

**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
Ліга студентів Асоціації правників України**

СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

*збірник тез
II всеукраїнської заочної
науково-практичної конференції
(м. Хмельницький, 7 грудня 2013 року)*

**ХМЕЛЬНИЦЬКИЙ
2013**

УДК 342.9(477)
ББК 67.9(4УКР)301
С77

С77 **Становлення та розвиток місцевого самоврядування в Україні :**
збірник тез II всеукраїнської заочної науково-практичної конференції
(м. Хмельницький, 7 грудня 2013 року). – Хмельницький : Хмельницький
університет управління та права, 2013. – 196 с.

ISBN 978-966-8823-99-2

У збірнику представлені доповіді, які були подані на II всеукраїнській заочній науково-практичній конференції “Становлення та розвиток місцевого самоврядування в Україні”, що відбулась у Хмельницькому університеті управління та права 7 грудня 2013 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 II 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 978-966-8823-99-2

© Колектив авторів, 2013
© Хмельницький університет
управління та права, 2013

*Алексєєв Валерій Марленович,
головний консультант Апарату Верховної Ради України,
доктор наук з державного управління*

ПЕРСПЕКТИВИ РЕФОРМУВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Реформування територіальної організації влади в Україні урядовці та науковці, як правило, пов'язують із модернізацією системи державного управління. На думку автора публікації, модернізація системи державного управління має ґрунтуватися на певних правилах і порядку застосування новацій управлінського характеру. Якщо таких умов не дотримано, новації можуть залишитися нереалізованими, зокрема, за відсутності дієвого механізму практичного втілення, а також структур управління, які покликані не лише забезпечити практичну реалізацію, а й спроможні виступити на захист територіальних громад – основи громадянського суспільства в Україні.

У системі державного управління в Україні існують певні недоліки, отже, впроваджуючи новації управлінського характеру, буде нелегко врегулювати взаємозв'язки з існуючими елементами системи державного управління. Для цього видається доцільним на початковому етапі, шляхом упровадження нових елементів у систему державного управління, виявити дублюючі, а після їх розпізнавання – вивчити наявні можливості та адаптацію останніх до самої структури державного управління. Такий підхід аргументовано доведе недоцільність упровадження деяких з елементів, а в процесі функціонування з'ясується, що окремі з них недієздатні або неспроможні ефективно взаємодіяти з іншими елементами системи державного управління. За підсумками проведених науково-організаційних заходів, остаточно визначивши переваги та недоліки нововведених елементів, стане можливим починати завершальний етап удосконалення системи державного управління – внесення відповідних змін до структури державного управління.

Будучи прихильником кардинальних змін у державному управлінні та підтримуючи необхідність застосування інноваційних моделей державотворення, водночас необхідно реально оцінювати ситуацію, яка склалася на певному етапі розвитку держави, а також чітко усвідомлювати, що практичне застосування новацій такого зразка повністю залежить від людей – керівників, спеціалістів, інших виконавців, які на даний час, через різні обставини, не обізнані у цих питаннях.

Для того, щоб втілити на практиці інноваційні моделі державотворення та з самого початку не допустити значних помилок і прорахунків, слід виділити три основні умови:

- урахування кращих управлінських рішень;
- організація та проведення підготовки кадрового потенціалу;
- залучення громадян до процесу державотворення.

Необхідно максимально залучити громадськість до процесу державотворення, інакше відбудеться лише констатація цього факту, без адекватної реакції та підтримки населення, що знову вказуватиме на недосконалість системи державного управління.

Дослідивши систему державного управління, треба визнати, що вона не настільки ефективна, аби розв'язувати проблемні питання життєзабезпечення територіальних громад в Україні. У системі державного управління явно бракує додаткових елементів, після впровадження яких стабілізується ситуація на місцевому та регіональному рівнях. Перш за все, це стосується наявних можливостей структур управління за допомогою низки організаційно-правових заходів забезпечувати населення відповідними послугами. Що стосується реформи державного управління в Україні, більш ре-

альним шляхом на даному етапі державотворення є удосконалення системи державного управління, ніж вжиття кардинальних заходів.

Щодо подальшого розвитку державотворення в Україні необхідно дотримуватися таких умов:

- формувати взаємовідносини між державою та суспільством в управлінні, враховуючи історичні традиції територіальних громад;
- поповнювати власність громади, створюючи для цього відповідні умови на рівні держави з урахуванням потенційних можливостей територіальної громади;
- проводити роз'яснювальну роботу з метою усвідомлення громадянами самостійного управління місцевими справами через неприбуткові організаційні структури територіальної громади – громадівські ради;
- використовувати найкращий вітчизняний та зарубіжний досвід у сфері управління незалежно від часів та державних устроїв.

Комплексне виконання цих умов має забезпечити відповідне підґрунтя для запровадження моделі публічної влади в Україні [1, с. 40–42].

Модель структури взаємовідносин держави та суспільства в управлінні має складатися з двох основних блоків: “Органи державного управління” та “Органи громадівського управління” (рис. 1). Перший блок “Органи державного управління” не зазнав суттєвих змін, виходячи з тих позицій, що на конституційному рівні чітко визначено повноваження органів влади в Україні. Тому внесення відповідних змін вимагає дотримання процедури зміни конституційних положень. Однак кардинальні зміни у цьому блоці реально можливі лише за умови встановлення тісних взаємовідносин із другим блоком “Органи громадівського управління”. Враховуючи, що суспільство в особі територіальних громад, з позиції управлінського аспекту, не структуроване, а структури публічного управління – громадівські ради не набули поширення в усіх регіонах України, видається передчасним вести мову про кардинальні зміни у першому блоці.

Доцільність запровадження другого блоку “Органи громадівського управління” пов'язана з тим, що за наявних органів державного управління відсутні тісні взаємовідносини між державою та суспільством, і це відповідним чином впливає на рівень державного управління в Україні. З позиції системного підходу, застосування нових елементів – громадівських рад і Асоціації Громадівських Рад України, які входять у цей блок, дозволить врівноважити суб'єкт та об'єкт державного управління, забезпечивши тим самим цілісність структури. Таким чином, процес модернізації необхідно розпочати з посиленої уваги до другого блоку, через ефективне застосування елементів якого буде створено підґрунтя для здійснення відповідних змін у першому блоці.

Проте, якою б досконалою не була модель державного управління, вона не позбавлена певних недоліків, адже запровадження нових елементів вимагає врегулювання взаємозв'язків з існуючими елементами системи державного управління. Застосування структури взаємовідносин держави та суспільства в управлінні дозволить виявити елементи, які не функціонують належним чином або заважають ефективно діяти елементам блоку “Органи громадівського управління”, що стане підставою для здійснення альтернативних заміन у блоці “Державні органи управління” і основним аргументом необхідності вдосконалення системи державного управління в Україні.

Вдосконалення системи державного управління за рахунок застосування нових елементів, адаптованих до умов функціонування на паритетних засадах з іншими елементами, дозволить поступово наблизитися до моделі прямої демократії. Взнявши за основу модель прямої демократії, необхідно визначитися зі стратегією подальшого

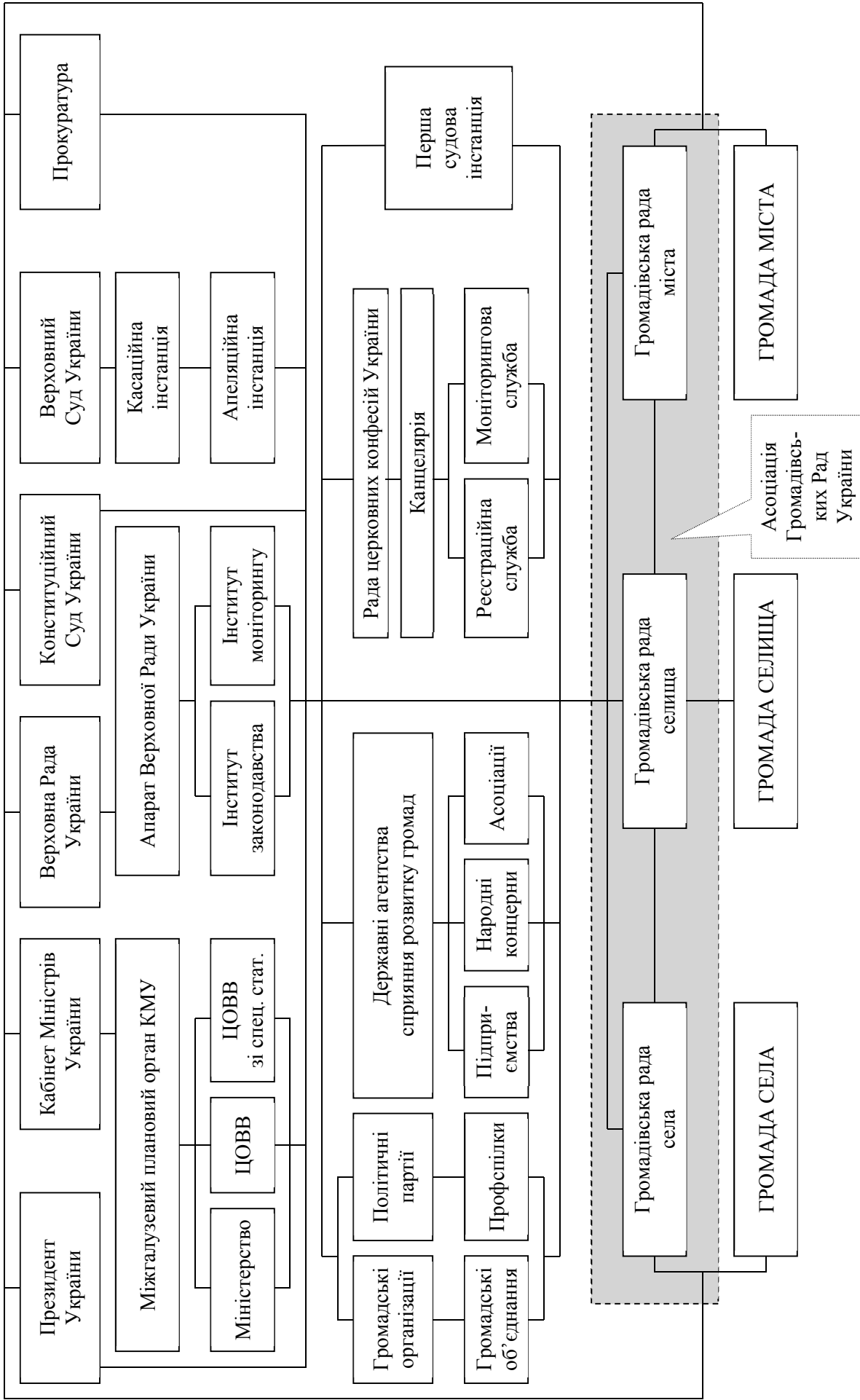


Рис. 1. Модель управлінських взаємовідносин держави та суспільства в Україні

розвитку, яка має полягати у поступовому перетворенні суспільства в особі територіальних громад на активного суб'єкта державного управління, здатного виступати рівноправним партнером у взаємовідносинах із державою. Відповідно це вимагає вжиття необхідних заходів на загальнодержавному та місцевому рівнях. Поєднання поступовості та аргументованого радикалізму надасть можливість розв'язати споконвічну проблему, що стоїть на заваді цивілізаційного розвитку української державності [2, с. 288–292].

Використані джерела:

1. Алексєєв, В. *Передумови реформування системи державного управління в Україні [Текст] // Державне управління та місцеве самоврядування: зб. наук. пр. / редкол.: С. М. Серьогін (головн. ред.) [та ін.]. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2009. – Вип. 2 (2). – С. 36–42.*
2. Алексєєв, В. М. *Суспільство та держава: управлінські взаємовідносини [Текст] / В. М. Алексєєв. – Чернівці : Технодрук, 2012. – 344 с.*



Алмашій Валентина Володимирівна,
здобувач кафедри політичних наук та філософії
Львівського інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
начальник відділу організаційної та кадрової роботи,
член виконавчого комітету Мукачівської міської ради Закарпатської області

РОЛЬ ПРИКОРДОННОЇ СПІВПРАЦІ У РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЗАКАРПАТТЯ

Місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [1].

Важливою складовою гармонійного розвитку суспільства є налагодження постійного зв'язку населення з органами влади. Традиції самоврядних громад на Закарпатті сягають сивої давнини. За неповні 100 років Закарпаття перебувало в складі шести країн. Історія краю налічує кілька століть, протягом яких населення жило в мирі і злагоді в самому центрі Європи, не зважаючи на хід політичних процесів, який диктував той час. Розташування Закарпатської області на кордонах із чотирма центральноевропейськими країнами – Польщею, Словаччиною, Угорщиною та Румунією – визначає важливість для регіону розвитку транскордонного співробітництва з прилеглими територіями суміжних країн [2]. Одним із пріоритетних напрямів роботи виконавчої влади та місцевого самоврядування є підтримання наявних та розвиток нових транскордонних зв'язків з іноземними партнерами. Важливим підґрунтям для розвитку співпраці між територіальними громадами, що поділяють лінію кордону, є існування належної правової основи. Суттєвим документом, який легалізує транскордонні відносини, зокрема, сприяє децентралізації прийняття рішень щодо міжнародної співпраці, є Європейська Рамкова Конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або властями [3]. З набуттям державної незалежності України та ухваленням Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, ратифікацією Верховною Радою України Європейської Хартії місцевого самоврядування ор-

гани місцевого самоврядування України отримали нові можливості для розвитку міжнародного співробітництва. Так, п. 2 статті 10 Європейської Хартії місцевого самоврядування проголошує, що “право органів місцевого самоврядування бути членом асоціації з метою захисту і заохочення їхніх спільних інтересів, а також бути членом міжнародної асоціації органів місцевого самоврядування, визнається кожною державою”. У п. 3 статті 10 Хартії зазначається, що “органи місцевого самоврядування мають право на умовах, які можуть бути передбачені законом, співпрацювати з органами місцевого самоврядування інших держав” [4]. П. 2 статті 15 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” закріплює, що “органи місцевого самоврядування та їх асоціації можуть входити до відповідних міжнародних асоціацій, інших добровільних об’єднань органів місцевого самоврядування” [1].

Основні напрямки розвитку транскордонного співробітництва Закарпаття визначаються Програмою розвитку транскордонного співробітництва Закарпатської області на 2011–2015 роки [5]. Простежується, що транскордонне співробітництво області відбувається на різних рівнях: між регіонами, обласними органами, органами місцевого самоврядування, на інституційному рівні, а також в рамках Карпатського єврорегіону та Програм прикордонного співробітництва. Закарпатською облдержадміністрацією, обласною радою, органами державного управління та місцевого самоврядування краю здійснено велику роботу, направлену на зміцнення зв’язків з прикордонними регіонами, а також на розвиток міжрегіонального співробітництва. Основою для співробітництва є діюча нормативна правова база і укладені угоди про співробітництво на рівні областей, міст, районів. У першу чергу – це угоди між Закарпатською облдержадміністрацією і сусідніми регіонами країн-членів Європейського Союзу. На виконання цих угод проводяться засідання Міжурядових комісій з питань транскордонного співробітництва, вирішуються проблемні питання та розробляються концепції співробітництва. Область має понад 185 двосторонніх угод про співробітництво та добросусідство з населеними пунктами більш ніж 15 країн світу, серед яких Угорщина, Словаччина, Румунія, Польща, Австрія, Фінляндія, США, ФРН та ін. На виконання підписаних угод щороку готуються та затверджуються на міжрегіональному рівні детальні плани співробітництва, у яких чітко визначено завдання сторін по розвитку співпраці у всіх сферах на поточний рік.

Серед великої кількості партнерських регіонів Закарпатської області, помітно ведеться активне партнерство з краєм Височина (Чеської Республіка), з регіоном Оберфранкен (Баварія, Німеччина), з Вуковарсько-Сремською жупанією (Республіка Хорватія), з провінцією Кастильйон (Іспанія) та з Ханті-Мансійським автономним округом – Югра (Російська Федерація).

Значна увага органами виконавчої влади та місцевого самоврядування у напрямі розвитку міжрегіонального співробітництва приділяється розвитку прикордонної та митної інфраструктури, відкриттю нових та реконструкції діючих пунктів пропуску, вдосконаленню режиму їх роботи та доведенню до відповідних вимог міжнародних стандартів. Серйозним поштовхом для розвитку транскордонного співробітництва є підписання угод про малий прикордонний рух між Україною та Словаччиною та Україною і Угорщиною. Ратифікація Угоди про малий прикордонний рух – є європейською нормою і вимогою євроспільноти для кожного свого члена. Дозвіл на малий прикордонний рух передбачає безвізовий перетин кордону громадянами, які мешкають у 50-кілометровій прикордонній смузі [6].

Великого значення у міжрегіональних зв’язках Закарпатської області надається співпраці з закордонними українцями, забезпеченню їх прав у здійсненні транскор-

донного співробітництва через низку спільних заходів у різних сферах діяльності.

На сьогодні, на думку дослідників та представників органів влади та місцевого самоврядування, серйозним поштовхом має бути вирішення нормативно-правового врегулювання повноваження органів місцевого самоврядування щодо надання їм більшої самостійності у вирішенні спільних з регіонами сусідніх держав завдань регіонального та місцевого розвитку [7]. Заслуговує на увагу та якнайскорішого втілення думка дослідників з вирішення питань на законодавчому рівні щодо збільшення повноваження місцевих органів влади та місцевого самоврядування; посилення економічної спрямованості співробітництва в рамках європейського прикордонного співробітництва, зокрема в сфері зовнішньої торгівлі, стимулювання розвитку транскордонного співробітництва прикордонних регіонів та їх участі у єврорегіональних об'єднаннях [8].

