Чиновник для громадянина є основним джерелом інформації про правила і процедури органу державної влади. У той же час, для державного органу він основне джерело інформації про клієнта і його досьє.

В умовах, коли державні послуги надаються не в представництві органу державної влади, а в мережі Інтернет, службовці автоматично втрачають монопольний контроль над інформаційними потоками, і відбувається не тільки зовнішнє зміна процедур, а й внутрішній перерозподіл влади в рамках державної організації. Службовці низового рівня втрачають повноваження щодо участі в прийнятті політичних рішень, і ситуація стає ближчою до раціонального ідеалу в тому сенсі, що рішення за індивідуальним досьє громадянина приймається автоматично без особистої участі державного службовця,

Позитивні наслідки перекладу державних послуг в електронний вигляд очевидні. Однак при цьому виникають і суттєві труднощі, в першу чергу, обмеження впровадження електронних послуг пов’язані з цифровою нерівністю – далеко не всі громадяни мають можливість використовувати комп’ютер та мережу Інтернет, а

оскільки держава, на відміну від організацій приватного сектора, не може орієнтуватися лише на частину громадян, виникає необхідність підтримання дублюючих форм надання державних послуг – особистого відвідування державних органів, телефонних дзвінків, фізичної пошти. На цей аспект звертає увагу Даррелл Уест [5]: “У даний час прикладів скорочення витрат у результаті впровадження інформаційних технологій у діяльність державних організацій зовсім небагато, оскільки поряд з розвитком цифрових послуг держава повинна підтримувати допотопні канали доставки послуг”. Реальна економія коштів, очевидно, може бути досягнута тільки коли цифрова нерівність буде незначним настільки, щоб можна було ліквідувати традиційні форми надання послуг.

Проблема ефективності електронних послуг і, більш широко, електронного уряду як такого, є дуже складною. Основні труднощі при цьому полягають в тому, що якщо витрати на реалізацію тих чи інших проектів легко піддаються кількісній оцінці, то описати та кількісно показати переваги, що досягаються в результаті реалізації електронного уряду, є вкрай складним завданням. Переваги стосуються не тільки і не стільки, на даному етапі, економії коштів органів державної влади, скільки підвищення якості обслуговування громадян.

Вище ми розглянули цифрова нерівність як фактор, що стримує ефективність і “віддачу” від електронних послуг. У той же час проблеми не вичерпуються цифровою нерівністю. Навіть у такій розвиненій в інформаційному плані країні, як Канада, де доступ до Інтернету мають 60 % громадян, електронними послугами користуються тільки 11 % з них. Пояснити цей феномен можна різними причинами. Крім стереотипного сприйняття Інтернету, як середовища розваги можна говорити і про такий аспект, як втрата довіри громадян органами держави при їхньому переміщенні у віртуальне середовище. Психологічно існує велика різниця між оплатою рахунку в банку та переказ тих же самих засобів через портал без особистої консультації з державним службовцем.

У цілому можна говорити про недостатню увагу, яка приділяється дослідниками в галузі електронного уряду проблемам психологічного характеру. Деперсоналізація процесу надання державних послуг має очевидні переваги, які пов’язані з економією ресурсів органом державної влади, скороченням дискреційних повноважень чиновників обласного, районного рівнів, наданням послуг у режимі 24/7 (24 години на добу, 7 днів на тиждень). У той же час, державний службовець, який обробляв звернення громадян, був у їхніх очах особою держави, її живим втіленням. В електронній державі законослухняний громадянин не зустрічається з представниками держави ніколи, оскільки всі основні послуги він може здійснити через Інтернет, і в результаті держава набуває все більш абстрактний, відірваний від повсякденної реальності характер, перетворюється на телевізійну картинку та оформлення державного порталу.

Використані джерела:

1. *Bhatnagar, S. C. E-government: Building a SMART Administration for India's States [Text] / S. C. Bhatnagar // State-level Reforms in India: Towards More Effective Government / S. Howes, A. Lahiri, N. Stern (eds.). – New Delhi : Macmillan India Ltd, 2003. – P. 257–267.*
2. *Тимощук, В. П. Досвід Канади в організації надання адміністративних послуг [Текст] / В. П. Тимощук // Юридичний вісник України. – 2013. – № 33 (946). – 17–23 серпня. – С. 14.*

3. Липски, М. “Уличный” уровень бюрократической системы управления: важнейшая роль чиновников данного уровня [Текст] / М. Липски // Классики теории государственного управления: американская школа / Под ред. Д. Шафритца и А. Хайда. – М. : [б. и.], 2003. – 530 с.
4. Prottas, Jeffrey. *The Most Useful Gift: Altruism and the Public Policy of Organ Transplants* [Text] / Jeffrey Prottas. – Jossey-Bass, 1993. – 211 p.
5. Darrell, M. *West The Next Wave: Using Digital Technology to Further Social and Political Innovation* / M. Darrell. – West Washington, DC : Brookings Institution Press, 2011. – 219 p.



Требик Людмила Петрівна,

старший викладач кафедри державного управління та місцевого самоврядування

Хмельницького університету управління та права,

Токайчук Віталій Анатолійович,

студент 5 курсу факультету управління та економіки

Хмельницького університету управління та права

ІНФОРМАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВЗАЄМОВІДНОСИН З КЛІЄНТАМИ ПІДПРИЄМСТВ

Останнє десятиліття демонструє нам суттєве зростання уваги до такого особливого ресурсу як інформація. Загальновідомим є той факт, що шлях, яким прямує кожна розвинена країна – це шлях до нової постінформаційної цивілізації, завданням якої має стати підвищення рівня соціально-економічного добробуту. Головним елементом такої цивілізації має бути інформаційна складова [2].

Відповідно до Закону України “Про інформацію”, що був прийнятий 13 листопада 1992 року, під інформацією розуміють будь-які відомості та/або дані, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді [3].

Зважаючи на інформаційний устрій нашого суспільства, постійно зростають вимоги до рівня якості товарів і надання послуг. Покупці, клієнти з кожним роком стають більш інформаційно освіченими відтак задовольнити їхні потреби стає все складніше. Важливим постає питання тривалих і злагоджених взаємовідносин з клієнтами, тому сучасні інформаційні технології відіграють важливу роль за такого клієнтоорієнтованого підходу. Сучасні інформаційні системи дозволяють здійснювати пошук та робити аналіз даних про того чи іншого товаровиробника чи клієнта, приймати відповідні рішення щодо співпраці надалі. Відчутне здешевлення комп’ютерів та наявність на ринку достатньої кількості пропозицій цілком прийнятної за ціною програмного забезпечення дає непогану нагоду почати максимально автоматизувувати та робити більш доступнішими взаємовідносини з клієнтами підприємства.

В Україні можна виділити чотири основні підходи до розв’язання проблеми автоматизації підприємства:

- універсальний;
- спеціалізований;
- компонентний;
- індивідуальний.

Зрозуміло, що найбільш дорожчий і найбільш ефективний це індивідуальний підхід, проте його процес розробки та введення в роботи організацію вимагає висококваліфікованих працівників.

Інформаційна система підприємства загалом та інформаційне забезпечення взаємовідносин із клієнтами зокрема повинна передбачати операції, що дозволяють відокремити важливі події, аналізувати певні виробничі та ринкові фактори, представляти деякі відомості у наперед заданій формі та надавати підрозділам підприємства невідому їм раніше інформацію [1].

Система інформаційного забезпечення взаємовідносин із клієнтами відноситься до спеціалізованих систем забезпечення діяльності підприємства, що призначена для виконання різноманітних операцій з інформацією та надання інформації підрозділам підприємства, забезпечуючи їм доступ до інформаційних ресурсів. Користуються такою системою, наприклад (в плані наповнення та використання інформаційних ресурсів): служба маркетингу, відділ збуту, бухгалтерія, склад, проектно-конструкторська служба, управлінський персонал тощо. Слід, відмітити що відділи, які залучені до процесів взаємовідносин із клієнтами виступають як генератором з одного боку так і споживачем інформації з іншого, а тому мають особливий статус.

До основних завдань, які вирішують інформаційні системи взаємодії з клієнтами належать:

- збереження і цілісність клієнтської бази, де фіксуються всі аспекти взаємин із клієнтами;
- підвищення ефективності продажів: систематизація процесу продажів і продумування тактики роботи із клієнтами;
- підвищення ефективності маркетингу, на основі даних про клієнта, зібраних у результаті роботи з ним;
- високий рівень обслуговування клієнтів, через надання зручних і корисних для нього послуг, що запобігає переходу клієнта до конкурента;
- звітність та аналіз діяльності: уся інформація про те, яку роботу менеджери проробили за певний період роботи з клієнтом, автоматично зберігається і накопичується в системі, формуючи звітність для керівництва.

Для ефективної роботи системи інформаційного забезпечення взаємовідносин з клієнтами важливу роль відіграє впровадження концепції клієнтоорієнтованості.

Реалізації такої концепції на підприємстві чи то компанії передбачає оптимізацію внутрішніх бізнес-процесів, удосконалення інформаційних каналів взаємодії з клієнтами, підвищення вмотивованості персоналу та найголовніше – інтеграцію усіх цих аспектів навколо клієнтоорієнтованої стратегії розвитку.

Досвід передових світових компаній, таких як Cisco, Novell, General Electric, IBM та інших свідчить, що впровадження інформаційних систем управління взаємовідносин з клієнтами дає підприємствам ряд переваг:

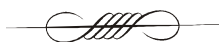
- підвищується рівень обслуговування клієнтів;
- знижується залежність компанії від ключових працівників, котрі володіють інформацією про клієнтів і зменшується ризик втрати клієнтів при звільненні цих працівників;
- підвищується ефективність управління інформаційними потоками та ухвалення рішень у сфері взаємодії з клієнтами [1].