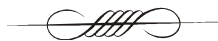
Важливим кроком у напрямку євроінтеграції стало схвальне рішення депутатів Закарпатської обласної ради про прийняття заяви Верховної Ради України щодо реалізації євроінтеграційних прагнень України та укладення Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом. Зокрема, у тексті звернення зазначалося прохання “прискорити євроінтеграційні процеси в Україні, ухвалити відповідні рішення на законодавчому рівні та забезпечити впровадження їх у практичну діяльність із визначенням чіткого кола відповідальних осіб, наділених повноваженнями та відкритих до співпраці з громадськістю. А також в найкоротші терміни здійснити кроки, які б засвідчили бажання України дотримуватись положень Угоди про асоціацію із Європейським Союзом, включаючи повагу до принципів демократії, прав людини, фундаментальних свобод та верховенства права, здійснення реформи місцевого самоврядування” [9].

Реалізація спільних зусиль органів виконавчої влади та місцевого самоврядування прикордонних областей у подальшій розбудові рівноправного взаємовигідного транскордонного співробітництва сприятиме розвитку прикордонної інфраструктури, зміцненню міжнародного авторитету України, соціально-економічному розвитку української держави та її регіонів.

Використані джерела:

1. *Про місцеве самоврядування в Україні [Електронний ресурс] : закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР зі змін. та доп. станом на 23.10.2013 р. – Електрон. текст. дан. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>.*
2. *Нусер, Е. Транскордонне співробітництво Закарпатської області: стан і перспективи [Електронний ресурс] : електрон. стат. / Е. Нусер. – Електрон. текст. дан. – Режим доступу : <http://old.niss.gov.ua/book/Mitryaeva2009/11.pdf>.*
3. *Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями [Електронний ресурс] : Конвенція Ради Європи від 21.05.1980 р. зі змін. та доп. станом на 16.11.2009 р. – Електрон. текст. дан. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_106.*
4. *Європейська хартія місцевого самоврядування [Електронний ресурс] : Хартія Ради Європи від 15.10.1985 р. зі змін. та доп. станом на 16.11.2009 р. – Електрон. текст. дан. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036.*
5. *Про Програму розвитку транскордонного співробітництва Закарпатської області на 2011–2015 роки [Електронний ресурс] : рішення другої сесії VI скликання Закарпатської обласної ради від 16.12.2010 р. № 71. – Електрон. текст. дан. – Режим доступу : http://zakarpat-rada.gov.ua/docs/rishennya/6/2_sesion_1/rish_71.pdf.*
6. *Транскордонне та міжрегіональне співробітництво Закарпатської області [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.carpathia.gov.ua>.*

7. *П'ять вдалих кроків до європейського проекту [Електронний ресурс] : посіб. // Публікація в рамках проекту “Підтримка локальних спільнот України в залученні європейських фондів”, співфінансованого МЗС РП в рамках Програми “Польська Допомога 2009”. – Електрон. текст. дан. – Режим доступу : <http://www.achem.univ.kiev.ua>.*
8. *Проблеми розвитку транскордонного співробітництва України в умовах розширеного ЄС [Текст] : монографія / За ред. д. е. н., проф. Н. Мікули, к. е. н., доц. В. Борщевського, к. е. н. Т. Васильціва. – Львів : Ліга Прес, 2009. – С. 283–286.*
9. *Про підтримку Заяви Верховної Ради України [Електронний ресурс] : рішення дванадцятої сесії VI скликання Закарпатської обласної ради від 25.02.2013 р. № 655. – Електрон. текст. дан. – Режим доступу : http://zakarpatt-rada.gov.ua/docs/rishennya/6/12_sesion/rish_655.zip.*



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

**ДОКТРИНАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ
РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ
ТА ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ**

Місцеве самоврядування є одним з неодмінних атрибутів сучасного конституціоналізму та соціально-правової демократичної державності. У контексті європейського вектору розвитку української держави цей інститут потребує свого усебічного конституювання та інституціоналізації на принципах гуманізму, людського виміру влади та верховенства права. Адже визнання державою інститутів місцевого самоврядування стало гаслом реформаторських дій усіх без виключення постсоціалістичних держав Європи, у тому числі й України. Так, проектом Концепції внесення змін до Конституції України, який 21 червня 2013 р. прийняла за основу Конституційна Асамблея, утворена у 2012 році Президентом України (далі – проект Концепції), встановлюється, що “метою конституційної реформи є створення ефективної системи місцевого самоврядування, здатної гарантувати найвищу соціальну цінність людини, створити оптимальні умови для її життєзабезпечення та гармонійного розвитку, а також забезпечити комплексний та стабільний розвиток територіальних громад, районів та регіонів України на основі найповнішого використання їх потенціалу, збалансування і вирівнювання регіонального розвитку”.

Як наголошується у проекті Концепції, “фундаментальною передовсім конституційною проблемою розвитку місцевого самоврядування є відсутність чіткої доктринальної основи цього політико-правового інституту, невизначеність його правової природи та перспективних напрямків розвитку. Це не дозволяє упродовж тривалого періоду часу належним чином окреслити вектори системно-структурної організації муніципальної влади, виокремити функціонально-компетенційну його сферу, вибудувати ефективний механізм взаємодії та контролю між органами державної влади і місцевого самоврядування”.

У зв'язку з цим, актуалізується проблема доктринального забезпечення конституційно-правової модернізації місцевого самоврядування. Адже теоретичні засади сучасного муніципалізму мають суттєвий вплив не тільки на становлення вітчизняної

муніципальної науки, а і на муніципальне будівництво нашої країни, слугуючи своєрідним інтегруючим орієнтиром правової ідеології. Зокрема, вони істотно вплинули як на зміст низки ключових законів про місцеве самоврядування, відповідних положень Конституції України 1996 р., так і відіграють вагоме значення у процесі сучасних законопроектних робіт, які стосуються можливих змін до чинної Конституції або проектів нової Конституції України у частині щодо місцевого самоврядування.

Якщо проаналізувати положення проекту Концепції, доктринальною основою майбутньої реформи місцевого самоврядування розглядається так звана теорія муніципального дуалізму. Зокрема, у цьому проекті вказується, що “конституційне закріплення засад муніципального дуалізму констатує можливість органів місцевого самоврядування вирішувати як питання місцевого значення, так і брати участь у розв’язанні державних справ шляхом виконання делегованих повноважень. Це, – вважають автори проекту, – забезпечить імплементацію положень Європейської хартії місцевого самоврядування та конституювання національних традицій розвитку місцевого самоврядування, а також надасть можливість поєднати визначені Європейською Хартією принципи децентралізації публічної влади та субсидіарності у функціонально-компетенційному механізмі здійснення місцевого самоврядування”.

Отже, у проекті Концепції, як доктринальний базис майбутньої конституційної моделі місцевого самоврядування, розглядається подвійна природа влади місцевого самоврядування та його органів. В результаті аналізу природи місцевої влади, апологети цієї доктрини роблять висновок про те, що у ній одночасно поєднуються дві засади: громадівська та державна. Розмірковуючи про ознаки місцевого самоврядування, його відмінності від державної влади та основні функції, вони доводять, що державні та самоврядні начала знаходяться у площині єдиного поля публічної влади, зміни відбуваються в інтересах децентралізації управління та підвищення його ефективності. Відмінності, головним чином, полягають у виборі засобів реалізації цих цілей. По суті, виходячи з цієї доктрини, місцеве самоврядування розглядається лише як варіант державно-суспільного регулювання муніципальних відносин та є формою технічного переміщення на локальний рівень державних повноважень, свого роду “наближення” державної влади до потреб та інтересів жителів – членів територіальних громад.

На наш погляд, такий доктринальний підхід, який пропонується втілити у процесі оновлення Конституції України та покласти за основу майбутньої муніципальної реформи, слід розглядати як суттєвий крок назад у порівнянні з тим ідейними засадами, які закладено у чинній Конституції України. Адже, попри суттєві протиріччя, які існують у сучасній конституційній моделі місцевого самоврядування, концептуально вона базується на громадівській доктрині муніципалізму, прихильниками якої є більшість провідних експертів з питань місцевого самоврядування та муніципального права.

Така данина цій доктрині є доволі символічною, враховуючи, що саме громадівське муніципальне праворозуміння вперше знайшло своє втілення у перших конституційних актах на європейському континенті. Власне кажучи поняття “самоврядування” вперше стало вживатися у зв’язку з управлінням на місцях вже наприкінці XVIII ст. – на початку XIX ст. і було обумовлено проголошенням принципу самостійності громади від держави.

Акцент у контексті конституційної модернізації на зміні громадівської філософії місцевого самоврядування на користь дуалістичної моделі не може не привести до часткової втрати орієнтирів в середовищі експертів з питань місцевого самоврядування та теорії муніципального права в цілому, розгубленості серед спеціалістів. Доктринальні основи місцевого самоврядування нібито втратили чіткість кордонів та оріє-

нтив. Здається, що не тільки правова, організаційна, територіальна, соціальна, економічна та інші основи місцевого самоврядування залежать від свавільного умогляду політиків, а й сама теорія місцевого самоврядування може стати предметом ревізії з боку законодавця. Це може детонувати кризу муніципальної реформи та самої ідеї місцевого самоврядування в Україні, яке так і не досягло своєї зрілості, не спромоглося повною мірою реалізувати закладені в ньому внутрішні потенційні можливості та сьогодні, як підсумок більш ніж двадцятирічної діяльності держави у сфері місцевого самоврядування, перебуває в глибокому системному занепаді.

На наше переконання, реалізація на конституційному рівні концептуальних положень дуалістичної моделі місцевого самоврядування, особливо в умовах відсутності сталих демократичних традицій в організації та функціонуванні соціально орієнтованої держави, суперечливої внутрішньої політики, у тому числі і сфері муніципального та регіонального розвитку, закостенілості бюрократичного апарату, тотальної корупції на усіх рівнях та ланках державної влади, фактичної відсутності мотивації та стимулів для розвитку самоврядної ініціативи людей, може стати суттєвим бар'єром на шляху муніципального прогресу.

Отже, сучасні конституційно-проектні ініціативи, представлені поки що у форматі загального офіційного доктринального бачення майбутньої моделі місцевого самоврядування, свідчать, що концептуальне бачення курсу на формування громадської моделі місцевого самоврядування, закладеної у Конституції України, фактично девальвується. У цьому плані Україна є яскравим негативним прикладом ігнорування як позитивного зарубіжного досвіду муніципального будівництва, так і концептуальних засад демократії, втілених в основних теоріях місцевого самоврядування.

Свідченням тому є тенденції розвитку в Україні законодавства про місцеве самоврядування на сучасному етапі. По суті, сьогодні, у законодавстві відверто закріплюється принцип державницького начала місцевого самоврядування. У свою чергу, орієнтація на рівні сучасних конституційно-проектних робіт на формування дуалістичної моделі місцевого самоврядування, може посилити ці тенденції. Під впливом цих ідей у сучасних реформаторських ініціативах вже дуже рельєфно проглядається чергова спроба під прикриттям цінностей демократії та свободи, реалізації інтересів населення, об'єднаного територіальною спільністю, побудувати таку систему взаємозв'язку територіальних громад та держави, яка б забезпечувала б державну єдність не на балансі централізму та децентралізму, а на переважному розвитку державного централізму. Свідченням тому, наприклад, є Закон України "Про всеукраїнський референдум" від 6 листопада 2012 р., прийняття якого фактично позбавило територіальні громади можливості ініціювати та проводити місцеві референдуми.

У силу зазначеного, можна зробити висновок про амбівалентність вітчизняної моделі місцевого самоврядування, що обумовлено, з одного боку, конституційним визнанням та гарантуванням місцевого самоврядування як публічної влади територіальної громади, рухом до децентралізації публічної влади, її видової та функціональної градації на державну та муніципальну владу, закріпленням відмінних принципів їх організації та функціонування, стрімким розвитком доктрини муніципального права, а, з іншого боку, суперечливою державною політикою у сфері місцевого самоврядування в сучасній Україні, посиленням тенденцій рецентралізації інституту місцевого самоврядування, тобто його розвитку всупереч конституційним принципам місцевого самоврядування у зворотному напрямі, у бік централізації, звуженням його автономного від державної влади статусу, прагненням одержавити його, інтегрувати в державно-управлінські публічні відносини як з точки зору організації, так і функціонування.

Слід констатувати, що модель децентралізації та деконцентрації публічної влади, яка пропонується сьогодні, характеризується фактичною імплантацією місцевого самоврядування до матерії державного управління, тотальною залежністю від держави та відсутністю політичних, економічних, управлінських амбіцій. Місцеве самоврядування за такого варіанту політико-правового оформлення поєднує в собі властивості правоздатності муніципальних самоврядних колективів та реальної спроможності публічної державної влади, допускає можливість не тільки юридичного, але й адміністративного втручання в свою діяльність.

Сучасна модель місцевого самоврядування останнім часом переживає фазу своєї своєрідної деградації та мутації, поступово трансформуючись на патерналістську модель самоврядування, яка за своїм духом близька до радянської моделі місцевої влади. А за таких умов виникає небезпека кардинальної трансформації у цьому напрямі і всієї політичної системи в Україні. У силу цього, особливої актуальності набуває проблема концептуального осмислення сутності, змісту, принципів та функцій сучасного муніципалізму, формування національної муніципальної доктрини, її змістовного наповнення та перспективного розвитку.



Баюк Микола Іванович,

директор Хмельницького центру

перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій, магістр державного управління,

Войт Майя Іванівна,

начальник навчально-методичного відділу Хмельницького центру

перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій

З ПРАКТИКИ ПІДВИЩЕННЯ КВАЛІФІКАЦІЇ ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ОРГАНІЗАЦІЯ ТА МЕТОДИЧНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

Трансформаційні процеси, що відбуваються сьогодні в українському суспільстві, інформаційний прогрес, інтеграція в європейський та світовий освітній простір торкаються усіх сфер суспільного життя.

Суттєво зростає роль і значення модернізації державного управління, ключовими складовими якої є приведення його у відповідність до європейських стандартів, реформа державної служби, яка серед іншого, передбачає зростання професіоналізму, відкритості, інституційної спроможності державної служби та реформа місцевого самоврядування, що має забезпечити розвиток самодостатніх регіонів, дотримання гарантованих соціальних стандартів, створення умов для отримання громадянами України сучасних управлінських послуг, покращення життєдіяльності територіальних громад.

Все це вимагає від системи державного управління випереджальних і динамічних дій, запровадження новітніх механізмів управління, обумовлює потребу в якісному оновленні управлінських кадрів, підвищенні їх професіоналізму і компетенції, формуванні потужного управлінського потенціалу в регіонах.

Необхідною передумовою сталого розвитку регіонів, ефективного виконання завдань місцевого самоврядування є належний професійний рівень посадових осіб ор-

ганів місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад, які є безпосередніми провідниками здійснення реформ на місцях. Роль і значення професійної підготовки, перепідготовки та одного із самих ефективних методів вирішення цих питань – підвищення кваліфікації управлінських кадрів – відповідно зростає.

Велику роль в цьому напрямку роботи відіграють Центри ППК, на невеликий штатний склад працівників яких покладається чимало функцій з організації навчання управлінських кадрів певної області чи регіону.

Навчання дорослих саме по собі є досить складним процесом, ефективність та висока якість якого залежать від багатьох його складових, що взаємопов'язані і взаємообумовлені у змістовному і організаційному плані.

Однією із важливих складових підвищення кваліфікації є науково-методична робота, основними завданнями якої є:

- організаційно-методичне забезпечення навчального процесу;
- створення комплексно-методичного забезпечення навчальних занять, розробка та видання навчальних, методичних та інформаційно-довідкових посібників, навчальних засобів навчання тощо;
- підвищення якості навчання, удосконалення наукової організації, змісту, форм і методів навчального процесу,
- розвиток педагогічної майстерності викладачів та працівників Центру, оволодіння ними методологічними і теоретичними основами навчання дорослих, створення мотивації та умов для професійного вдосконалення;
- забезпечення науково-методичної, консультаційної допомоги органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування;
- підготовка та проведення інших заходів, спрямованих на вдосконалення навчального процесу.

Основними складовими якісного методичного забезпечення Хмельницького центру перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій є: державні стандарти освіти; перспективний план роботи Центру; професійні програми, навчально-тематичні плани, розклади занять; науково-методичні посібники, нормативна, інформаційно-довідкова література; ресурси мережі Інтернет; мультимедійні презентації, відеофільми; конспекти та тези лекцій викладачів; комплекси тестів, екзаменаційні білети; засоби унаочнення, тощо.

Більш як 20-річний досвід роботи Хмельницького ЦППК показує, що надійною основою як і організаційного так і методичного забезпечення навчання є, насамперед, чітка організація та планування навчального процесу. Здійснюється вони відповідно до чинного законодавства, з урахуванням рекомендацій Нацдержслужби України, НАДУ при Президентіві України, у тісній взаємодії із обласною радою та обласною державною адміністрацією. При цьому враховуються регіональні пріоритетні напрями професійного навчання посадових осіб місцевого самоврядування, результати вивчення потреб у навчанні, пропозиції та побажання слухачів, а також – особливий чинник, що впливає на організацію навчання посадових осіб – п'ятирічний цикл діяльності місцевих рад чергового скликання.

Проаналізувати кількісний та якісний склад слухачів, які проходять навчання протягом року, порівняти показники з попередніми роками, визначити освітню потребу навчання на наступний рік дає можливість електронна база даних слухачів, яка була розроблена однією із перших в Україні і ведеться з 2000 року.

У цілому діяльність Центру здійснюється відповідно до планів-графіків, затверджених спільним розпорядженнями голови обласної державної адміністрації та голови обласної ради. Розпорядженням визначено відповідальних за основні напрямки організації навчання: голови районних рад, міські голови, керівники управлінь та відділів обласної ради зобов'язані забезпечити направлення на навчання посадових осіб визначених категорій та депутатів місцевих рад; керівники структурних підрозділів апарату обласної державної адміністрації, виконавчого апарату обласної ради – безпосередньо брати участь у навчанні працівників очолюваних ними підрозділів, забезпечувати своєчасне формування навчальних груп, надавати за місяць до початку занять пропозиції щодо тематики навчання відповідних груп; департамент фінансів – забезпечувати своєчасне фінансування діяльності Центру, в тому числі, і повернення, за рішенням сесії обласної ради, коштів за проживання і проїзд посадовим особам місцевого самоврядування. ЦППК, відповідно, забезпечує своєчасну розробку та виконання програм навчання, навчально-тематичних планів, якісний науково-методичний рівень навчального процесу, надає інформаційну і консультаційну допомогу.

За два останніх роки в Хмельницькій області проведено чимало заходів підвищення кваліфікації управлінських кадрів регіону. Зокрема, посадових осіб місцевого самоврядування за різними видами навчання провчилося: 14 потоків сільських, селищних голів (502 особи); 8 потоків секретарів сільських рад (291 особа); 20 потоків бухгалтерів сільських, селищних, районних рад (505 осіб); за додатковим замовленням з антикорупційного законодавства – 2717 осіб, з питань європейської інтеграції і євроатлантичного співробітництва – 254, за іншими замовленнями – 458 осіб.

Чітка організація усіх напрямків роботи Центру сприяє ефективному виконанню завдань кожного етапу навчального процесу. Саме тому в Центрі щорічно розробляється перспективний план роботи на рік з урахуванням плану-графіка, планів роботи відділів Центру, а також проведеної роботи за минулий період та завдань на новий навчальний рік.

Для кожної групи слухачів розробляється відповідно до професійної програми навчально-тематичний план, в якому витримується співвідношення між його загальною, функціональною та галузевою складовими, визначаються форми реалізації змісту навчання, кількість годин на їх проведення, склад викладачів та куратор занять, а також форми контролю знань слухачів.

На його основі куратором групи складається розклад занять у якому чітко визначаються за календарними датами і годинами передбачені навчально-тематичним планом конкретні заняття, форми їх проведення, викладачі та аудиторії, в яких проводяться заняття. Після погодження з відповідними відділами і задіяними для висвітлення питань викладачами, розклад затверджується директором Центру і тиражується в необхідній кількості примірників.

Для координації навчального процесу, удосконалення якості підвищення кваліфікації слухачів та педагогічної майстерності викладачів у Центрі функціонує навчально-методична рада, діяльність якої визначена Статутом навчального закладу, Положенням про її діяльність та планом роботи. Раз у квартал проходять засідання, на яких обговорюються основні напрямки діяльності навчального закладу, зміни до програм навчання, питання з методики підвищення кваліфікації, впровадження передового досвіду роботи, удосконалення роботи з викладачами, ефективності застосування сучасних форм, методів та засобів навчання, організації семінарів, науково-практичних конференцій а також затвердження методичних розробок та сприяння у їх видавництві.

Функціональним структурним підрозділом Центру, який координує та здійснює

навчально-методичну роботу є навчально-методичний відділ. Саме ним плануються основні напрямки методичної роботи – розробка та поновлення науково-методичного забезпечення, друк та тиражування посібників, проведення організаційно-методичних заходів, спрямованих на розвиток творчих можливостей працівників та викладачів Центру, формування та систематичне поповнення методичного фонду літератури, презентаційних, фото-, відеоматеріалів, консультування викладачів, відвідування занять тощо.

Орієнтуючись на кінцевий результат освітньої діяльності, для попередження, виявлення та усунення недоліків в організації навчального процесу, визначення рівня знань слухачів і якості засвоєння ними нового матеріалу, оцінки наукового, методичного і організаційного рівня забезпечення процесу навчання, вироблення й реалізації пропозицій щодо його удосконалення використовується контроль якості підвищення кваліфікації.

Щоб перевірити початковий рівень знань слухачів ми застосовуємо такі види контролю, як тестовий базисний, або вступний, поточний і вихідний контроль. Базисний контроль проводиться на комп'ютерах і виявляє ті розділи програми, на які потрібно звернути більшу увагу під час занять. В процесі поточного усного контролю викладачами визначається рівень засвоєння зв'язків нового матеріалу з уже вивченим. Визначити якість засвоєння слухачами програми, дати оцінку роботи викладачів дозволяє саме вихідний контроль. Він здійснюється із застосуванням вихідних тестів, що розробляються методичним відділом Центру спільно із замовником навчання.

Однією з можливих форм усіх трьох видів контролю знань є анкетування. З цією метою навчально-методичним відділом та відділом наукової роботи і міжнародної співпраці розроблено кілька різновидів анкет, за допомогою яких відслідковуються розбіжності між потребами в навчанні та їх задоволенням, виявляються мотивація до навчання слухачів, їх побажання щодо тематики, обсягу навантаження та методичного забезпечення, оцінки здібностей викладачів. Вже протягом кількох років здійснюється аналіз та вивчення пропозицій слухачів Центру на основі результатів соціологічного дослідження “Якість навчального та організаційного процесів у ХЦППК”.

Проводяться й інші соціологічні дослідження. Зокрема, проведено дослідження з питань гендерної паритетності в діяльності місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування (312 осіб), соціологічне дослідження з метою “написання” портрету лідера-управлінця та окреслення шляхів його формування (237 осіб), щодо впливу телебачення і радіомовлення на формування суспільної думки та рівень довіри населення до ЗМІ (593 особи), з питань запобігання та протидії корупції (1468 осіб).

Своєрідною формою підведення підсумків роботи колективу Центру над актуальними проблемами сьогодення, сприяння інтеграції наукової, навчальної і практичної діяльності, виявлення й узагальнення кращого досвіду підвищення кваліфікації є участь у роботі та безпосередня організація науково-практичних конференцій, семінарів тощо. Хмельницьким ЦППК в 2013 році реалізовано відповідно до державних контрактів підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування III–IV категорій посад за програмами: ТКС “Актуальні питання європейської інтеграції та євроатлантичного співробітництва України у 2013 році” – 97 осіб, Всеукраїнської науково-практичної конференції за міжнародною участю “Формування регіонального лідера: виклики сьогодення” – 41 особи.

Щоп'ятниці готується інформація про події, які мали місце у Центрі протягом тижня, та оновлюється web-сторінка ХЦППК.

Досить важливим напрямком навчально-методичної роботи є наповнення навчального процесу методичними матеріалами, що забезпечують ефективність роботи слухачів і викладачів. У цьому напрямку у Хмельницькому ЦППК проводиться сис-

темна робота. Щороку оновлюються навчальні програми, розробляються тестові завдання, екзаменаційні білети, рекомендації для самостійної роботи, презентаційні матеріали про заклад.

На допомогу слухачам працівники та викладачі Центру розробляють навчально-методичні посібники з різних напрямків діяльності та найбільш актуальних питань сьогодення. Посібники більше орієнтовані на надання практичної допомоги слухачам і видаються за серіями: “Підвищення майстерності викладачів”, “Державні закупівлі в Україні”, “Місьцеве самоврядування”, “Бібліотека державного службовця”, “Державне управління: регіональний аспект”, “З досвіду роботи Центру”.

Протягом двох останніх років розроблено 32 посібника. З них 26 посібників отримали посадові особи місцевого самоврядування. Зокрема і такі: “Актуальні питання реформування системи місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою України” (М. Баюк, Т. Гаман, Т. Терещенко, І. Ковтун), “Нормативно-правове забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування” (М. Войт, Т. Полончук), “Правове забезпечення реалізації права власності на землю органами місцевого самоврядування” (І. Костяшкін), “Ділове українське мовлення” (М. Войт, Л. Гудловська), “Доступ до публічної інформації: роз’яснення, практичні поради, зразки оформлення документів” (М. Баюк, М. Войт, М. Вінер), “Організація роботи зі зверненнями громадян” (М. Баюк, М. Войт, О. Гаман), “Земельна реформа та шляхи її реалізації” (М. Баюк, М. Войт, М. Музика), “Реалізація органами місцевого самоврядування проектів та програм розвитку” (М. Баюк, М. Войт), “Практичні аспекти організації діяльності секретаря сільської, селищної ради” (М. Баюк, М. Войт). Підготовлено 4 посібники з питань формування регіонального лідера, 5 з питань запобігання та протидії корупції, 6 з питань європейської інтеграції України.

Постійна увага в Хмельницькій області приділяється навчанню депутатського корпусу місцевих рад, які часто залишаються поза увагою системи професійного навчання. Роз’яснення з питань здійснення депутатської діяльності викладені у посібнику “На допомогу депутату місцевої ради: організація депутатської діяльності” (М. Баюк, М. Войт).

На належному рівні поставлено видавничу діяльність. У цілому посадові особи місцевого самоврядування в 2013 році отримали більше 9000 примірників літератури нашого видавництва. До того ж Центр співпрацює з різними фондами та науковими закладами, що дозволяє забезпечити слухачів додатковою літературою.

Крім цього велика увага приділяється новим формам та видам представлення навчально-методичних матеріалів. За два останніх два роки підготовлено 26 збірників матеріалів з різної тематики на електронних носіях. Практично всі групи слухачів забезпечуються дисками зі збірками навчально-методичних розробок, інформаційно-довідкових матеріалів, презентацій з різних напрямків діяльності.

І з методичними розробками Центру, і з іншою літературою слухачі та викладачі Центру можуть ознайомитися в методичному кабінеті. Користуючись його послугами, вони мають змогу самостійно вивчати літературу, нормативно-правові документи, інформаційно-довідкові матеріали, матеріали з узагальнення досвіду роботи інших Центрів, з досвіду роботи викладачів Центру, презентаційні матеріали про Центр, область, Україну. Для потреб слухачів та викладачів Центру відділом наукової роботи та міжнародної співпраці готуються інформаційні бюлетені із списком нових наукових праць та публікацій з актуальних питань державного управління.

Функціонують та постійно оновлюються тимчасові та постійні тематичні виставки, зокрема і такі як “Місьцеве самоврядування і регіональний розвиток”, “На до-

помогу посадовій особі місцевого самоврядування”, “Хмельниччина на шляху до євроінтеграції”, “З досвіду роботи сільських рад”.

Важливим чинником професійного росту посадових осіб є набуття ними вмінь і навичок роботи в інформаційно-комунікаційних системах, розуміння їх ролі і значимості в управлінських процесах. Краще зрозуміти та практично засвоїти використання комп’ютерних технологій, пошук та отримання актуальної інформації з різних джерел допомагає робота слухачів в комп’ютерних класах Центру і Університету, які обладнані сучасною технікою та доступом до мережі Інтернет.

У 2013 році, врахувавши те, що доступ до Інтернету сьогодні мають практично всі сільські ради Центр запровадив щомісячне надання інформаційно-методичної допомоги радам з актуальної проблематики, через надсилання їм останніх нормативно-правових актів, ухвалених рішень, їх трактування, статистичної інформації, результатів наукових та соціологічних досліджень, новацій системи місцевого самоврядування, цікавого досвіду роботи територіальних громад тощо.

З позитивним досвідом в різних аспектах професійної діяльності посадові особи можуть ознайомитись приймаючи участь у такому виді навчань, як виїзні заняття на базі територіальних громад. Цінним здобутком при цьому є поєднання теорії з практикою, вивчення та обмін досвідом роботи як досвідчених посадовців так і тих, які роблять перші кроки на шляху управління територіальною громадою.

Непогано зарекомендувала себе і така практика роботи Центру, як виїзні навчання на базі районних рад, для надання консультативно-методичної допомоги за замовленими ними темами. Така форма проведення навчань є ефективною, економічно вигідною і допомагає охопити значну кількість слухачів за невеликий відрізок часу.

Зріст вимог до професіоналізму посадовців зумовлює зміни не лише до формування змісту підвищення кваліфікації, а й у підходах до модернізації відповідних форм організації навчального процесу. Імплементация в навчальний процес інтерактивних методів навчання, які дозволяють активізувати розуміння, засвоєння і застосування знань при вирішенні практичних питань вимагає відповідної підготовки викладачів. І викладачі-науковці, і викладачі-практики мають вивчати нові тенденції, перспективи розвитку та досягнення у такій галузі науки, як андрагогіка, яка є досить складним процесом. Саме тому важливим напрямком методичної роботи Центру є надання реальної, діючої допомоги викладачам у розвитку їх майстерності, та й просто у підготовці до занять. Викладачі Центру запрошуються до проведення різноманітних заходів методичного спрямування: участі у науково-практичних конференціях, семінарах, круглих столах, взаємовідвідуванні занять, підвищенні кваліфікації за межами Центру. Крім того викладачам надається допомога в пошуку новинок наукової, методичної, інформаційної літератури, пошуку та розробці презентацій для їх занять, у забезпеченні технічними засобами навчання, ознайомленні з досвідом роботи в цьому напрямку, тощо.

Уже більше десяти років в Хмельницькому Центрі ведеться комп’ютеризована база даних викладацького складу. Тільки в 2013 році до навчального процесу було запрошено більше 200 викладачів-науковців та фахівців-практиків. Перш за все, залучалися науково-педагогічні працівники Хмельницького університету управління та права, Хмельницького національного університету, керівники управлінь, відділів апарату та інших структурних підрозділів обласної державної адміністрації, виконавчого апарату обласної ради, центральних органів виконавчої влади.

Однією із форм організаційно-методичної роботи є навчання викладачів і працівників Центру за програмою ПТКС “Основи педагогічної майстерності”, який організовується спільно з Університетом управління та права, та основною метою роботи якого є

обмін досвідом і набуття навичок застосування найсучасніших методик викладання.

“Навчаючи інших, вчимося самі” – цей вислів має бути девізом для таких закладів як наш. І ми вчимося. Черпаємо нове і цікаве у викладачів, у наших слухачів, а також, і в один одного – кожну четверту п’ятницю місяця працівники Центру оновлюють і поглиблюють знання за Програмою професійного навчання працівників Хмельницького ЦППК. Програма розрахована на 35 години. Складовими її навчального навантаження є лекційні години, тематичні зустрічі, тренінги, інформаційні повідомлення. До висвітлення запланованих тем залучаються і викладачі, і самі працівники Центру.

Для покращення роботи працівників і викладачів Центру в закладі створено єдину комп’ютерну мережу доступу загального користування. До того ж працівники Центру мають можливість працювати і в комп’ютерній мережі Університету управління та права, з яким підписано договір про співпрацю.

Всі викладачі і працівники Центру розуміють, що саме навчання виступає засобом підвищення ефективності та результативності роботи посадових осіб місцевого самоврядування, тому з великою відповідальністю відносяться до нелегкої місії – надання допомоги кожному посадовцю в збагаченні його знань, та створенні міцної основи для реалізації кожним із них власного кар’єрного потенціалу.

Добре продумана та побудована науково-методична діяльність Центру, ґрунтуючись на принципах науковості, наступності та безперервності надання освітніх послуг, дозволяє ефективніше формувати у слухачів необхідні знання, вміння, навички, ключові компетентності та здібності, забезпечувати освіту впродовж життя, яка повинна стати способом і стилем кожного сучасного управлінця.



Бендюжко Тетяна Іванівна,
студентка магістратури за спеціальністю “Державна служба”
факультету управління та економіки
Хмельницького університету управління та права

ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОЇ ПРОДУКЦІЇ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ: ВІТЧИЗНЯНИЙ ТА ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

На сьогодні, майже в усіх країнах світу постала проблема забезпечення населення продовольством належної якості та в необхідних обсягах. Саме це є основним завданням, яке лежить перед агропромисловим комплексом. З боку держави в цьому питанні необхідне виважене регулювання, важливим елементом якого є державні закупівлі. У ринкових умовах система державних закупівель продукції агропромислового комплексу є невід’ємним елементом управління державними фінансами з однієї сторони, а з іншої – частиною заходів підтримки вітчизняного агровиробника. Об’єктивною передумовою її існування виступає потреба органів державної влади й місцевого самоврядування у сільськогосподарських ресурсах для виконання цільових програм на загальнодержавному і місцевому рівні, а також здійснення поточної діяльності. Вона покривається шляхом придбання необхідних товарів, робіт і послуг за рахунок державних коштів шляхом здійснення конкурсного відбору учасників, що дає змогу заощадити державні кошти при придбанні продукції, необхідної для виробництва суспільних благ, забезпечити прозорість і підконтрольність процесу постачання. Таким чином, державна закупівля сільськогосподарської продукції – це основна

форма залучення товарної продукції сільськогосподарських виробників з допомогою державних та інших інститутів для її переробки та реалізації на внутрішньому і зовнішньому ринках, створення страхових і резервних фондів продовольства [4].

Закупівлі державою сільськогосподарської продукції здійснюються за такими принципами як добросовісна конкуренція серед учасників, максимальна економія та ефективність, відкритість та прозорість на всіх стадіях закупівель, недискримінація учасників, об'єктивна та неупереджена оцінка пропозицій конкурсних торгів, запобігання корупційним діям і зловживанням [7, с. 37]. Важливим є те, що державні закупівлі агропродукції проводяться у вигляді конкурсу, тобто конкурентного відбору учасників з метою визначення переможця тендеру (торгів) згідно з процедурами (крім процедури закупівлі в одного постачальника) або оголошення покупцем (замовником) конкурсу для продавців (постачальників) із заздалегідь визначеними характеристиками [6]. Суб'єктом закупівель, з однієї сторони, виступає обласне територіальне відділення Аграрного фонду України, який організовує та проводить держзакупівлі в районах області, розробляє механізм закупівлі, встановлює ціни та обмеження на сільськогосподарську продукцію, на пряму співпрацює з виробниками, здійснює контроль за виконанням умов контракту, а з іншої – безпосередньо сам товаровиробник. Об'єктом є, власне, сфера відносин, які виникають в процесі здійснення державних закупівель. Предметом закупівлі виступають сільськогосподарські товари роботи чи послуги, які закуповуються. Необхідно наголосити, що місцеві органи державної влади, зокрема управління агропромислового розвитку, маркетингу та переробки сільськогосподарської продукції районних державних адміністрацій, виконують виключно посередницькі функції: збирання, аналіз інформації про валове виробництво сільськогосподарської продукції району, яка виступає об'єктом закупівлі, про посівні площі тих сільськогосподарських підприємств, які можуть бути потенційними партнерами Аграрного фонду, надання довідок до відділення Аграрного Фонду про структуру продукції, її валовий збір, урожайність та про посівні площі угідь, організація раціональних господарських зв'язків з постачальниками товарів, включаючи розробку і складання договорів поставки.