Підсумовуючи вище викладене можемо дійти висновку, що ефективність системи інформаційного забезпечення взаємовідносин з клієнтами залежить від її програмного та апаратного забезпечення та від впровадження концепції

клієнтоорієнтованості. Реалізації такої концепції на підприємстві передбачає оптимізацію внутрішніх бізнес-процесів, удосконалення інформаційних каналів взаємодії з клієнтами, підвищення вмотивованості персоналу та найголовніше – інтеграцію усіх цих аспектів навколо клієнтоорієнтованої стратегії розвитку.

Використані джерела:

1. Гевко, В. Система інформаційного забезпечення взаємовідносин з клієнтами / В. Гевко // Соціально-економічні проблеми і держава. – 2011. – Вип. 1 (4). [Електронний ресурс] Журнал “Соціально-економічні проблеми і держава”. – Режим доступу : <http://sepd.tntu.edu.ua/images/stories/pdf/2011/11gvlzvzk.pdf>.
2. Дулиба, Н. Г. Значення інформаційного забезпечення в управлінській діяльності підприємств [Текст] / Н. Г. Дулиба // Тези доповідей IV Міжнар. наук.-практ. конф. “Управління інноваційним процесом в Україні: проблеми комерціалізації науково-технічних розробок”, 23–24 трав. 2012 р. – Львів : НУ “ЛП”, 2012. – С. 119–120.
3. Про інформацію : Закон України від 02.10.1992 р. № 2657-XII зі змін. та доп. станом на 02.03.2014 р. [Електронний ресурс] Верховна Рада України. Законодавство України. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2657-12>.



Хуткий Олександр Володимирович,
старший викладач

Східноєвропейського університету економіки і менеджменту (м. Черкаси)

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ФІНАНСОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

У сучасних умовах актуальними є проблеми подальшого вдосконалення фінансової діяльності місцевих органів влади, пошуки ефективних шляхів та методів щодо забезпечення наповнення коштами місцевих бюджетів. Зазначимо, що фінансова діяльність місцевих рад є надзвичайно важливою сферою їхньої діяльності у питаннях задоволення потреб відповідних громад.

Нині законодавча база стосовно повноважень та можливостей місцевих рад включає в себе: Податковий кодекс України (далі – ПКУ), Бюджетний кодекс (далі – БКУ), Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” та деякі інші нормативні акти, що регулюють питання місцевих бюджетів. Згідно нормативних документів органи місцевого самоврядування правомочні запроваджувати у своїх адміністративних межах місцеві податки та збори згідно положень, визначених ПКУ, одержувати певні неподаткові платежі та доходи від наявного комунального майна тощо.

В Україні законодавчі положення визначають права органів місцевого самоврядування, у межах їхньої компетенції, самостійно вирішувати всі питання місцевого значення щодо забезпечення соціально-економічного розвитку підпорядкованої їм території. Тому держава забезпечує реалізацію таких прав, як через надання радам фінансування, так і створення їм умов та можливостей використання нових джерел надходжень до бюджетів. Так, ст. 142 Конституції України та ст. 16 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” законодавчо закріплено, що матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у

власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад [1; 4]. Крім того витрачені кошти органами місцевого самоврядування, на поточні та нагальні потреби згідно відповідних рішень органів державної влади, компенсуються державою.

Підтвердженням того, що держава забезпечує здійснення повноти зазначених повноважень органів місцевого самоврядування є той факт, що вона їх фінансує за рахунок коштів Державного бюджету України, а також те, що в законодавчому порядку, згідно вимог ПКУ, частина загальнодержавних податків зараховується до місцевих бюджетів (податок з доходів фізичних осіб, плата за землю, частка екологічного податку, плата за користування надрами, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин) [1]. Крім того відповідно до ст. 115 БКУ, держава забезпечує контроль за відповідністю законодавчим нормам показників бюджетів затверджених радами, видатки бюджетних установ, що перебувають на утриманні бюджетів [3]. Тобто маємо позитивний факт того, що в Україні наявні певні гарантії розвитку місцевого самоврядування через фінансову підтримку, взаємодію з місцевими радами тощо.

Проте, на наш погляд, з урахуванням процесів демократизації суспільства, в нинішніх умовах назріла необхідність перерозподілу окремих повноважень між державою та органами місцевого самоврядування. Це стосується і проблем належного забезпечення надходжень коштів до місцевих бюджетів, що в свою чергу зумовить зміцнення фінансової незалежності рад. Тому вкрай важливим фактором є потреба вдосконалення чинного законодавства у питаннях регулювання суспільних відносин, які виникають у процесі мобілізації, розподілу й використання грошових фондів місцевих органів влади.