Відділення Аграрного Фонду проводить планування закупівлі сільськогосподарської продукції за двома основними напрямками: перспективне (річне) планування та поточне планування проведення конкретних процедур закупівель. Перспективне планування державних закупівель сільськогосподарської продукції безпосередньо пов'язане з бюджетним процесом і є його складовою, оскільки використовуються державні, насамперед бюджетні, кошти. Поточне планування ж здійснюється тоді, коли виникає нагальна потреба у збільшенні запасів продовольства державою. Також, воно різниться із перспективним і термінами реалізації: поточне планування здійснюється до року [8]. Закупівлі товарів аграрного виробництва за державні кошти здійснюються відповідно до Закону України “Про здійснення державних закупівель”, який визначає основні засади планування, організацію та проведення державних закупівель сільськогосподарської продукції, регулює процес їх здійснення [1], наказу Міністерства економічного розвитку та торгівлі України від 26.07.2010 р. № 916 “Про затвердження Типового положення про комітет з конкурсних торгів”, який регламентує порядок формування та діяльності комітетів з конкурсних торгів, визначає їх права та обов'язки [2], наказу Міністерства економічного розвитку та торгівлі України “Про затвердження Порядку визначення предмета закупівлі” від 26 липня 2010 р. № 921, який визначає порядок визначення предмета закупівлі та критерії [3]. Державні закупівлі товарів аграрного виробництва можуть проводитись у різноманітних формах, а саме: відкритих торгів, двоступеневих торгів, запиту цінових пропозицій (котирувань) чи закупівлі товарів

у одного постачальника (виконавця); електронний реверсивним аукціоном [1].

Варто зазначити той факт, що вітчизняна практика здійснення державних закупівель сільськогосподарської продукції є недосконалою, тому на нашу думку основою для її подальшого розвитку має слугувати досвід зарубіжних країн. Так низка специфічних особливостей при організації закупівельної діяльності в процесі витрачання коштів при розміщенні державного замовлення та явні ознаки централізованої системи державних закупівель сільськогосподарської продукції можна зустріти і в практиці Німеччини. Особливість німецького законодавства в його каскадності така: спочатку ухвалюється базовий закон; стосовно державних закупівель – це “Закон проти обмеження конкуренції”, який часто називають основним законом ринкової економіки, оскільки він регулює конкуренцію [5, с. 5].

Через особливості історичного розвитку США мають найбільш організовану систему державних закупівель у світі. У нинішньому вигляді механізм здійснення державних закупівель у США в основному склався до 1984 р., коли було прийнято низку законодавчих і підзаконних актів під назвою “Правила закупівель для федеральних потреб”. У цих правилах викладено принципи політики у сфері закупівель, а також численні і детальні вимоги щодо порядку та процедур, яких повинні дотримуватися всі федеральні органи.

Відмінна від інших систем організації держзакупівель агропродукції склалася у Франції, що пояснюється специфікою системи державних фінансів цієї країни. Історично всі державні витрати контролювалися на всіх етапах (ухвалення рішення, розрахунок кошторису витрат, аналіз відповідності планованих витрат можливостям бюджету, візування витратних документів, контроль оплати контрактів) спеціально делегованими у відомства чиновниками Мінфіну.

Отже, державні закупівлі сільськогосподарської продукції є складним явищем, яке можна розглядати із багатьох аспектів. Не дивлячись на значну кількість проблем у цій сфері, система державних закупівель в Україні розвивається досить динамічно та залучає досвід зарубіжних країн. Це дає змогу замовнику обрати найбільш прийнятну для себе форму закупівлі агропродукції, а виконавцю обрати ту, від здійснення якої він отримає найбільшу користь у вигляді прибутку або державної допомоги.

Використані джерела:

1. Про здійснення державних закупівель [Текст] : закон України від 01.06.2010 р. № 2289-VI зі змін. та доп. станом на 25.08.2013 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 33. – С. 1140. – Ст. 471.
2. Про затвердження Порядку визначення предмета закупівлі [Електронний ресурс] : наказ Міністерства економічного розвитку та торгівлі України від 26.07.2010 р. № 921 зі змін. та доп. станом на 22.03.2013 р. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0623-10>.
3. Про затвердження Типового положення про комітет з конкурсних торгів [Електронний ресурс] : наказ Міністерства економіки України від 26.07.2010 р. № 916. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0622-10>.
4. Багиев, Г. Л. Планирование и организация государственных закупок [Электронный ресурс] / Г. Л. Багиев. – Режим доступа : http://www.aup.ru/books/m72/4_3.
5. Бублій, М. П. Міжнародний досвід організації державних закупівель [Текст] / М. П. Бублій // Теорія та практика державного управління. – 2011. – № 3 (34). – С. 1–8.
6. Глоссарий: Стаття: Ua-Tenders.com – тендери, закупки, торги [Електронний ресурс]. – Режим доступа : <http://www.ua-tenders.com/rubrics/materials/1216557>.

7. Константинова, В. Держзакупівлі по-новому: огляд основних змін [Текст] / В. Константинова // Місцеве самоврядування. – 2010. – № 8. – С. 35–39.
8. Пінькас, Г. І. Планування державних закупівель як чинник ефективності використання державних коштів [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/dtr/ep/2009_6/files/ekon_06_09_29_Pinkas.pdf.



Білик Ігор Анатолійович,

*аспірант відділу проблем аграрного, земельного та екологічного права
Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України*

КОНСТИТУЦІЙНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЗА ЕКОЛОГІЧНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ

До конституційно-правової відповідальності відносять: усунення президента, розпуск парламенту, висунення недовіри уряду [8, с. 64], відповідальність органів місцевого самоврядування.

Конституційну відповідальність поділяють на види в залежності від санкцій: *право-відновлювальну* (визнання неконституційним, недійсним закону, іншого нормативного акта, скасування чи призупинення дії незаконного акта, примушення до виконання законного рішення); *каральну*, під якою розуміються заходи, які мають на меті покарати правопорушника (дострокові вибори, відмова від посади Президента України, призупинення або розпуск парламенту та ін.); *заходи припинення*, або санкції припинення – введення надзвичайного стану, призупинення дії акта органів виконавчої влади, вето президента [3, с. 132–133]. Повноваження органів місцевого самоврядування в сфері навколишнього середовища визначено численними нормативно-правовими актами. До основних повноважень органів місцевого самоврядування в сфері охорони навколишнього середовища можна віднести: *еколого-управлінські повноваження* – забезпечення реалізації екологічної політики України; затвердження, з урахуванням екологічних вимог, проектів планування та забудови населених пунктів, їх генеральних планів та схем промислових вузлів; створення і визначення статусу фондів для фінансування програм та інших заходів щодо охорони навколишнього природного середовища; організація роботи по ліквідації екологічних наслідків аварій, залучення до цих робіт підприємств, установ та організацій; *еколого-охоронні* – затвердження місцевих екологічних програм, організація проведення екологічної експертизи, забезпечення інформування населення про стан навколишнього природного середовища, функціонування місцевих екологічних автоматизованих інформаційно-аналітичних систем, прийняття рішень про організацію територій та об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та інших територій, що підлягають особливій охороні, здійснення контролю за додержанням законодавства про охорону навколишнього природного середовища; *еколого-розпорядчі* – видача дозволів на спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення, здійснення розпорядження землями комунальної власності та ін. Відповідно до статті 19 Конституції України більшість повноважень органів місцевого самоврядування становлять не лише їх право, але й обов'язок [1].

Конституційна відповідальність органів місцевого самоврядування визначена статтею 75 Закону України “Про місцеве самоврядування”. Так, органи та посадові особи місцевого самоврядування є підзвітними, підконтрольними і відповідальними перед територіальними громадами. Територіальна громада у будь-який час може достроково припинити повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування,

якщо вони порушують Конституцію або закони України, обмежують права і свободи громадян, не забезпечують здійснення наданих їм законом повноважень. Відповідно до п. 1 ч. 2 ст. 78 Закону України “Про місцеве самоврядування” повноваження сільської, селищної, міської, районної в місті, районної, обласної ради можуть бути достроково припинені у випадках якщо рада прийняла рішення з порушенням Конституції України чи інших законів, прав і свобод громадян, ігноруючи при цьому вимоги компетентних органів про приведення прийнятих рішень у відповідність із законом. На даний час, спостерігається збільшення спорів щодо екологічних відносин, зокрема земельних. Основна категорія справ припадає на спори щодо незаконності рішень органів місцевого самоврядування в частині розпорядження землями територіальної громади.

У рішеннях судів можна зустріти [7] посилання на практику Європейського суду з прав людини [6]. Так, у справі Скретч проти Сполученого Королівства суд дійшов висновку, що особа не повинна зазнавати негативних наслідків, у випадку якщо органом місцевого самоврядування було прийнято рішення, яке не відповідає вимогам законодавства. Європейський суд досить ретельно дослідив питання балансу інтересів суспільства та конкретної особи, яка, в результаті прийняття неправомірного рішення, набула певні права на використання природних ресурсів. Рішення може визнаватися таким, що зачіпає інтереси населення, навіть якщо воно перебуває за межами екологічного правопорушення, проте призводить до змін умов життєдіяльності чи створює підвищення екологічного ризику [2, с. 11]. Застосування відповідної практики українськими судами призводить до того, що незаконно відчужені земельні ділянки та інші природні об’єкти залишаються у власності набувачів. При цьому, органи місцевого самоврядування не несуть юридичної відповідальності, оскільки їх рішення не визнаються незаконними вітчизняними судами.

При застосуванні класичних (кримінальної, адміністративної та цивільно-правової) юридичної відповідальності залишається не вирішеною проблема притягнення до юридичної відповідальності колегіального органу. Дострокове припинення повноважень органу місцевого самоврядування повинно супроводжуватися також з’ясуванням осіб, які голосували за незаконне рішення. Досить суворим, проте ефективним, може стати позбавлення таких осіб прав на участь у виборах до органів місцевого самоврядування в майбутньому. Варто погодитися із А. О. Пашенко, що підстави конституційної відповідальності – це водночас і конкретна правова норма, яка порушується (нормативна чи юридична підстава), і сама протиправна дія чи бездіяльність (фактична підстава) [5, с. 127]. Таким чином, органи місцевого самоврядування повинні нести конституційну відповідальність не лише у випадку якщо їх дії будуть визнані протиправними, але й якщо такі дії суперечать екологічним інтересам територіальної громади.

Корисним може стати запровадження відповідальності за шкоду, спричинену прийняттям правових актів, що не відповідають безпеці та раціональному природокористуванню, видючу ліцензій на здійснення діяльності в сфері навколишнього природного середовища з порушенням вимог діючого законодавства [4, с. 134–135]. Ідея запровадження спеціального закону “Про конституційну відповідальність” [3, с. 124] є не зовсім вдалою відносно екологічної відповідальності. Відповідний закон не зможе охопити всі аспекти екологічних правовідносин, а тому більш правильним є визначення конституційної відповідальності в спеціальному законі, як то Законі України “Про охорону навколишнього природного середовища” чи Екологічному кодексі.

Використані джерела:

1. Конституція України, прийнята 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

2. Васильева, М.И. Публичные интересы в экологическом праве. Дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.06 / Васильева Мария Ивановна. – М., 2003. – 416 с.
3. Краснікова, О.В. Конституційна відповідальність в системі захисту правового статусу суб'єктів місцевого самоврядування. Дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / Краснікова Олександра Валеріївна – Одеса, 2003. – 197 с.
4. Нарышева, Н.Г. Возмещение вреда, причинённого нарушением законодательства об охране окружающей природной среды и природных ресурсах: дисс. канд. юрид. наук.: спец. 12.00.06 // Нарышева Наталья Германовна. – М., 1998. – 182 с.
5. Пащенко, А. О. Фактичні та юридичні підстави конституційної відповідальності // Право України. – 2002. – № 5. – С. 126–130.
6. Рішення Європейського суду з прав людини dsl 24 червня 2003 року у справі “Стретч проти Сполученого Королівства” (Case of Stretch v. the United Kingdom) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-117564>.
7. Рішення Києво-Святошинського районний суд Київської області від 13 березня 2013 року у справі № 2-4843/12 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/29979313>.
8. Яковлев, В.Н. Экологическое право // В.Н. Яковлев, П.С. Никитюк. – Кишинёв, 1988. – 343 с.



**Бондар Вікторія Борисівна, Матат Андрій Володимирович,
Санченко Дмитро Євгенович,**
студенти 3 курсу юридичного факультету
Київського університету права НАН України

ДО ПИТАННЯ ПРО ДІЯЛЬНІСТЬ СТУДЕНТСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ: КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПОГЛЯДИ

Цілком очевидно, що студентське самоврядування – соціальний феномен, явище далеко не примарне, а реально існуюче ініціативне формування, що побудоване на громадських засадах. В Конституції України, а саме в ст. 23 закріплено: що кожна людина має право на вільний розвиток своєї особистості, якщо при цьому не порушуються права і свободи інших людей, та має обов'язки перед суспільством, в якому забезпечується вільний і всебічний розвиток її особистості. Відтак, можемо проаналізувати в Законі України “Про вищу освіту” у ст. 29 визначення принципу управління вищим навчальним закладом, – автономію та самоврядування. Ст. 54 Закону передбачає права осіб, що навчаються у навчальних закладах, зокрема: користування науково-навчальною базою закладу, право участі в науково-дослідницьких роботах, конференціях, конкурсах, участь в їх обговоренні, участь у діяльності органів студентського самоврядування [1].

Доцільно погодитись з тим, що самоврядування студентів у вишах України стимулює їх в подальшому до більш серйозних процесів у державі. Адже діяльність студентського самоврядування відтворює, хоч і в малому, серйозну та відповідальну діяльність дійсно громадянина України. Тому питання студентського самоврядування повинно бути забезпечено, вирішено та реалізовано на відповідальному державному рівні. Саме зі студентства зростають майбутні політики, громадські діячі, вчені, Герої України тощо.

Основні завдання студентського самоврядування:

- участь в реалізації функцій управління вищим навчальним закладом, що визначається керівництвом вишу;
- сприяння у реалізації студентами прав та обов'язків,
- підвищення ролі кожного студента у навчальному процесі;
- сприяння в діяльності гуртків, науковій та творчій діяльності студентів;
- дорадчий характер вирішення важливих навчальних питань та питань з організації культурних заходів тощо;
- співробітництво між самоврядуванням інших навчальних закладів.

На превеликий жаль реалізується далеко не всі перелічені вище завдання. Будучи безпосередніми учасниками студентських процесів – представниками Студентського самоврядування та Наукового товариства студентів Київського університету права НАН України, можемо з точністю предметно говорити про концептуальну організацію діяльності самоврядування у вишах України. Суть існування студентського самоврядування має базуватися на особливо значущому принципі автономності. Однією із головних проблем в реалізації завдань є відсутність фінансово-матеріальної бази як такої, викривлене бачення принципу автономії.

Щодо ролі вищого навчального закладу, то така зводиться до матеріально-технічного забезпечення: надання доступу до мережі Інтернет, розміщення стендів для інформації, забезпечення канцелярією, окремим приміщенням тощо.

Студентське самоврядування, з метою провадження своєї діяльності керується відповідним статутом/положенням (*далі – положення*) про студентське самоврядування, погоджене і затверджене керівництвом навчального закладу. Положення не може суперечити статуту навчального закладу, Закону України “Про освіту” та іншим нормативно-правовим актам. На наше переконання практика затвердження положення юридичним відділом навчального закладу (в Київському університеті права НАН України саме таким чином відбувається процедура), – абсолютно виправдана.

Слід брати до уваги, що в положенні мають міститися наступні основні частини, які є орієнтовним прикладом, що з нашої точки зору є найбільш вдалим:

- *пreamбула* (визначення законних підстав дії конкретного положення);
- *розділ 1 – загальні положення* (визначені основні поняття, функції, принципи діяльності);
- *розділ 2 – керівний орган* – наприклад, студентський парламент, що містить норми про: особливості діяльності голови студентського самоврядування, формування ним складу органу із заступників та інших підрозділів (виконавчих); визначення терміну перебування на громадських посадах в органах студентського самоврядування, особливості виборчого процесу, контролю; обговорення та затвердження плану заходів та інші питання (відрахування, переведення, поселення студентів та тощо); звітування про досягнення і недоліки в роботі (двічі на семестр або за іншим графіком); редакцію офіційного вісника керівного органу (наприклад, газети).

Доречно ставити питання про контроль та співпрацю з керівним органом. Найсамперед це можливо зробити через діяльність відповідної особи, – проректора або координатора з питань діяльності студентського самоврядування.

- *розділ 3 – виконавчий орган – органи студентського самоврядування* (затверджується керівним органом або керівництвом навчального закладу). Органи студентського самоврядування доцільно розділити на три групи: старостат (співпрацює з методичною частиною, деканатом);

комітети/міністерства/відділи (їх голови, заступники), загалом кількість яких не більше п'яти: орган студентського самоврядування з питань науки, з питань студентського правопорядку (дисципліни), з питань спорту, культури, зовнішньої політики та ЗМІ. ініціативна група (волонтери).

– *розділ 4 – співпраця з Науковим товариством студентів (далі – НТС)* – потребує особливої регламентації, так як залучені до співпраці відповідні кафедри навчального закладу (НТС відділене від студентського самоврядування). Можна впевнено стверджувати, що наукова діяльність починається зі студентських років. Саме в цю пору встановлюються ціннісні орієнтири, формується коло наукових інтересів. Обов'язковою ознакою НТС є безпосередня участь професорсько-викладацького складу вишу.

До компетенції НТС, на наш погляд, слід віднести:

висвітлення засад, принципів діяльності та їх подальше закріплення у подальшому нормативному положенні про діяльність НТС;

розробка плану круглих столів та конференцій, інших наукових заходів;

видання збірника наукових записок або звітів про проведені заходи;

стимулювання роботи активу шляхом: нагородження подяками, грамотами; часткове відшкодування витрат на публікацію у збірниках наукових праць на міжнародних науково-практичних конференціях;

активне співробітництво з бібліотекою, що полягало б у формуванні необхідного списку літератури для наукової діяльності НТС.

– *розділ 5 – інші положення* – зокрема питання пов'язані із навчальними відрядженнями, гарантіями діяльності, заохоченнями студентського активу, та посилення на нормативну основу (положення Кабміну, Міносвіти тощо).

Загально розглянувши окремі питання щодо діяльності студентського самоврядування, переважно на прикладі Київського університету права НАН України, представниками якого являються автори дослідження, слід сказати що все ж таки основою діяльності студентського самоврядування у вишах України має бути не відпрацьоване положення, а відповідна формула яка стимулюватиме студентство бути активними. Положення та інші нормативи – лише мета, а дійсність – конкретні справи, які мають бути справами, а не тільки далекоглядними ідеями. Такі наміри необхідно забезпечити, підтримати. Адже молоде покоління – студенти – майбутнє Української держави.

Як своєрідний інститут громадянського суспільства студентське самоврядування можуть спіткати проблеми, ігнорування яких змінить уявлення про демократію і право в подальшому майбутньому. Основними проблемами є:

1. Студентський абсентеїзм (пасивність), а як найгірша форма – студентський нігілізм.
2. “Закритий кабінет” – вирішення питань “визначеним” колом осіб, приховування інформації щодо основних подій студентського життя.
3. Порушення принципу автономії (в користь цього – “кожен має займатися своєю роботою”).
4. Категорична відмова навчального закладу від підтримки ідеї самоврядування (в будь-яких аспектах).

Отже, можна зробити наступний висновок: якщо студентське самоврядування діятиме у режимі “закритого кабінету”, то мова ніяк не йтиме про молоде громадянське суспільство; мова йтиме про молоду бюрократичну гвардію. А тому, слід прислухатися до порад психологів, студентів, громадськості, адміністрації вишу, професорсько-викладацького складу навчального закладу, і намагатися максимально ефективно працювати задля задоволення навчальних, виховних, наукових потреб студента.

Використані джерела:

1. Про вищу освіту : закон України від 17.01.2002 р. № 2984-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 20. – Ст. 134.



Бондар Віталій Борисович,
студент 3 курсу юридичного факультету
Київського університету права НАН України

ЗАСАДИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ

Аналіз тенденцій розвитку самоврядування, основних засад функціонування системи місцевого самоврядування дають змогу підвищити його ефективність. Можна погодитися з А. Карловим, що характеристики принципів місцевого самоврядування дозволяють осягнути протиріччя в управлінській діяльності, розвиток влади. Принцип місцевого самоврядування, в першу чергу є одними із найважливіших ознак будь-якої демократичної держави. Тому це питання є також досить актуальним і для Української правової системи.

Вивченням засад місцевого самоврядування в Україні, займалися ряд вчених. Серед них особливою увагою слід відмітити таких фахівців як А. Карлов, Ю. Панейком, К. Шеремет, О. Кутафіна, В. Фадєєва, О. Шугріна.

Відомий вчений К. Шеремет бачить основну проблему не у кількості принципів організації й діяльності місцевого самоврядування, ай у виявленні ступеня узагальненості виражених у них ідей і правових механізмів їх реалізації законодавцем.

На думку О. Кутафіна і В. Фадєєва, поняття принципів самоврядування характеризується не тільки повнотою, але і конструктивністю тому, що включає визначення провідної ролі населення у становленні й функціонуванні місцевого самоврядування. Під ними варто розуміти обумовлені природою місцевого самоврядування основні засади й ідеї, що лежать в основі організації та діяльності населення, формованих ним муніципальних органів.

Якщо досліджувати питання засади місцевого самоврядування, то слід сказати що таке принципи місцевого самоврядування в загальному.

Принципи місцевого самоврядування – це вихідні начала, що покладені в основу організації і функціонування місцевого самоврядування та які визначають його властивості, риси та ознаки [6, с. 398].

Засади місцевого самоврядування встановлені Конституцією України та Європейською хартією місцевого самоврядування, а їх деталізацію та конкретизацію здійснено в Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні”.

За ступенем узагальнення їх слід поділити на дві групи:

- а) загальні принципи організації та здійснення публічної влади (всіх її форм) в Україні;
- б) принципи місцевого самоврядування як специфічної форми публічної влади.

Перша група принципів визначає загальні засади організації одночасно двох форм публічної влади в Україні – державної влади і місцевого самоврядування. Вони отримали закріплення в I розділі Конституції України як засади конституційного ладу і деякі з них відтворені в Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні”. До цієї групи відносять такі принципи:

Гуманізму – визнання людини, її життя і здоров’я, честі і гідності, недоторка-

ності і безпеки найвищою соціальною цінністю [7, с. 123].

Народовладдя – Принцип народовладдя закріплений ст. 5 Конституції України, де сказано, що носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Визначення народу верховним носієм державної влади є вираженням народного суверенітету. Це означає, що народ, не поділяючи ні з ким своєї влади, здійснює її самостійно і незалежно, виключно у своїх інтересах [7, с. 124].

Демократизму – Принцип демократизму служби в органах місцевого самоврядування закріплений у ст. 1 Конституції України, де зазначено, що Україна є демократичною державою [1]. Демократизм служби в органах місцевого самоврядування означає, що вся влада належить народові, який, у сфері місцевого самоврядування, може здійснювати її у формі служби в органах місцевого самоврядування.

Верховенства права – верховенство права слід розуміти як панування права в діяльності посадових осіб місцевого самоврядування. Відповідно до ст. 8 Конституції України, в нашій країні визнається і діє принцип верховенства права. Це означає підпорядкованість служби в органах місцевого самоврядування правам людини [1].

Законності – даний принцип вказує на те, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [5, с. 72].

В той же час Конституція України передбачає, що місцеве самоврядування має власні повноваження і реалізує їх самостійно та незалежно від державної влади. Згідно до статті 144 Конституції України, яка вказує, що органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території [3].

Другу групу становлять принципи, що характеризують організацію та функціонування місцевого самоврядування як самостійної форми публічної влади. До даної групи засад відносять такі:

Гласність – принцип гласності забезпечує відкритий (публічний) характер діяльності органів місцевого самоврядування і систематичну інформацію населення про цю діяльність для залучення широких народних мас до активної діяльності територіальних сільських, селищних, міських громад та їх виконавчих органів. Крім цього, сесії сільських, селищних, міських рад, як правило, проводяться відкрито. Кожний громадянин може бути присутнім на пленарному засіданні ради чи постійної комісії [6, с. 399]. У разі вирішення місцевої проблеми громадськість повинна бути проінформована на сході села, селища, якщо це глобальна проблема, або розміщенням інформації на дошці оголошень, якщо це проблеми локальні [4, с. 63].

Колегіальність – принцип колегіальності означає таку організацію і діяльність відповідного колективного органу, коли до його складу входить відповідне число осіб, вибраних персонально у встановленому законом порядку, а питання, що належить до компетенції колегіального органу, вирішують більшістю голосів на засадах колективного, вільного та ділового обговорення. Ради, як представницькі органи територіальних громад, повинні функціонувати колегіально [8, с. 108].

Виборність – принцип виборності в місцевому самоврядуванні означає, що органи місцевого самоврядування формуються шляхом виборів. В Україні виборами формуються сільські, селищні, міські, районні в містах, районні та обласні ради; заміщаються посади сільських, селищних і міських голів [6, с. 399].

Відповідно до статті 1 Закону України “Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів” виборчий процес здійснюється на засадах: вільно-

го і рівноправного висування кандидатів; рівності можливостей для всіх кандидатів у проведенні виборчої компанії; неупередженості до них з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів; контролю за джерелами фінансування та витратами на виборчу компанію; гласності й відкритості виборчої компанії; свободи агітації. Право голосу на місцевих виборах мають громадяни України, яким на день проведення виборів виповнилось 18 років [2].

Принцип гуманізму і соціальної справедливості – сутність гуманізму становлять такі соціальні цінності, як свобода, рівність, справедливість. Саме такі цінності повинна опосередковувати служба в органах місцевого самоврядування. Соціальна справедливість служби в органах місцевого самоврядування проявляється в тому, що Україна проголошена соціальною державою, в якій людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека визнаються найвищою соціальною цінністю.

Самостійність місцевих бюджетів – державний бюджет України та місцеві бюджети є самостійними. Держава коштами державного бюджету не несе відповідальності за бюджетні зобов'язання органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування.

Фінансова підтримка місцевого самоврядування державою – щодо даного принципу то він закріплений в Законі “Про місцеве самоврядування в Україні” ст. 62 обов'язок держави фінансово підтримувати місцеве самоврядування [3].

Фінансова допомога місцевому самоврядуванню з боку держави може здійснюватися в формі дотації або субвенції.

Визначаючи основні засади, органів місцевого самоврядування, можна погодитись із професором Ю. Панейком, який в своїй праці пише наступне: “Діяльність самоврядних одиниць, а спеціально громад, не повинна обмежуватись тільки виконанням законних обов'язків. Ці одиниці можуть і повинні виконувати також завдання, які впливають не тільки із їх законного обов'язку чи управління, а також із їх публічного характеру і можливості розпоряджатись відповідними засобами. Діяльність цього роду може бути дуже широка і проявлятися в різних напрямках”.

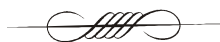
Отже, відповідно до всього сказаного, що кожен із принципів місцевого самоврядування з одного боку, має самостійне значення, з іншого – тісно взаємодіє з іншими принципами. Це характеризується тим, що у разі порушення одного принципу відбувається порушення інших принципів. У сукупності принципи місцевого самоврядування становлять єдину, цілісну систему засад, які визначають організацію та функціонування органів місцевого самоврядування.

Використані джерела:

1. Конституція України : закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів : закон України від 10.07.2010 р. № 2487-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 35–36. – Ст. 491.
3. Про місцеве самоврядування в Україні : закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
4. Корнієнко, М.І. Муніципальне право України. Концептуальні та організаційно-правові питання: навч. посіб. для студ. вищих навч. закл. / Академія правових наук України; НДІ приватного права і підприємництва. – К. : Алерта, 2005. – 143 с.
5. Основи держави і права України: підруч. / За ред. проф. В.Л. Ортинського, проф. В. К. Грищука, М.А. Мацька. – К. : Знання, 2008. – 583 с.
6. Погоріло, В.Ф. Конституційне право України: підруч. / В.Ф. Погоріло,

В.Л. Фероренко. – К., 2010. – 429 с.

7. *Васильев, В.И. Местное самоуправление: учеб. и научно-практ. пособ. / В.И. Васильев. – М., 1999. – 486 с.*
8. *Ратушняк, С.П. Правознавство. Зовнішнє оцінювання: довідник / С.П. Ратушняк. – Тернопіль: Навчальна книга – Богдан, 2008. – 288 с.*



Бровко Оксана Олександрівна,
студентка 6 курсу юридичного факультету
Державного вищого навчального закладу “Національний гірничий університет”

ПОНЯТТЯ ТА ЗМІСТ ЗАКОННОСТІ ПРИ ЗДІЙСНЕННІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕСУАЛЬНОГО ПРИМУСУ

Розпочнемо аналіз законності з загальнотеоретичного осмислення цього поняття. Велике значення теоретичного розроблення категорії “законність” особливо стає зрозумілим на тлі того, що законність визначається як самостійне суспільно-правове явище, однопорядкове з правом, державою, демократією.

Поряд із цими категоріями, теоретико-правовий інтерес до яких не згасає, законність також набуває питомої ваги. Але цей інтерес не завжди мав постійний і послідовний характер. Так, порівняльний аналіз юридичної літератури, виданої з проблем законності до і після 90-х років, дає підстави для невтішних висновків. По-перше, значно послабшав науково-теоретичний інтерес до дослідження законності. Якщо у 60–80-х роках видання присвячені їй склали цілий масив [6, с. 114; 7, с. 96], який поступався, можливо, тільки проблематиці праворозуміння, то останніми роками їхня кількість обмежується поодинокими статтями, окремими розділами підручників. Такий стан речей не сприяє вирішенню кардинальних завдань, що стоять перед країною щодо формування громадянського суспільства, розбудови демократичної правової держави. Тому потрібно, щоб українська юридична наука зробила крок до по-далшого вдосконаленого та переосмисленого дослідження законності.

Розгляд законності як особливого правового режиму дозволяє розкрити її сутність, характерні властивості й соціальне призначення. Правовий режим – це форма, змістом якої є реальне практичне здійснення та втілення у життя вимог законності.

З огляду на це стає очевидним співвідношення понять “режим” й “законність”. Але тоді постає завдання визначити їх взаємини і про що має йтися – про режим законності, чи про законність режиму. Перший є складовою частиною політичного режиму, методом, прийомом здійснення політичної влади, він спрямований на створення необхідних умов для успішної реалізації правових приписів, захисту прав громадян та їх гарантій. Поряд із цим законність як режим є певним порядком взаємовідносин суб’єктів, який припускає обопільне додержання законів як населенням, так і владою [5, с. 12–16]. Саме у такому режимі має знаходити свій прояв застосування заходів адміністративного-процесуального примусу. Характеризуючи зміст законності, найчастіше виділяють такі її складові, як принципи, функції законності, співвідношення законності, закону і законодавства.

Законність діяльності щодо застосування заходів адміністративного-процесуального примусу має свої особливості, які зумовлені характером цих заходів, завданнями та функціями, які виконуються з допомогою цих заходів, а також колом державних органів, уповноважених на їх застосування.

Підсумовуючи сказане, можна зробити висновок про те, що законність – це

принцип, обов'язкова вимога, метод, режим і стан неухильного дотримання, виконання і застосування законів і створених на їхній основі інших правових актів усіма учасниками суспільних відносин у всіх сферах суспільного життя. Закріплену законодавством вимогу дотримувати правових приписів, яка звернена до всіх суб'єктів суспільних відносин, треба вважати принципом. Прояв законності у конкретній поведінці (діяльності суб'єктів) стає методом і станом їх діяльності. Елементом режиму суспільної діяльності законність буде тоді, коли більшість учасників суспільних відносин дотримують, виконують і правильно застосовують правові приписи.

Законність діяльності щодо застосування заходів адміністративно-процесуального примусу має свої особливості, які зумовлені характером цих заходів, завданнями та функціями, які виконуються з допомогою цих заходів, а також колом державних органів, уповноважених на їх застосування.

З погляду на це слід розкрити основні елементи законності діяльності щодо застосування заходів адміністративно-процесуального примусу:

- наявність законодавства, яке чітко регулювало б зміст, підстави та процедури застосування заходів адміністративно-процесуального примусу;
- діяльність щодо застосування зазначених заходів завжди має відповідати вимогам нормативно-правових актів;
- зазначена діяльність здійснюється тільки тими органами і посадовими особами виконавчої влади, міліції, функціональні права яких її передбачають і дозволяють;
- доцільність такої діяльності.

Відповідність діяльності щодо застосування заходів адміністративно-процесуального примусу вимогам закону означає, що така діяльність може знайти свій прояв тільки за тих умов, обставин і у тих межах, які окреслені у нормативно-правових актах. Зауважмо, що цього разу йдеться не тільки про закони, а також і про підзаконні нормативні акти, які на сьогоднішній день дуже широко регламентують застосування заходів адміністративно-процесуального примусу.

При цьому маються на увазі два елементи – у першому випадку йдеться про обов'язкове документальне оформлення застосування того або іншого заходу адміністративного примусу, а у другому – про дотримання процедурних вимог процесуального законодавства. Так, про застосування адміністративного затримання, особистого огляду та огляду речей, вилучення предметів обов'язково повинен бути складений протокол, а у разі застосування інших заходів (примусового видворення іноземця) закон вимагає винесення постанови. Процесуальне законодавство також вимагає дотримання певних процедур застосування заходів адміністративно-процесуального примусу.

Законність дій посадових осіб органів державної влади щодо застосування заходів адміністративного припинення означає, що вони здійснюються тільки тією особою, яка на момент застосування примусового заходу наділена такими повноваженнями і виконує свої службові обов'язки. Так, відповідно до Закону України “Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону”, члени громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону мають право застосовувати спеціальні засоби самооборони, заряджені речовинами сльозоточивої та дратівної дії тільки під час виконання своїх обов'язків спільно з працівниками органів внутрішніх справ або прикордонниками [3].

Суб'єкт застосування заходу адміністративно-процесуального примусу, з'ясувавши суть норми і фактичні обставини справи, які дійсно дають йому право на застосування примусу, зобов'язаний застосувати найбільш доцільний захід. Доцільність у застосуванні заходів адміністративно-процесуального примусу – це оптималь-

не досягнення мети такого застосування у конкретній ситуації. Отже, йдеться про доцільність у межах, які встановлені законом, у межах законності. Доцільність вимагає відшукувати такі засоби, які мінімально необхідні для відвернення шкідливих наслідків. У всіх випадках повинна бути дотримана відповідність між обраним заходом примусу і характером порушення. Застосування зазначених заходів повинне мати чітку просторово-часову характеристику, тобто застосування заходів попередження та припинення припустиме лише у період виникнення ситуації, яка загрожує настанням шкідливих наслідків, чи під час вчинення правопорушення. Доцільність також означає, що суб'єкт застосування заходів примусу зобов'язаний максимально враховувати конкретні обставини, час, місце, умови і своєрідність становища, яке склалося, тощо.