Підтримуємо тезу В. І. Кравченко про те, що в нинішніх умовах в Україні необхідним є вдосконалення діяльності органів місцевого самоврядування в таких аспектах: а) завдання й функції, які передані місцевим органам влади в межах місцевих інтересів, і вони є їхньою прямою компетенцією; б) завдання та функції, які доручені місцевим органам влади центральною владою, або делеговані повноваження [5, с. 122]. Тому, вважаємо доцільним домогтися зміцнення місцевого самоврядування шляхом забезпечення реальних фінансів у регіонах тобто місцевих фінансів, як єдиної бази місцевих громад. Для держави важливим є створити такі умови та гарантії того, що самостійність місцевих бюджетів базується на власних та закріплених за ними законом загальнодержавними доходами, а також правом самостійно визначати напрями використання коштів місцевих бюджетів відповідно до закону. Проте зазначаємо, що принцип збалансування доходів і видатків місцевих бюджетів повинен бути визначальним та дотримуватися місцевими органами влади у їхній роботі.

Звертаємо увагу на певні негативні явища в діяльності рад, які полягають у тому, що має місце певна децентралізація відповідальності при недотриманні балансу у забезпеченні дохідної та видаткової частин місцевих бюджетів. Це є причиною невідповідності обсягів видатків з місцевих бюджетів наявному забезпеченню ресурсами при їхньому фінансуванні. Погоджуємося із думкою В. С. Куйбіди, що одним із стратегічних напрямів розвитку місцевого самоврядування повинен стати збалансований розвиток адміністративно-територіальної одиниці на основі забезпеченої політичної, економічної, соціальної стабільності. Для цього необхідне розширення повноважень місцевих органів влади з таких причин як зростання потреб у демократизації на місцевому рівні, розосередження фінансово-бюджетних функцій,

що делегуються центральними органами управління органам місцевого самоврядування [6, с. 137].

Іншим важливим напрямком має стати зміна механізму бюджетного планування. Згідно зі ст. 95 Конституції України, має бути справедливий і неупереджений розподіл суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами. Цей стратегічний напрямок повинен реалізуватися шляхом підвищення фінансової автономії території за рахунок збільшення частки її бюджетних надходжень на основі власних (закріплених) доходів [1].

У розв'язанні проблем забезпечення місцевих бюджетів доходами вкрай терміновим є пошук ефективних шляхів у законодавчій сфері. Тому необхідно усунути наступні недоліки. Як відомо місцеві ради отримують лише певну частину відрахувань від загальнодержавних податків і зборів, а це є причиною відсутності бажання розвитку власної дохідної бази. Крім того органи місцевого самоврядування не зацікавлені в розвитку місцевого оподаткування, тобто у впровадженні місцевих податків і зборів, оскільки визначені нині чинним ПКУ вони є недосконалими для справляння (туристичний збір, збір за місця для припаркування транспорту) і їхні обсяги є мізерними для поповнення місцевих бюджетів, що свідчить про залежність рад від центральної влади [2].

Для забезпечення стабільних надходжень коштів для наповнення місцевих бюджетів держава має гарантувати ефективність механізмів закріплених податковим законодавством. При цьому необхідно досягати збалансованості загальнодержавних та місцевих інтересів.

Необхідним, як ми вважаємо, є усунення певних розбіжностей між Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” та ПКУ. Згідно зі ст. 1 цього Закону на рівні територіальних громад може використовуватись самооподаткування як форма залучення на добровільній основі за рішенням зборів громадян за місцем проживання коштів населення відповідної території для фінансування разових цільових заходів соціально-побутового характеру [4]. Проте ця норма суперечить ст. 6 ПКУ, а саме: не можна справляти обов'язкові платежі (податки та збори) на добровільній основі; крім того справляння таких платежів повинно мати цільову спрямованість. У той же час податок не має цільового характеру [2].

На думку автора є необхідним при здійсненні податкових реформ, законодавчо розширити повноваження органів місцевого самоврядування щодо зміцнення їхнього впливу на залучення коштів до місцевих бюджетів. Делеговані повноваження рад, що нині передбачені ст. 28 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” визначають лише створення умов для належного функціонування податкових органів, сприяння їхній діяльності [4]. Доцільним, на нашу думку, було б надати додаткові повноваження місцевим радам стосовно можливості впливу на господарюючих суб'єктів у забезпеченні належного контролю за податковими зобов'язаннями до місцевих бюджетів.

Потребує внесення змін до ПКУ питання щодо закріплення механізму справляння, місцевих податків, у разі якщо сільська, селищна чи міська рада не прийняла рішення про встановлення тих податків та зборів, що є обов'язковими згідно з нормами Кодексу. Згідно ст. 12 ПКУ такі платежі справляються виходячи з його норм із застосуванням мінімальної ставки місцевих податків та зборів. Проте ПКУ не передбачає такого порядку, що спричиняє неможливість стягнення зазначених платежів без рішень рад і, як наслідок, призводить до втрат коштів бюджетів [2].

З урахуванням викладеного висновки наступні. Повноваження органів місцевого самоврядування у сфері фінансової діяльності повинні вдосконалюватися у вирішенні питань: при затвердженні програм соціально-економічного та культурного розвитку, цільових програм з інших питань місцевих рад; затвердженні місцевого бюджету та звіту про його виконання; встановленні місцевих податків і зборів та розмірів їхніх ставок у межах законодавства; прийнятті рішень стосовно використання інших джерел наповнення бюджетів, а також щодо передачі коштів з відповідного місцевого бюджету; запровадженні фінансового контролю для підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, щодо справляння обов'язкових платежів до бюджетів.

Використані джерела:

1. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР зі змін. та доп. станом на 15.05.2014 р. [Електронний ресурс] Верховна Рада України. Законодавство України. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
2. Податковий кодекс України : Закон України від 02.12.2010 р. № 2755-VI зі змін. та доп. станом на 08.11.2014 р. [Електронний ресурс] Верховна Рада України. Законодавство України. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.
3. Бюджетний кодекс України : Закон України від 08.07.2010 р. № 2456-VI зі змін. та доп. станом на 26.10.2014 р. [Електронний ресурс] Верховна Рада України. Законодавство України. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
4. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР зі змін. та доп. станом на 26.10.2014 р. [Електронний ресурс] Верховна Рада України. Законодавство України. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>.
5. Кравченко, В. І. Місцеві фінанси України [Текст] : навч. посіб. / В. І. Кравченко. – К. : Знання, 2010. – 487 с.
6. Нова державна регіональна політика в Україні [Текст] : зб. матер. та док. / Наук. ред. В. С. Куйбіда. – К. : Крамар, 2009. – 232 с.



Черніюк Олена Володимирівна,
студентка 3 курсу юридичного факультету
Хмельницького університету управління та права

ВПРОВАДЖЕННЯ НІМЕЦЬКОГО ДОСВІДУ В ДІЯЛЬНІСТЬ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Ступінь ефективної діяльності місцевого самоврядування виступає одним із визначальних критеріїв демократичної політичної системи. Недосконалість місцевої влади в Україні, її невідповідність європейським стандартам та принципам, обумовлює необхідність пошуку шляхів для реформування.

Місцеве самоврядування на теренах нашої держави виникло в Середні віки у вигляді перших спроб міського самоврядування, що надавалося Магдебурзьким правом, частково зберігалось у часи козацької республіки (XV–XVII ст.), але остаточно занепало в часи після безславного об'єднання України з Росією (1654 року). Незначна його реанімація за умов царизму (у 1917–1919 роках) закінчилась фактичним відродженням національного поняття місцевого самоврядування лише в березні 1990

року після обрання депутатів Верховної Ради Української РСР та місцевих Рад народних депутатів [3, с. 51].

Нині Конституція нашої держави (ст. 7) стверджує, що: “В Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування”. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” (ст. 2), відповідно до Конституції, визначає поняття місцевого самоврядування, як гарантоване державою право та реальну здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об’єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України [1, с. 2].

Проте, в Україні не забезпечено реалізації у повній мірі на практиці основоположних принципів місцевого самоврядування, передбачених Європейською Хартією місцевого самоврядування, яку Україна ратифікувала 15 липня 1997 року. Відповідно до неї, основними принципами місцевого самоврядування виступають: організаційна, правова та фінансова автономія органів місцевого самоврядування. Втілення у вітчизняну практику цих принципів і стандартів, а не лише їхнє нормативне регулювання, зумовлює необхідність здійснення суттєвих змін у підходах до організації самого процесу діяльності органів місцевого самоврядування [3, с. 242].

Прикладом для удосконалення зазначеного інституту та забезпечення ефективної діяльності виступає досвід Федеративної Республіки Німеччини. Це зумовлено тим, що модель місцевого самоврядування Німеччини, як і модель її політичного устрою в цілому, вважається однією з найефективніших у світі. Але незважаючи на це, крім конструктивного використання німецького досвіду місцевого самоврядування в Україні, доцільно врахувати українські реалії, зокрема стан розвитку демократії.

Отже, спираючись на досвід Німеччини, можна з впевненістю зазначити, що децентралізація влади стимулюватиме народовладдя та покращить якість демократії. В Україні, на сьогодні, має місце високий рівень залежності органів місцевого самоврядування від центральної влади та низька спроможність впливати на загальнодержавну політику. Водночас абсолютної децентралізації влади в Україні недостатньо для забезпечення демократичних принципів самоврядування у центрі та на місцях. Для абсолютної інституційної автономії місцевої влади від центральної влади потрібна ефективна та незалежна судова влада, що буде здатна у оперативному режимі перевіряти законність рішень місцевої влади.

Розширення повноважень місцевої влади стосовно регулювання окремих політик (наприклад, мовної) у державі із значними регіональними відмінностями, як ми бачимо на практиці, має неоднозначні наслідки, особливо у випадку активізації громадянського суспільства та засобів масової інформації чи медіа. Тому, було б доцільним залишити повноваження щодо регулювання мовної політики у центральних органах влади. Це забезпечить більш повний нагляд за особливостями мовного середовища в Україні в цілому, та її окремих регіонах.

Збільшення фінансової автономії місцевих органів влади має відбуватися паралельно із підвищенням ефективності антикорупційних практик та програм. Здійсненням перевірок та ревізій щодо законності та доцільності використання коштів. Ефективним було б запровадження також контролю за діяльністю представницького органу місцевого самоврядування самою територіальною громадою, задля забезпечення максимально прозорого механізму реалізації повноважень органами місцевого самоврядування.