Таким чином, можна зробити висновок, що законність діяльності щодо застосування заходів адміністративно-процесуального примусу означає, що зазначені заходи ґрунтуються на Конституції України (зокрема, ст.ст. 1, 6, 68, 79, 104, 113, 129) [1], Кодексі України про адміністративні правопорушення (ст. 7) [2] та інших актах законодавства, застосовуються у повній відповідності до вимог норм права, спеціально уповноваженими суб'єктами, а в деяких випадках і громадянами, з врахуванням доцільності застосування того або іншого заходу примусу [4, с. 80–81].

Використані джерела:

1. Конституція України від 28.06.1996 р. зі змінами та доповненнями // Відомості Верховної Ради України.
2. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. № 8073-Х зі змінами та доповненнями // Відомості Верховної Ради України.
3. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону : закон України від 22.06.2000 р. № 1835-14 зі змінами та доповненнями // Відомості Верховної Ради України.
4. Грянка, Г.В. Забезпечення законності при застосуванні адміністративно-процесуального примусу / Г.В. Грянка // Актуальні проблеми сучасної юридичної науки та правоохоронної діяльності: матеріали наук. конф., 10–11 квітня 2009 р. – К. : Київ. нац. ун-т внутр. справ, 2009. – Ч. 2. – С. 79–81.
5. Микитюк, М. Запобіжні заходи дорожньо-патрульної служби: основні аспекти проблеми / М.Микитюк // Право України. – 2006. – № 2. – С. 12–16.
6. Рабінович, П.М. Основи загальної теорії права та держави: навч. посіб. / П.М. Рабінович. – 5-те вид. – К. : Атіка, 2001. – 176 с.
7. Рябов, Ю.С. Административная ответственность граждан и должностных лиц / Ю.С. Рябов. – Пермь : Кн. изд-во, 1984. – 116 с.



Бульба Тетяна Василівна,
студентка 5 курсу факультету управління та економіки
Хмельницького університету управління та права

ДЕЯКІ АСПЕКТИ УПРАВЛІННЯ ІНФОРМАЦІЙНИМИ ПОТОКАМИ У ПРОЦЕСІ РОЗРОБКИ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ПРОЕКТІВ І ПРОГРАМ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

Процеси формування регіональної політики в Україні удосконалюються, що обумовлено впровадженням в державне управління наукових підходів та розвитком інформаційних технологій. На сучасному етапі особливо гостро стоїть проблема ефе-

ктивного стратегічного планування розвитку територій, деталізація якого передбачає розробку та реалізацію проектів і програм регіонального розвитку. Система управління проектами та програмами являє собою складну організаційно-економічну систему, яка має вхідні та вихідні параметри, що являють собою інформацію про внутрішній стан та зовнішні впливи на керовані системи.

Інформаційне забезпечення та система інформаційних потоків проектів та програм регіонального розвитку становлять основу прийняття ефективних управлінських рішень в різних галузях. Це зумовлює об'єктивну необхідність здійснювати управління інформаційними потоками та інформаційним забезпеченням процесів розробки та реалізації проектів і програм регіонального розвитку.

Дослідження проводиться з метою визначення методів ефективного управління інформаційними потоками та інформаційним забезпеченням в процесі розробки і реалізації проектів і програмами регіонального розвитку.

У традиційному значенні під проектом розуміють комплекс науково-дослідних, проектно-конструкторських, соціально-економічних, організаційно-господарських та інших заходів, пов'язаних ресурсами, виконавцями та термінами, відповідно оформлених і направлених на зміну об'єкта управління, що забезпечує ефективність розв'язання основних завдань та досягнення відповідних цілей за певний період [3, с. 93].

Існуюча практика державного і регіонального управління використовує поняття "проект" як можливий варіант реалізації планів, законів, пропозицій, програм тощо. При цьому широко використовується термін "програма". Програма являє собою комплекс проектів, пов'язаних між собою ресурсами, строками і виконавцям, що забезпечують досягнення мети значного ступеня складності.

Програма визначається як органічне об'єднання групи проектів, спрямоване на досягнення місії програми. Управління проектами та програмами передбачає управління інформаційними потоками з попереднім створенням системи інформаційного забезпечення процесів. Це буде забезпечувати інформаційну підтримку по пошуку параметрів для розрахунку проектів на всіх рівнях його управління.

Систему інформаційного забезпечення розглядають як взаємопов'язану сукупність заходів, спрямованих на забезпечення інформаційної діяльності, що включає сукупність інформаційних процесів, які забезпечують виконання інформаційних функцій, поєднаних у логічно послідовну, цілеспрямовану систему, реалізація яких здійснюється із застосуванням комп'ютерних систем в широкому спектрі інформаційних завдань.

Інформаційне забезпечення – сукупність процесів з підготовки та надання спеціально підготовленої інформації для вирішення управлінських, наукових, технічних та інших задач у відповідності з етапами їх розв'язування [1, с. 40].

Інформаційний потік характеризується: джерелом виникнення, напрямом, періодичністю, ступенем сталості, структурою, обсягом і щільністю, видом носія інформації, інформаційною ємністю окремих повідомлень, ступенем використання. Горизонтальний інформаційний потік пов'язує органи управління, які знаходяться на одному рівні. Вертикальний інформаційний потік пов'язує органи управління різних рівнів. Вертикальний інформаційний потік може бути висхідним і низхідним, тобто спрямованим від вищестоящих органів управління до нижчестоящих і навпаки.

Розрізняють чотири види інформаційних потоків, притаманним будь-яким організаціям в тому числі і командам з розробки та реалізації проектів та програм регіонального розвитку [1, с. 17]:

1. Обмін між організацією та зовнішнім середовищем (маркетинг, реклама, зв'язки з громадськістю).

2. Міжрівневий обмін інформацією в організації:

- низхідні потоки інформації, якими повідомляють підлеглим про поточні завдання, конкретні доручення, зміну пріоритетів та ін.;
- висхідні потоки інформації – звіти про виконання завдань, пропозиції з удосконалення технології та ін., за допомогою яких керівництво інформують про поточні та можливі проблеми, про можливі варіанти рішень.

3. Горизонтальний обмін інформацією:

- наради керівників суміжних підрозділів, задіяних у виконанні спільних завдань;
- наради керівників підрозділів, які мають схожі виробничі завдання;
- робота у межах робочих груп (управління проектом).

4. Неформальний обмін інформацією:

- обговорення виробничих питань під час неформальних зустрічей (під час обідньої перерви, святкових заходів та ін.);
- чутки, основною причиною яких є дефіцит офіційної інформації.

Інформаційні потоки в процесі підготовки та реалізації програми регіонального розвитку характеризуються класичними ознаками інформаційних потоків в організації.

Структура інформаційних потоків ускладнюється через велику кількість суб'єктів інформаційних відносин та подвійне інформаційне навантаження на функціональні одиниці, що обумовлено розподілом функцій між розробниками регіональних програм та організаціями (суб'єктами), які їх виконують (рис. 1). Оцінювання ефективності інвестиційного проекту здійснюють за різноманітними методиками протягом усього періоду реалізації проекту, проте на окремих стадіях будуть певні відмінності в залежності від використовуваних методів оцінки. Зокрема, на стадії обґрунтування економічної ефективності інвестиційних проектів, застосовують комплекс показників, які дають змогу оцінити доцільність інвестицій.

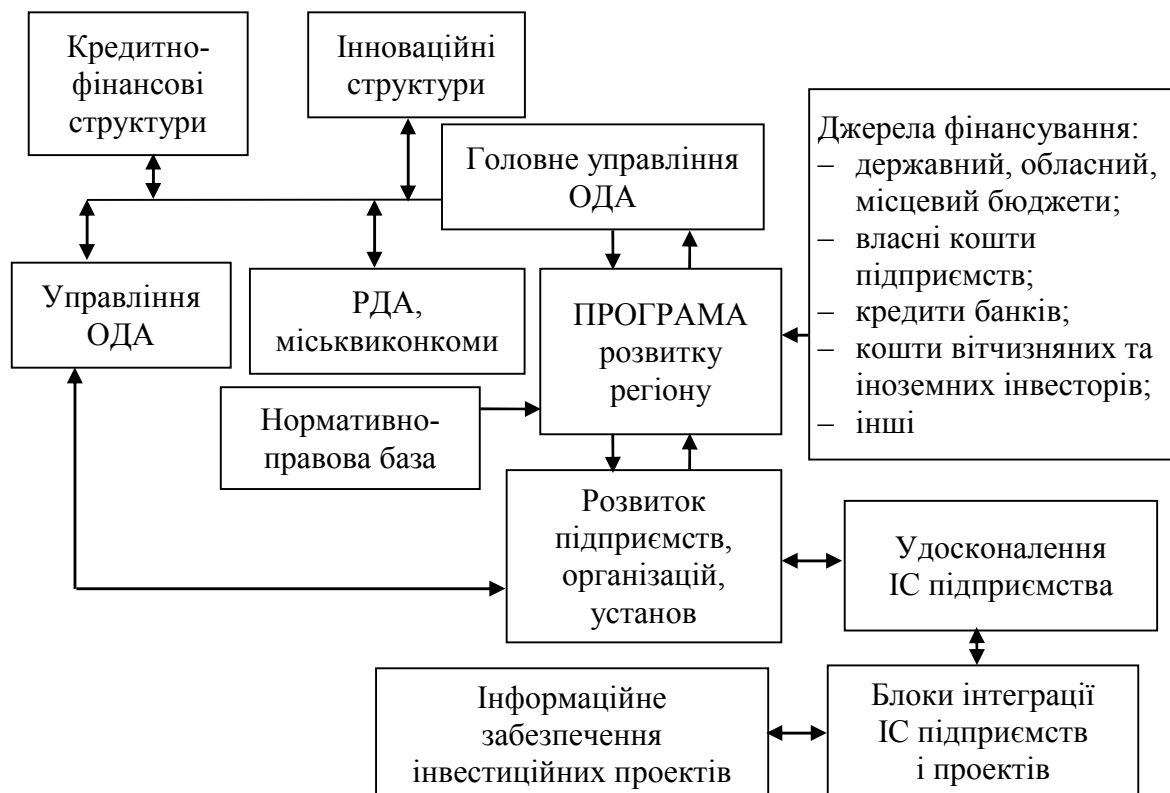


Рис. 1. Інформаційні потоки в програмі регіонального розвитку [4, с. 89]

Управління інформаційними потоками в процесі розробки та реалізації проєктів і програм регіонального розвитку потребує створення автоматизованої інтегрованої інформаційної системи. Функціонування інформаційної системи передбачає використання спеціального програмного забезпечення, застосування якого спрямоване на обслуговування інформаційного забезпечення, як правило представленого з використанням технологій баз даних. Інформаційна система забезпечує учасникам розробки та реалізації проєкту можливість вчасного вводу даних, отриманню релевантної інформації та відповідність нормативно-методичному забезпеченню, як одному із складових технологічного забезпечення автоматизованої інформаційної системи. Запровадження інтегрованої системи потребує розробки організаційного забезпечення, яке буде визначати процедури створення інформаційного забезпечення та регламентувати склад та терміни інформаційних потоків.

Ефективність організації інформаційного забезпечення системи управління проєктами та програмами регіонального розвитку доцільно визначати комплексно з використанням таких показників [2, с. 30]:

- 1) показники ефективності використаної технічної інформації;
- 2) показники ефективності руху й обробки інформаційних потоків;
- 3) показники ефективності конкретних організаційних та технічних заходів.

Таким чином, для забезпечення ефективного управління інформаційними потоками у процесі розробки та реалізації проєктів і програм регіонального розвитку необхідно запроваджувати інтегровану інформаційну систему, у складі якої треба врахувати особливості зазначеної предметної області та відобразити їх у складі програмного, інформаційного, нормативно-методичного та організаційного забезпечення. Застосування інтегрованої інформаційної системи забезпечить упорядкування інформаційних потоків, дасть можливість комплексно підходити до прийняття управлінських рішень і вирішення основних задач та проблем, що забезпечить здійснення контролю на всіх етапах розробки та реалізації проєктів та програм регіонального розвитку.

Використані джерела:

1. Матвієнко, О.В. Інформаційний менеджмент: опорний конспект лекцій у схемах і таблицях / О.В. Матвієнко, М.Н. Цивін. – К. : 2006.
2. Матвієнко, О.В. Основи інформаційного менеджменту: навч. посіб. / О.В. Матвієнко. – К. : Центр навчальної літератури, 2004. – 128 с.
3. Муцинська, Н. Ю. Проєкт як інструмент реалізації політики регіонального розвитку / Н.Ю. Муцинська // Коммунальное хозяйство городов: науч.-тех. сб. – 2011. – № 82.
4. Сахно, Є. Ю. Формування програми розвитку регіону з урахуванням пріоритетних інноваційно-інвестиційних проєктів галузей / Є. Ю. Сахно // Вісник ЧДТУ “Математичне моделювання і управління проєктами”. – 2011. – № 3.



Вернигор Юлія Юріївна,

аспірант Інституту законодавства Верховної Ради України

ОБ’ЄДНАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД – ШЛЯХ ДО СТВОРЕННЯ СПРОМОЖНИХ МІСЦЕВИХ ГРОМАД

За більше ніж 20 років державного будівництва в незалежній Україні чи не найменших змін зазнала система територіальної організації влади, яка залишається майже незмінною з радянських часів, коли головною її метою було обслуговування

адміністративно-командної системи і планової економіки. Євроінтеграційні наміри України, які поступово реалізуються, поставили державу перед необхідністю реформування управління територіями, з метою гармонізації відношень між центром та регіонами відповідно до загальноєвропейських норм.

Безумовно, проведення реформи місцевого самоврядування є складовою процесу глобального оновлення всієї системи державного управління і має відбуватися в комплексі з вдосконаленням адміністративно-територіального устрою.

Існуюча система органів місцевого самоврядування з урахуванням сучасного адміністративно-територіального устрою України не завжди дозволяє сформувати самодостатні територіальні громади, які б володіли відповідними матеріальними і фінансовими ресурсами, територією та об'єктами соціальної інфраструктури, необхідними для ефективного виконання покладених на зазначені органи завдань та функцій.

Сьогодні 10278 сільських рад представляють інтереси 284451 сільських населених пунктів, 64 міста обласного значення включають більше 200 населених пунктів. Слід відзначити, що не кожне село, селище, місто на практиці є самостійною адміністративно-територіальною одиницею, а його жителі – самостійною територіальною громадою. Так, близько 1 тис. населених пунктів приєднані до міст республіканського та обласного значення і разом з ними становлять єдині територіальні громади, в той же час зберігаючи за собою права територіальних громад сіл, селищ, міст [1].

В Україні 88 містам республіканського та обласного значення підпорядковано 36 міст, 207 селищ міського типу, 128 селищ та 190 сіл, де діють 40 сільських (центр – село, селище), 119 селищних (центр – селище міського типу) та 35 міських рад [1]. Адміністративно-територіальний устрій України формувався здебільшого протягом 1917–1960 років минулого століття і дотепер регулюється документом, ухваленим Президією Верховної Ради Української РСР у 1981 році [2].

З 1991 року, незважаючи на те, що до 2011 року чисельність сільського населення зменшилась на 2,5 мільйона осіб, із облікових даних було виключено 558 сільських населених пунктів, кількість сільських рад збільшилась на 1067 одиниць [1]. При цьому, території адміністративно-територіальних одиниць базового рівня у багатьох випадках мають дисперсний вигляд, так званих, анклавів.

Наразі відкритими є питання фактично відсутності критеріїв і неоднозначності процедури для формування районів, віднесення населених пунктів до категорії сіл, селищ та міст, коливання чисельності населення в межах адміністративно-територіальних одиниць одного рівня. Так, у державі 93 міста мають населення менше 10 тис. жителів, разом з тим 47 селищ міського типу мають населення понад 10 тис. жителів [1]. У результаті – диспропорція у бюджетному забезпеченні цих муніципальних утворень, рівні якості послуг та низка інших питань.

Крім того, ще одна проблема – відсутність у багатьох випадках визначених у naturі меж адміністративно-територіальних одиниць або встановлення значної частини меж таких одиниць без урахування місцевих природних, історичних та інших факторів, перспектив розвитку регіонів та населених пунктів.

На розвиток положень частини першої статті 140 Конституції України [3] щодо добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл статтею 6 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” [4] встановлено, що добровільне об'єднання територіальних громад у сільську громаду і вихід з її складу відбувається за рішенням місцевих референдумів.

Передбачений чинним законодавством порядок об'єднання територіальних громад є недостатньо дієвим через його ускладненість. Для реалізації права на

об'єднання громад має бути відкоригована стаття 6 базового Закону “Про місцеве самоврядування в Україні” [4] та прийнятий спеціальний закон, який передбачатиме процедуру такого об'єднання і фіксацію факту створення нової громади, умови ліквідації колишніх громад тощо.

Оскільки за змістом відповідних положень Конституції та Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” [4] система органів місцевого самоврядування (а отже, й система територіальних громад, які їх утворюють) нерозривно пов'язується із системою адміністративно-територіального устрою, що визначена в частині першій статті 133 Конституції України [3], то цілком очевидним є те, що добровільне об'єднання чи роз'єднання територіальних громад за рішенням місцевих референдумів може супроводжуватися створенням відповідних адміністративно-територіальних одиниць, у межах яких здійснюється місцеве самоврядування.

Такий підхід відображено у Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні” [4], згідно з яким “територіальна громада – це жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або ж добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр” (стаття 1).

Це означає, що територіальні громади не можуть довільно об'єднуватися в одну територіальну громаду чи виходити із її складу виключно за рішенням місцевих референдумів (повинні, мати факультативний характер), оскільки при вирішенні питань адміністративно-територіального устрою діють зовсім інші закономірності та правила аніж ті, що передбачені у статті 6 Закону “Про місцеве самоврядування в Україні” [4].

Річ у тому, що територіальна громада, як адміністративно-територіальна одиниця – це відносно відокремлена частина єдиної, цілісної території держави, що є простою основою для організації та діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. А тому за змістом відповідних положень пункту 13 частини першої статті 92, статті 132 та частини першої статті 133 Конституції України [3], а також пункту 3 рішення Конституційного Суду України від 13 липня 2001 р. № 11-рп (справа про адміністративно-територіальний устрій) [5] питання визначення внутрішньої територіальної організації держави, що включає утворення, ліквідацію, зміну меж адміністративно-територіальних одиниць, є здебільшого питаннями загальнодержавного значення, що стосуються не тільки населення відповідних адміністративно-територіальних одиниць, але й суспільства в цілому. Вирішення цих питань передбачає безпосередню участь держави в особі відповідних органів державної влади, що знайшло, зокрема відтворення в пункті 29 частини першої статті 85 Конституції України [3].

Таким чином, об'єднання територіальних повинно здійснюватися з урахуванням насамперед економічних, політичних, екологічних, географічних, демографічних історичних, культурних та інших факторів, а не тільки волевиявлення відповідних територіальних громад.

Наведене свідчить, що вирішенням зазначених актуальних питань є врегулювання порядку об'єднання територіальних громад шляхом внесення окремих змін до Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” та прийняття відповідного закону. Це стане важливим кроком уперед у реформуванні місцевого самоврядування і підготує ґрунт для подальшого розвитку адміністративно-територіального устрою України.

Використані джерела:

- 1. Чернов, С. Прийняття Закону “Про об'єднання територіальних громад” стане важливим кроком уперед в реформуванні адміністративно-територіального устрою*

України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.oblrada.kharkov.ua/uk/article/pryynyattya-zakonu-pro-ob-yednannya-terytorialnyh-hromad-stane-vazhlyvym-krokom-upered-2110.html>.

2. Положення про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР : указ Президії Верховної Ради УРСР від 12 березня 1981 р. № 1654-Х // Відомості Верховної Ради України. – 1981. – № 12. – Ст. 179.
3. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
4. Про місцеве самоврядування в Україні : закон України від 21 травня 1997 р. № 280 // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
5. Рішення Конституційного Суду України від 13 липня 2001 р. № 11-рп (справа про адміністративно-територіальний устрій) // Офіційний вісник України. – 2001. – № 29. – Ст. 1327.



Віхляєв Володимир Вікторович,

*аспірант відділу конституційного права та місцевого самоврядування
Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України,
адвокат, юрисконсульт Класичного приватного університету*

ЗАСТОСУВАННЯ ПРИЙОМІВ, СХОЖИХ НА ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ, ПРИ ВИЗНАЧЕННІ ПОНЯТТЯ “МУНІЦИПАЛЬНА ВИБОРЧА СИСТЕМА”

Вітчизняними та зарубіжними авторами через недостатню вивченість суттєвих ознак поняття “муніципальна виборча система” використовуються різні види неявних визначень (застосовуються прийоми, що замінюють визначення (схожі на визначення поняття)), а саме: вказівка (остенсивне визначення), опис, характеристика, розрізнення, пояснення, порівняння.

Прийоми, схожі на визначення поняття:

1. Вказівка (остенсивне визначення).

Цей прийом полягає в узагальненні реально існуючих об'єктів, явищ, процесів [1, с. 170], роз'ясненні значення слова шляхом показу предметів, що називаються цим словом [2, с. 143]. Фактично, вони часто є просто найменуваннями для класів таких об'єктів, явищ і процесів. Наприклад, терміни “бюлетень”, “вибори”, “виборче право” описуються як узагальнення відомих з досвіду прикладів. Але якщо таких прикладів у нього немає – тоді спочатку треба надати опис прикладу [1, с. 170]. Так, визначення виборчої системи, як способу розподілу голосів на загальних виборах між політичними партіями і окремими кандидатами [3, с. 11], є остенсивним визначенням. Відповідно, спроба визначити муніципальну виборчу систему, як спосіб розподілу голосів між політичними партіями і окремими кандидатами на місцевих виборах, не буде визначенням поняття, а – лише остенсивним визначенням, тобто прийомом, схожим на визначення поняття. Але коли йдеться про визначення поняття “муніципальна виборча система”, як вбачається, більш доцільно описувати не стільки реальні об'єкти, явища і процеси, скільки наш спосіб їх пояснення, розуміння та інтерпретації, тобто застосовувати вербальне визначення – логічну надбудову над остенсивним визначенням. Дане визначення має виражати собою певні теоретичні підходи – способи вирішення певних класів проблем, сформульованих мовою остенсивних термінів [1, с. 171].

2. Опис.

Полягає в зазначенні особливих зовнішніх ознак предмета, явища, події. Має на

меті замінити безпосереднє споглядання об'єктів і є як би відтворенням одиничного предмета. Не дає відповіді на запитання про те, що таке даний предмет, не розкриває його суті, але дає змогу виділити предмет із навколишніх предметів і впізнати його. Не має визначення, тому там, де вимагається дати визначення поняття, не можна обмежитися описом предмета [4]. Супроводжує наукове спостереження або експеримент і є його результатом. В ході опису виділяються ознаки спостережуваних явищ, які можуть бути істотними або не істотними (заздалегідь може бути невідомо, які з них істотні). При науковому описі варто користуватися поняттями, термінами і знаками, визнаними в даній науці, зміст яких точно визначено. Опис повинен бути таким, щоб можна було перевірити результати експерименту або спостереження і якщо буде потреба повторити їх. Як логічний прийом опис використовується у відношенні одиничних предметів і явищ, але він можливий і щодо виду явищ [5, с. 50]. Наприклад, так зване – вузьке значення поняття виборчої системи як певного способу розподілу депутатських мандатів між кандидатами залежно від результатів голосування виборців або інших уповноважених осіб [6, с. 91], – є описом.

3. Характеристика.

Це прийом, що полягає в переліченні найважливіших у певному відношенні ознак предмета, явища, процесу. На відміну від опису характеристика має на увазі насамперед фіксацію якоїсь певної суттєвої ознаки, що притаманна деякому предмету, а не просто фіксацію зовнішнього вигляду предмета [7, с. 151]. Як і опис, характеристика застосовується до одиничних об'єктів: до окремих типів (видів, моделей) виборчих систем тощо. Під виборчою системою розуміється сукупність організаційно-правових заходів та інших елементів виборного процесу (правових, інших регуляторів), що об'єднуються навколо способів організації виборчої території, визначення результатів голосування і розподілу мандатів між кандидатами, списками кандидатів [8, с. 76].

4. Розрізнення.

Показує відмінність яких-небудь об'єктів не від всіх інших, а лише від найбільш подібних до них. Так, муніципальна виборча система відрізняється від муніципального виборчого права тим, що являє собою не сукупність правових норм, а результат правового регулювання фактичних суспільних відносин на місцевому рівні, які отримують своє вираження в установленому порядку організації та проведення виборів [9] до органів місцевого самоврядування.

5. Пояснення.

Полягає в розкритті не всього змісту поняття, а лише частини його з якою-небудь певною метою, що може полягати в тому, щоб підготувати строго логічне визначення. Виборча система є важливим елементом політичної системи держави, що регулюється правовими нормами, які в сукупності утворюють виборче право [10].

6. Порівняння.

Застосовується з метою пояснити одне поняття порівнянням з іншим, більш ясним. Виборча система – поняття більш широке, ніж “виборче право”, оскільки включає, крім норм, сформовані суспільні відносини, які можуть в чомусь не збігатися з нормами, або регулюватися, крім писаних, і неписаними нормами і традиціями [11].

Зазначені вище прийоми, схожі на визначення поняття є зручним засобом для розкриття змісту поняття “муніципальна виборча система”, однак при визначенні поняття “муніципальна виборча система”, на нашу думку, варто застосовувати основні правила визначення поняття, досліджувані формальною логікою. Більш того, оскільки визначення поняття – в самому широкому смислі є логічна операція, у процесі якої розкривається зміст поняття [12], то стає цілком зрозумілим, що без дотримання за-

конів логіки дати визначення поняття “муніципальна виборча система” неможливо.

Через нерозуміння дослідниками основних правил визначення поняття, досліджуваних формальною логікою, і застосування замість них прийомів, схожих на визначення поняття, було штучно породжено дискусію про існування понять “виборча система” і “муніципальна виборча система” в кількох значеннях: вузьке (електоральна формула), широке, об’єктивне, суб’єктивне, нормативно-правове, єдине поняття (процес) тощо. Насправді ж, і вузьке (електоральна формула), і широке, і об’єктивне, і суб’єктивне, і нормативно-правове тощо розуміння поняття “муніципальна виборча система” – розкривають лише окремі сторони визначуваного поняття “муніципальна виборча система” за допомогою прийомів, схожих на визначення поняття: характеристика, порівняння, розрізнення, вказівка, пояснення, опис, що слугують засобом для розкриття змісту поняття “муніципальна виборча система”, але при цьому не дають визначення самому поняттю.

Як вбачається, лише застосування основних логічних правил (наведених в даному дослідженні) для визначення поняття “муніципальна виборча система” сприятиме його концептуальному утвердженню.

Використані джерела:

1. Шиян, А.А. Економічна кібернетика: вступ до моделювання соціальних і економічних систем / А.А. Шиян [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://docs.google.com/viewer?url=http%3A%2F%2Ffinrtzp.vntu.edu.ua%2Fpmba%2Fstf%2Fmater%2FOMBES.pdf>.
2. Кондаков, Н.И. Логический словарь-справочник / Н.И. Кондаков. – М. : Наука, 1976. – 720 с.
3. Міжнародний інститут демократії та сприяння виборам: посіб. з розробки виборчих систем. – К. : Нора-Друк, 2003.
4. Жеребкін, В.Є. Правила визначення і помилки, можливі при визначенні / В.Є. Жеребкін [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://pidruchniki.com.ua/12980108/logika/pravila_viznachennya_pomilki_mozhlivi_pri_viznachenni.
5. Черданцев, А.Ф. Теория государства и права: учеб. для вузов / А.Ф. Черданцев. – М. : Юрайт, 2000. – 432 с.
6. Кравченко, В.В. Конституційне право України: навч. посіб. / В.В. Кравченко. – К. : Атіка, 2000. – 320 с.
7. Павлова, О.І. Дефініція як спосіб тлумачення наукових понять / О.І. Павлова [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Mova/2010_15/Mov15_33.pdf.
8. Кокотов, А.Н. Муниципальное право России / А.Н. Кокотов, А.С. Саломаткин. – М. : Юристъ, 2005. – 384 с.
9. Избирательная система в Республике Казахстан.
10. Годованець, В.Ф. Конституційне право України / В.Ф. Годованець // Виборча система в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://books.br.com.ua/24663>.
11. Избирательное право и его реализация / Сетевой источник Права – БГЭУ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pravo-web.com/?p=128>.
12. Тофтул, М. Операції з поняттями / М. Тофтул [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ellib.org.ua/books/files/logic/log2/6493.html>.



*Габінет Ірина Олександрівна,
студентка 5 курсу факультету управління та економіки
Хмельницький університет управління та права*

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД РЕФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ

Раціональна територіальна організація держави – запорука якісного функціонування місцевого самоврядування. Конституцією України передбачено, що територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів. Але сучасний територіальний устрій України та існуючий розподіл повноважень між органами влади та місцевого самоврядування стали перешкодою для подальшого розвитку економіки держави. Диспозиції в економічному й соціальному розвитку територій, які на сьогодні є в державі, удвічі, а то й утричі, перевищують ті, що існують у найбідніших країнах Європи. І, чим менша територія, тим ці диспозиції більші [1]. А оскільки зараз Україна знаходиться на етапі впровадження адміністративно-територіальної реформи, дослідження та запозичення кращих аспектів зарубіжного досвіду є важливим та актуальним.

Проблемами реформування адміністративно-територіального устрою України та дослідженням закордонного досвіду займалися багато вітчизняних науковців, а саме: Р. Безсмертний, І. Бодрова, П. Ворона, В. Князев, В. Малиновський, Л. Михайлишин, Н. Нижник, В. Олуйко, М. Пухтинський, С. Саханенко, А. Чемерис, В. Яцуба та ін.

Мета дослідження полягає у здійсненні аналізу зарубіжного досвіду реформування адміністративно-територіального устрою та особливостей територіальних засад організації та розподілу компетенції між різними рівнями місцевого управління зарубіжних держав.

Адміністративно-територіальна реформа в Україні покликана забезпечити та вдосконалити існуючий процес децентралізації влади та, таким чином, утвердити самостійність, дієвість і реальну ефективність місцевого самоврядування, адже саме воно є передумовою розвитку громадянського суспільства та демократичної держави.

Реформування адміністративно-територіального устрою – невід’ємна складова реформи територіальної організації влади, що покликана оптимізувати систему управління територіями, упорядкувати взаємовідносини органів влади різних ієрархічних рівнів, а в кінцевому підсумку – сприяти підвищенню рівня життя кожного громадянина незалежно від місця проживання.

Необхідність реформування адміністративно-територіального устрою України зумовлена низкою причин: диспропорції у розвитку територій; різна доступність населення до отримання послуг; нерівномірність бюджетного забезпечення адміністративно-територіальних одиниць; складний механізм взаємодії місцевих органів влади [5]; недосконала система розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та виконавчої влади.

Держави світу, прагнучи до децентралізації владних повноважень, так чи інакше стикалися із проблемою вдосконалення свого адміністративно-територіального устрою, але по-різному підходили до її розв’язання. Так, деякі з них проводили відповідні реформи адміністративно-територіального устрою (Італія, Польща, Данія), інші лише частково змінювали певні його елементи (Франція) або не вдавалися до кардинальних змін (Японія, Нідерланди).

Оскільки для багатьох європейських держав, які мали на меті децентралізацію

чи автономізацію громад, характерною була відсутність у місцевих органів влади достатньої територіальної, демографічної і матеріальної бази для надання належного рівня публічних послуг і утримання громад – реформи публічної адміністрації в таких країнах розпочиналися з укрупнення адміністративно-територіальних одиниць, створення різноманітних регіональних форм управління.

Так, Закон *Італії* про устрій місцевих автономій 1990 року спрямований на оптимізацію адміністративно-територіальних одиниць, ліквідацію малочисельних ланок, які не володіли достатніми фінансовими ресурсами для вирішення нагальних проблем. Нові комуни можуть створюватися в Італії за наявності не менше 10 тисяч жителів, провінції – не менше 200 тисяч жителів. Законом було передбачено і фінансові стимули для об'єднання й подальшого злиття комун із населенням чисельністю менше 5 тисяч жителів, або для їх приєднання до більших комун [2, с. 38].

Швеція також не уникнула реорганізації місцевого управління, зумовленої потребою перегляду кількості та розмірів територіальних одиниць. До середини 1940-х років у Швеції існувало більше 2000 комун із чисельністю населення у кілька сотень чи тисяч осіб, які не могли забезпечити виконання зростаючого обсягу власних завдань, вони перебували у стані постійного дефіциту фінансових ресурсів і не могли ефективно виконувати свої функції. Тому було вжито законодавчі та організаційні заходи, спрямовані на скорочення кількості муніципальних одиниць шляхом їх максимального укрупнення. В результаті, кількість комун скоротилася майже в 10 разів – тепер їх налічується лише 288 із середньою чисельністю населення 30 тис. осіб [2, с. 39].

Запровадження децентралізації у *Франції* відбувалося без зміни карти адміністративного поділу. Після започаткування адміністративної реформи 1982 року, всі три рівні територіального устрою – комуни, департаменти та регіони – стали децентралізованими рівнями управління з власними органами місцевого самоврядування. Управлінські функції розосереджено у понад 36000 комун. Питання щодо укрупнення комун у Франції порушувалося неодноразово, проте радикальних заходів не проводилося. Натомість вдавалися до різноманітних дій з тим, щоб стимулювати міжкомунальну співпрацю, в тому числі і шляхом фінансової підтримки. Так, у Франції почали створюватися “комуни комун”. Вони мали різноманітні форми та юридичний статус і, відповідно, потребували уніфікації. З цією метою законом 1999 року визначено три можливі форми міжкомунальної співпраці, кожна із яких має відмінний правовий статус та специфічну податкову базу. З 1 січня 2002 року було утворено 14 регіонів метрополій, 120 агломерацій та 2033 об'єднання комун [2, с. 40].

Адміністративна реформа у *Польщі* була розгорнута після падіння комуністичного режиму. Одним із питань, що потребували вирішення, було вдосконалення адміністративно-територіального устрою, що був “штучно” запроваджений у 1975 році. Цей устрій передбачив утворення численних малих і слабких воєводств, представлених спеціальними адміністраціями.

Реформа публічної адміністрації у Польщі відбувалася у кілька етапів, першим із яких стало відродження гмінного самоврядування Законом “Про територіальне самоврядування”. Наступним етапом стала реформа адміністративно-територіального устрою, що передбачала: по-перше, запровадження нового трирівневого поділу; по-друге, створення органів самоврядування на рівнях повіту та воєводства. Повна децентралізація була досягнута за рахунок формування повітових владних структур, що мали надавати публічні послуги понад гмінного характеру, а також регіонального самоврядування на рівні воєводства. У результаті повітової реформи у Польщі було утворено 373 повітові одиниці, в тому числі 308 повітів і 65 міст зі статусом повіту. А

воєводською реформою територію країни було поділено на 16 воєводств [2, с. 37–38].