Використані джерела:

1. Конституція України [Текст] : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР зі змін. та доп. станом на 15.05.2014 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Про місцеве самоврядування в Україні [Текст] : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР зі змін. та доп. станом на 26.10.2014 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
3. Руснак, Б. А. Місцеве самоврядування в Україні. Теорія і практика [Текст] / Б. А. Руснак. – Одеса : [б. в.], 2011. – 536 с.



Щепанський Едуард Валерійович,
*професор кафедри державного управління та місцевого самоврядування
Хмельницького університету управління та права,
кандидат економічних наук, доцент*

АГЕНТСТВА РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ ЯК ІНСТРУМЕНТ ІНСТИТУЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ

Традиційно вважається, що одним з основних інструментів стимулювання економічного зростання регіонів і ліквідації регіональних диспропорцій є підвищення гнучкості економік регіонів шляхом створення сприятливих умов для використання регіональних і місцевих чинників економічного зростання. Як правило, це передбачає делегування відповідальності за виконання певного набору економічних завдань управлінським органам нижчого рівня, які спроможні їх виконувати.

При прийнятті подібних рішень уряд стоїть перед вибором, на кого саме покласти відповідальність і кому передати відповідні повноваження. Вибір здійснюється між органами місцевого самоврядування і регіональною владою. Навіть ті країни, в яких не існує автономних структур державного управління на регіональному рівні, віддають перевагу делегуванню відповідальності регіональним органам, створивши відповідні спеціальні структури – агентства регіонального розвитку (АРР), які можуть діяти як на регіональному, так і нижчому рівні, а також бути лідерами щодо здійснення стратегії економічного розвитку на відповідній території.

Агентства регіонального розвитку увійшли до інструментарію регіональної політики у 30-роках ХХ століття у Західній Європі під час Великої кризи як форма втручання держави у процеси регіонального розвитку. У процесі їхнього еволюційного розвитку, функції та основні завдання АРР змінювались: від виконання функцій урядового інструменту відродження проблемних територій до інституційної форми партнерства між органами влади різного рівня, приватним сектором регіону та інституціями його громадянського суспільства. Таким чином, АРР на початку ХХІ століття стали так званими посередницькими структурами розвитку, тобто організаціями приватної чи публічної (комунальної, державної) форми власності, завдання яких полягає у реалізації спільних стратегій/програм розвитку певної громади/регіону, шляхом налагодження взаємодії між державним, громадським та приватним секторами.

У сучасній науці існує велика кількість визначень поняття “агентство регіонального розвитку”. Зокрема, застосовують два основні підходи, що залежать від ролей, які АРР виконують у різних країнах. Перший з них стверджує, що за допомогою поняття “агентство регіонального розвитку” можна узагальнити всі структури, окрім органів влади та приватних підприємств, які залучені до процесу розвитку певної території, тобто ця категорія використовується як відповідник термінів “інститути розвитку територій”, “спеціальні інститути просторового розвитку”, “посередницькі структури”. Інший, так званий “класичний” підхід, сприймає агентства регіонального розвитку як структури, створені на засадах партнерства між приватним, державним і громадським секторами з метою комплексного вирішення проблем певної території.

Європейська асоціація агентств регіонального розвитку (EURADA) керується такою дефініцією: “АРР – це будь-яка організація, основною метою якої є узагальнення колективного інтересу території. Власне саме з огляду на таке визначення, агентство регіонального розвитку повинно мати чіткі зв’язки з місцевими та регіональними органами влади відносно його управління, фінансування та завдань. Також воно своїм функціонуванням має охоплювати значну територію, яка проте має бути меншою за територію країни” [3].

EURADA висуває до агентств регіонального розвитку певні вимоги. Подібні інституційні структури мають: сприйматися як політичні структури; перевести на оперативні проекти усі свої цілі; погоджувати свою діяльність з іншими регіональними структурами, що існують; знайти необхідні фінансові ресурси на власне утримання та реалізацію нових проектів; зберігати автономію у прийнятті рішень; мати у своєму складі кваліфікований персонал для отримання конкретних результатів [1, с. 58].

Враховуючи вищенаведені визначення АРР та їхню специфіку, пропонуємо власне трактування цього поняття. Агентство регіонального розвитку – це організація, основною метою діяльності якої є забезпечення соціально-економічного розвитку регіонів та громад, яка є незалежною від органів державної влади чи місцевого самоврядування, але працює в тісному взаємозв’язку з ними на засадах державно-приватного партнерства та є одним із суб’єктів реалізації державної регіональної політики.

Засновником АРР може бути уряд країни, що передбачає гарантоване фінансування пріоритетних напрямків діяльності АРР з державного бюджету (в іншому випадку така організаційна форма функціонування АРР втрачає сенс). До переваг агентств регіонального розвитку, які діють “усередині” органів влади, є високий рівень легітимності їхньої діяльності, достовірність інформації, якою вони оперують, зосередження на вирішенні реальних, а не надуманих проблем території. Проте, існує висока загроза бюрократизації діяльності цих установ, впливу на їхнє функціонування політичних факторів. Проблематичним бачиться і зв’язок цих АРР з громадськістю території.

Агентства регіонального розвитку, які не мають жодного організаційного зв’язку з органами державної влади чи місцевого самоврядування, потенційно є найбільш мобільними та здатними на інновації. Але виникають цілком зрозумілі перестороги: чи можна розробити механізм узгодження діяльності незалежних інститутів з пріоритетами розвитку території, які, апріорі, мають бути легітимізовані органами влади? Якщо так, то якими будуть важелі впливу владних інституцій на функціонування АРР?

Заслуговує на увагу варіант, коли органи влади (центральні, регіональні чи місцеві – залежно від соціально-економічної характеристики території) є

співзасновниками агентств регіонального розвитку, які, водночас, є незалежними установами (у формі неприбуткових чи прибуткових організацій). У цьому випадку органи влади отримують можливість впливати на визначення напрямків діяльності АРР, контролювати його (зокрема, витрачання коштів, водночас гарантувати надання стабільних операційних коштів), але не втручаючись у поточну роботу агентства. Безперечно, поширення такої моделі зв'язку між професійними агентствами регіонального розвитку й органами влади потребує розгляду інших технічних питань, зокрема про склад керівних органів АРР, механізм їхнього фінансування з місцевих бюджетів, способи фінансового контролю інших співзасновників.

На характер роботи агентств регіонального розвитку в Україні безпосередньо впливають масштаби їхньої діяльності. За цим критерієм АРР можна розділити на три групи (рис. 1).



Рис. 1. Типи Агентств регіонального розвитку, що діють в Україні

Нас цікавлять Агентства, що діють у межах однієї територіальної громади. Відповідно до масштабу діяльності відрізняються і продукти. Як правило, інституції, що діють на рівні територіальної громади, акцентуються на задоволенні потреб органів місцевого самоврядування, громадських організацій та окремих підприємців (іноді – об'єднань чи асоціацій підприємців). Такими послугами, що однозначно відповідають більш високому рівню організації, є виконання роботи в інтересах бізнес-спільноти територіальної громади: написання проекту на одержання гранту; консультації з питань ведення підприємницької діяльності та діяльності неприбуткових організацій; розміщення інформації в базі даних бізнес-ідей; розробка та виготовлення інформаційних, аналітичних буклетів, тематичних брошур; організація та проведення круглих столів, виставок, презентацій, розробка та виготовлення презентаційних матеріалів.

Виконання таких робіт свідчить про те, що організація бере на себе функцію дещо ширшу, аніж просто звичайна консалтингова підприємницька фірма, і вже більше відповідає тому, що ми називаємо інституціями місцевого розвитку. Виконання завдань за замовленням та в інтересах органу місцевого самоврядування, а відтак – і всієї територіальної громади є ознакою повноцінного Агентства регіонального (місцевого) розвитку.

Для таких структур, що мають достатній авторитет та міцну репутацію професійної організації характерним є виконання наступних завдань: розроблення стратегічних планів розвитку території; програм регіонального розвитку (програми соціального захисту, програма зайнятості, програма підтримки та розвитку підприємництва, програма впровадження комплексної системи управління якістю та

соціальних стандартів та інші); розробка систем планування гармонійного розвитку території тощо.

До числа таких інституцій, що діють переважно на муніципальному рівні, можна віднести Агентство з розвитку бізнесу в м. Славутич (Київська обл.), Центр розвитку міста Бережани (Тернопільська обл.) Асоціація “Відродження Грицева” (Хмельницька обл.), Агентство економічного розвитку м. Вознесенська (Миколаївська обл.), Фонд підтримки підприємництва м. Ізмаїла (Одеська обл.). Слід додати, що характерною рисою інституцій даного рівня, що достатньо добре заявили себе на місцевому рівні, є намагання перейти на субрегіональний та регіональний рівень діяльності.

Отже, агентства регіонального розвитку мають на меті вирішення завдань поліпшення умов використання передових інноваційних технологій, підвищення інвестиційної привабливості регіонів, розширення залучення вітчизняних та іноземних інвестицій для регіонального розвитку, вдосконалення підготовки та перепідготовки відповідних фахівців з проблем регіонального розвитку, координацію програм технічної допомоги, спрямованих на підтримку регіонального розвитку. Слід зазначити, що у питанні розбудови інституційного базису регіонального розвитку Україна значно відстала від інших країн Центральної та Східної Європи де, хоча і різними шляхами, створені й ефективно функціонують агенції регіонального розвитку та їхні мережі.

Використані джерела:

1. *Агентства регіонального розвитку в Україні. Становлення та перспективи [Текст] / [С. Бугай, М. Лендъел, Є. Кіш та ін.] ; Київ. центр Ін-ту Схід-Захід. – К. : Міленіум, 2002. – 302 с.*
2. *Сментина, Н. В. Регулювання діяльності агенцій регіонального розвитку як інституційних посередників реалізації стратегій соціально-економічного розвитку територій [Текст] / Н. В. Сментина // Економічний простір : зб. наук. пр. – Дніпропетровськ : ПДАБА, 2013. – № 74. – С. 151–162.*
3. *EURADA: The European Association of Development Agencies [Electronic resource] The European Association of Development Agencies. – Access mode : <http://www.eurada.org>.*



ЗМІСТ

Алексєєв В. М. Проблеми та перспективи реформування територіальної організації влади в Україні	3
Андрушко А. В. Правова природа балансу інтересів у трудовому праві	6
Батанов О. В. Актуальні проблеми розвитку законодавства про статус територіальних громад в Україні	8
Вавринчук М. П. Деякі аспекти бюджетно-фінансової діяльності органів місцевого самоврядування в контексті реформування та децентралізації влади	13
Галус О. О. Загальні збори громадян за місцем проживання як форма безпосереднього народовладдя	17
Грамотович Ю. В. Система управління трудовим потенціалом суспільства	20
Гуменюк О. Г., Бриндіков Ю. Л. Соціально-психологічні особливості підготовки лідерів територіальних громад	23
Домбровський С. Ф. Про деякі правові питання щодо ролі місцевих органів влади у захисті прав селян на майнові паї	26
Дробуш І. В. Організаційно-правовий механізм реалізації соціальної функції місцевого самоврядування в Україні: актуальні питання функціонування	30
Дунець С. М. Сучасні проблеми розвитку місцевого самоврядування в Україні	33
Івановська А. М. Реформування місцевого самоврядування в зарубіжних країнах	35
Кеменяш Р. Ю. Взаємозв'язок економічної та правової доктрини за допомогою інституту місцевого самоврядування	39
Ковтун І. Б. Актуальні проблеми децентралізації влади в Україні	41
Когут О. В. Форми участі суб'єктів місцевого самоврядування в адміністративному судочинстві	43
Кулі-Іванченко К. К. Мета соціального замовлення як організаційно-правової інновації у системі місцевого самоврядування в Україні	46
Лозінська С. В. До питання про історичні витoki місцевого самоврядування	49
Марчук М. П. До питання стану та тенденцій протидії корупції в органах місцевого самоврядування	52
Матат А. В. Наукове товариство студентів як частина системи громадського самоврядування вищого навчального закладу	55

Мельничук І. І. Кадровий потенціал у системі територіальної організації	57
Надворняк Я. М. Ефективність підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування як фактор становлення та розвитку органів місцевого самоврядування	60
Назаренко С. В. Роль постійних комісій у діяльності органів місцевого самоврядування	63
Олендра Ю. І. До питання підвищення професійної компетентності посадових осіб місцевого самоврядування	67
Підвальна М. З. Особливості провадження у справах за адміністративними позовами органів місцевого самоврядування про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності	69
Підлісна Т. В. Запровадженням освітньо-кваліфікаційного рівня “бакалавр” у галузі знань “Державне управління”	74
Пунда А. В. Національний механізм взаємодії суб'єктів у сфері протидії торгівлі людьми	77
Рижук І. В. Визначення поняття “делегування повноважень”	78
Рудченко І. І. Правовий аспект визначення категорії “інноваційна діяльність”	81
Савицький В. Т. Децентралізація влади чи підміна понять	84
Сторожук І. П. Проблемні питання здійснення децентралізації публічної влади	88
Терещенко Т. В. Оцінка експортного потенціалу Хмельницької області	91
Токар А. М. Розпорядження сільських, селищних, міських голів як форма управлінської діяльності	96
Требик Л.П. Оптимізація механізму надання електронних адміністративних послуг з використанням ІКТ	99
Требик Л.П., Токайчук В. А. Інформаційне забезпечення взаємовідносин з клієнтами підприємств	103
Хуткий О. В. Актуальні проблеми вдосконалення фінансової діяльності органів місцевого самоврядування	105
Черніюк О. В. Впровадження німецького досвіду в діяльність місцевого самоврядування в Україні	108
Щепанський Е. В. Агентства регіонального розвитку як інструмент інституційного забезпечення розвитку територіальної громади	110

НАУКОВЕ ВИДАННЯ

СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

*збірник тез
III всеукраїнської заочної
науково-практичної конференції
(м. Хмельницький, 8 грудня 2014 року)*

Відповідальний редактор – *Місінкевич Л. Л.*

Верстка – *Новерслюк А. А.*

Підписано до друку 15.12.2014 р. Формат 60x84 ¹/₁₆
Ум. друк. арк. 6,73. Наклад 60 прим. Зам. № 248.

Віддруковано у Хмельницькому університеті управління та права.
29013, м. Хмельницький, вул. Героїв Майдану, 38
Тел.: (382) 71-75-91
www.univer.km.ua

Свідоцтво Державного комітету інформаційної політики, телебачення
та радіомовлення України про внесення суб'єкта видавничої справи
до Державного реєстру видавців, виготівників і розповсюджувачів
видавничої продукції
Серія ДК № 2105 від 21.02.2005 р.