В Японії також дістали широкого розвитку муніципальні інститути. Ієрархічна система адміністративно-територіального поділу має дві складові: верхня – представлена префектурами (їх в Японії 47) чотирьох категорій: “то” (Токіо), “до” (Хоккайдо), “фу” (Осака і Кіото) і “кен” (43 префектури), правове положення яких однакове; нижня – представлена містами (“сі”), селищами (“мати”) і сільськими общинами (“мура”). Столиця країни м. Токіо складається із 23 спеціальних районів, які прирівнюються до міста. Населення префектур становить від 0,5 млн. до 12 млн. осіб. Префектури поділяються на міста (понад 50 тис. жителів), селища і села. Органами місцевого управління в Японії є префектурні, міські, селищні й сільські збори, обрані населенням. Поряд із префектурами та муніципалітетами, в Японії можуть створюватися особливі органи місцевого самоврядування: особливі столичні райони, корпорації регіонального розвитку, фінансово-промислові округи, створені спеціально для вирішення конкретних завдань. До компетенції органів місцевого управління належать справи, пов’язані з правоохоронною сферою, сферою обслуговування, освітою, дорожнім будівництвом та частково житлово-комунальним господарством [4].

В Іспанії, відповідно до Реєстру місцевих одиниць державного управління, склалися такі ланки державного управління: Центральний уряд, автономні області (17), провінції (43), острівні ради (10 – на Балеарських і Канарських островах), міста-округи (3 – райони Барселони і Валенсії), райони (49 – органи самоуправління), об’єднання муніципалітетів (739 об’єднань муніципалітетів, створених у спеціальних цілях), муніципалітети (8084) і субмуніципальне самоуправління (3695). Законодавством розмежовано компетенцію між усіма адміністративними утвореннями [3].

В інших державах Європи внаслідок реформування загальна чисельність муніципалітетів також скоротилась: у Данії – на 80 %, Великій Британії – 76 %, Німеччині – 67 %, Австрії – 42 %, Норвегії – 41 %, Нідерландах – на 6 % [2, с. 39].

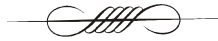
Адміністративно-територіальний устрій проаналізованих країн є, зазвичай, трирівневим. Японія має два рівні адміністративно-територіальних одиниць, а Франція – п’ять, але лише на трьох створюються органи місцевого управління. Окрім того, зважаючи на історичні, соціально-економічні та територіальні особливості країни, можуть утворюватися адміністративно-територіальні одиниці з особливим статусом.

Таким чином, основними тенденціями реформування адміністративно-територіального устрою зарубіжних країн є укрупнення адміністративно-територіальних одиниць низового рівня, запровадження чи підсилення ролі проміжного рівня місцевого управління, розширення компетенцій органів місцевого самоврядування.

Використані джерела:

1. Безсмертний, Р. Проблеми реформування адміністративно-територіального устрою / Р. Безсмертний // Проблеми реформування публічної влади: зб. матеріалів та док. – К. : Атіка, 2009. – С. 141–152.
2. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е., та ін.]; Швейцарсько-український проект “Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO”. – К. : Софія, 2012. – 128 с.
3. Копил, Б.К. Досвід реформування місцевого самоврядування в країнах Європейського Союзу / Б.К. Копил // Теорія та практика державного управління: зб. наук. праць. – 2010. – № 1. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2010-4/doc/2/08.pdf>.

4. Михайлишин, Л.Р. Територіальна організація місцевого управління в контексті забезпечення регіонального економічного розвитку: аналіз зарубіжного досвіду / Л.Р. Михайлишин // Державне будівництво: зб. наук. праць. – 2009. – № 1. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2009-1/doc/5/01.pdf>.
5. Фоміцька, Н.В. Причини для зміни адміністративно-територіального устрою України / Н.В. Фоміцька // Державне будівництво: зб. наук. праць. – 2011. – № 1. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2011-1/doc/4/04.pdf>.



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

ВІДКЛИКАННЯ ДЕПУТАТА МІСЦЕВОЇ РАДИ ЯК ФОРМА БЕЗПОСЕРЕДНЬОГО НАРОДОВЛАДДЯ

Становлення України як демократичної держави вимагає не лише реального здійснення безпосереднього народовладдя на всеукраїнському рівні. Велике значення має і надання територіальним громадам права та реальної здатності здійснювати місцеве самоврядування безпосередньо. Однією із таких форм безпосереднього народовладдя на місцевому рівні виступає відкликання депутата місцевої ради, яке передбачене у Розділі 5 Закону України “Про статус депутатів місцевих рад” [1] і регулюється виключно цим законом.

Під відкликанням депутата місцевої ради в юридичній літературі пропонують розуміти форму прямого волевиявлення територіальної громади щодо прийняття рішення про відповідальність депутата місцевої ради перед населенням, змістом якої є можливість дострокового припинення його повноважень шляхом голосування членів цієї громади [2, с. 197].

Багато науковців вважають інститут відкликання архаїчним, оскільки у нас закріплений принцип вільного мандату. У зв’язку із цим інститут відкликання народних депутатів був скасований. Зокрема, 22 березня 2001 р. втратив чинність Закон України “Про відкликання народного депутата України” від 19 жовтня 1995 р. [3], хоча юридично із прийняттям Конституції України 1996 року норми вказаного закону не діяли, оскільки суперечили їй. На місцевому рівні ж законодавство ще передбачає можливість відкликання депутата місцевої ради виборцями.

Підставами для відкликання можуть бути: порушення депутатом положень Конституції і законів України, що встановлено судом; пропуск депутатом протягом року більше половини пленарних засідань ради або засідань постійної комісії, невиконання ним без поважних причин рішень і доручень ради та її органів; невідповідність практичної діяльності депутата місцевої ради основним принципам і положенням його передвиборної програми, а також програми політичної партії, за виборчим списком якої він був обраний депутатом місцевої ради.

Розділ 5 Закону України “Про статус депутатів місцевих рад” передбачає процедуру відкликання депутата місцевої ради, яка складається із таких стадій: внесення пропозиції про відкликання депутата до територіальної виборчої комісії; розгляд пи-

тання про відкликання депутата територіальною виборчою комісією; збирання підписів на підтримку пропозиції про відкликання депутата; агітація “за” або “проти” відкликання депутата; голосування пропозиції про відкликання депутата місцевої ради.

Право вносити пропозиції про відкликання депутата місцевої ради до територіальної виборчої комісії належить відповідній місцевій раді, а також зборам виборців та зборам (конференціям) політичних партій, їхніх місцевих осередків, які відповідно до Закону України “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів” [4] мають право висувати кандидатів у депутати і знаходяться на території відповідного виборчого округу. Якщо пропозиція про відкликання депутата місцевої ради належить зборам виборців, то у даному випадку ці дві форми безпосереднього народовладдя (тобто збори та відкликання) тісно переплітаються і одна з них (збори) виступає стадією або етапом реалізації другої форми (відкликання депутата місцевої ради).

Депутат місцевої ради вважається відкликаним, якщо за його відкликання проголосувало більше половини виборців, які взяли участь у голосуванні. У разі рівності голосів, поданих за і проти відкликання депутата місцевої ради, його повноваження зберігаються.

Стаття 75 Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” передбачає також можливість територіальної громади в будь-який час достроково припинити повноваження органів і посадових осіб місцевого самоврядування, якщо вони порушують Конституцію та закони України, обмежують права і свободи громадян, не забезпечують здійснення наданих їм законом повноважень. Порядок і випадки дострокового припинення повноважень органів та посадових осіб місцевого самоврядування територіальними громадами визначаються цим та іншими законами. Так, ст. 78 вищезгаданого закону регулює порядок дострокового припинення повноважень ради, ст. 79 – порядок дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті, районної, обласної ради, а ст. 80 відповідно порядок дострокового припинення повноважень органів самоорганізації населення [5].

Повноваження сільської, селищної, міської, районної в місті ради за наявності підстав, передбачених ч. 1 ст. 78 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, та в інших випадках можуть бути припинені достроково за рішенням місцевого референдуму. Порядок проведення місцевого референдуму щодо дострокового припинення повноважень ради донедавна визначався Законом України “Про всеукраїнський та місцеві референдуми” [6]. Однак 6 листопада 2012 року Верховна Рада України ухвалила Закон України “Про всеукраїнський референдум”, у пункті 4 Прикінцевих положень якого зазначено, що “визнати з дня офіційного оприлюднення цього Закону таким, що втратив чинність, Закон України “Про всеукраїнський та місцеві референдуми” [7]. Закон України “Про всеукраїнський референдум” був оприлюднений 28 листопада 2012 року і потрібно констатувати, що відтоді правове регулювання порядку проведення місцевих референдумів в Україні відсутнє.

Сподіваючись на швидке законодавче врегулювання порядку проведення місцевих референдумів в Україні, розглянемо детальніше процедуру відкликання обраних представників. Так, питання про дострокове припинення повноважень сільської, селищної, міської, районної в місті ради за рішенням місцевого референдуму може бути порушене сільським, селищним, міським головою, а також не менш як однією десятою частиною громадян, що проживають на відповідній території та мають право голосу. Однак Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” не передбачає можливості дострокового припинення повноважень районної та обласної ради за рі-

шенням місцевого референдуму.

У ст. 79 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” передбачається можливість дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови за рішенням місцевого референдуму. Рішення про проведення місцевого референдуму щодо дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови приймається сільською, селищної, міською радою як за власною ініціативою, так і на вимогу не менше як однієї десятої частини громадян, що проживають на відповідній території і мають право голосу [5].

У ст. 80 вищезазначеного закону передбачається можливість дострокового припинення повноважень органів самоорганізації населення. Рішення про дострокове припинення повноважень цих органів приймається загальними зборами громадян, які утворили даний орган, або відповідною радою [5].

Проаналізувавши правові норми, які регулюють питання відкликання депутатів місцевих рад, дострокового припинення повноважень сільських селищних, міських, районних у місті рад, сільських, селищних, міських голів та органів самоорганізації населення, можна дійти висновку, що лише відкликання депутата місцевої ради можна вважати самостійною формою безпосереднього народовладдя.

Висловлену тезу підтверджує той факт, що процедура відкликання чітко врегульована в Законі України “Про статус депутатів місцевих рад” (зокрема у Розділі 5), містить ряд специфічних стадій, не притаманних іншим формам безпосереднього народовладдя (таких як, збирання підписів на підтримку пропозиції про відкликання депутата місцевої ради та проведення голосування пропозиції про відкликання депутата місцевої ради). З першого погляду, така форма безпосереднього народовладдя як відкликання депутата місцевої ради за процедурою проведення дуже схожа на вибори. Крім того, більшість норм, що регулюють процедуру його проведення, є відсильними (вони відсилають до норм виборчого законодавства). Однак ці прояви безпосереднього народовладдя не є тотожними, оскільки під час виборів громадяни – виборці надають певним особам владний мандат, а випадку відкликання – навпаки його позбавляють. На відміну від виборів, які є періодичними і виступають єдино можливим варіантом формування якісного і кількісного складу органів державної влади і органів місцевого самоврядування, відкликання здійснюється у поодиноких (виключних) випадках і можливе лише щодо депутатів місцевих рад.

Отже, під відкликанням депутата місцевої ради потрібно розуміти форму безпосереднього народовладдя, яка полягає у достроковому припиненні повноважень депутата місцевої ради громадянами України, які мають право голосу і проживають на відповідній території, шляхом таємного голосування.

Що ж стосується дострокового припинення повноважень сільських селищних, міських, районних у місті рад, сільських, селищних, міських голів, то їх не потрібно вважати самостійними формами безпосереднього народовладдя, оскільки процедура їх проведення складається з 2 стадій (або лише з другої): референдної ініціативи громадян, що проживають на відповідній території і мають право голосу та місцевого референдуму. А, як відомо, референдні ініціативи і референдуми є самостійними формами безпосереднього народовладдя. Що ж стосується дострокового припинення повноважень органів самоорганізації населення, то таке рішення приймається на загальних зборах громадян, що виступають самостійною формою безпосереднього народовладдя.

Використані джерела:

1. Про статус депутатів місцевих рад : закон України від 11 липня 2002 р. // Офіційний вісник України. – 2002. – № 31.

2. Конституційно-правові форми безпосередньої демократії в Україні: проблеми теорії і практики / [за заг. ред. В. Ф. Погорілка]. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. – 356 с.
3. Про відкликання народного депутата України : закон України від 19 жовтня 1995 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 41. – Ст. 299.
4. Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів : закон України від 10 липня 2010 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 35–36. – Ст. 491.
5. Про місцеве самоврядування в Україні : закон України від 21 травня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
6. Про всеукраїнський та місцеві референдуми : закон України від 3 липня 1991 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 33. – Ст. 443.
7. Про всеукраїнський референдум : закон України від 6 листопада 2012 р. // Голос України. – 2012. – № 226. – 28 листопада.



Горбатенко Олександра Миколаївна,
здобувач відділу конституційного права та місцевого самоврядування
Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України

ФОРМИ БЕЗПОСЕРЕДНЬОЇ ДЕМОКРАТІЇ НА ЛОКАЛЬНОМУ РІВНІ: КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Відповідно до ст. 5 Конституції України носієм суверенітету та єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо та через органи державної влади і місцевого самоврядування [1]. Також в продовження цієї норми ст. 69 Конституції вказує, що народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдуми та інші форми безпосередньої демократії [1].

У ч. 1 ст. 140 Конституції України зазначається, що можливість громадян самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста [1].

Частина 1 статті 3 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” розвиває це положення, вказуючи на те, що громадяни України реалізують своє право на участь у місцевому самоврядуванні за належністю до відповідних територіальних громад [2].

Частина 1 ст. 141 Конституції України визначає, що до складу сільської, селищної, міської, районної, обласної ради входять депутати, які обираються жителями села, селища, міста, району, області на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування.

У частині 2 цієї ж статті вказується, що територіальні громади на основі загального, рівного, прямого виборчого права обирають шляхом таємного голосування відповідно сільського, селищного, міського голову, який очолює виконавчий орган ради та головує на її засіданнях [1].

У Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні” приводиться перелік форм безпосередньої демократії на локальному рівні. Серед них можна назвати такі: місцевий референдум (ст. 7), загальні збори громадян (ст. 8), місцеві ініціативи (ст. 9), громадські слухання (ст. 13). Закон не вказує на те, що даний перелік є вичерпним [2].

Найбільш врегульованою формою безпосередньої демократії локального рівня є

вибори. Окрім норм Конституції України і Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” цей процес знаходить своє відображення в Законі України “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів” [3].

Цей інститут також є найбільш дослідженим як серед українських вчених, так і серед їх російських колег. Серед них можна назвати: Г. В. Барабашева, О. О. Галус, В. В. Комарову, Р. П. Князевича, Р. М. Максакову, Л. О. Нудненко, В. М. Руденко, В. Ф. Погорілко, О. В. Скрипнюка, М. І. Ставнічук, Ю. М. Тодику, О. Ю. Тодику, О. Ф. Фрицького, О. В. Чернецьку, В. М. Шаповала, а також багатьох інших дослідників [4].

Наступним, не менш важливим інститутом безпосередньої демократії на місцевому рівні, виступає інститут місцевого референдуму. Відносно до недавнього часу, правовідносини у сфері референдного права, окрім норм Конституції України, регулювалися Законом “Про всеукраїнський та місцеві референдуми”. Але в силу виключної важливості цього інституту безпосередньої демократії, а також оптимізації його застосування та реалізації, був прийнятий Закон “Про всеукраїнський референдум”, тим самим виокремивши місцеві референдуми (в першу чергу, з точки зору їх правового регулювання) в самостійний інститут локальної демократії. На даний час відбувається доопрацювання проекту Закону про місцеві референдуми.

Інтерес до цього інституту в цілому, а також до окремих його стадій не послаблюється зі сторони вчених-дослідників. Серед авторів, які присвятили увагу вивченню даної форми безпосередньої демократії можна назвати О. Г. Мурашина, В. Н. Суворова, В. Л. Федоренко, І. А. Хаврука, А. О. Янчук [5].

Так, наприклад, В. Ф. Погорілко та В. Л. Федоренко визначають, що “референдні правовідносини входять до групи конституційно-правових відносин, пов’язаних із формами безпосередньої демократії. Вони тісно пов’язані з виборчими правовідносинами та правовідносинами, що виникають у зв’язку з реалізацією права громадян України на мирні зібрання, мітинги, походи, демонстрації та інші форми прямого народовладдя” [6, с. 29]. Виходячи з цього, науковці пропонують власне визначення референдних правовідносин як виду конституційно-правових відносин, що виникають, змінюються і припиняються між суб’єктами референдного права у зв’язку з реалізацією права громадян на референдуми у формі ініціювання, організації та проведення і реалізації рішень референдуму [6, с. 29].

Але, інші конституційно-правові форми безпосередньої демократії, такі як загальні збори громадян за місцем проживання, місцеві ініціативи, громадські слухання, мітинги, походи, демонстрації залишаються не до кінця дослідженими, хоча й викликають велику увагу та інтерес серед вчених [7].

Так, наприклад, загальні збори громадян, у відповідності із Законом “Про місцеве самоврядування в Україні” є формою їх безпосередньої участі у вирішенні питань місцевого значення [2].

Збори є багатограним та багатофункціональним явищем. Вони можуть розглядатися як засіб народовладдя та форма здійснення місцевого самоврядування; організаційна форма діяльності громадських організацій та структурний елемент інших форм народовладдя; форма реалізації конституційних прав та свобод людини і громадянин – засіб волевиявлення комплексу природних прав; засіб зворотного зв’язку між громадянами та державою тощо [8, с. 21].

Порядок проведення загальних зборів за місцем проживання визначають Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні”, Постанова Верховної Ради України “Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні”, а також статuti територіальних громад [9].

Аналіз практики місцевого самоврядування показує, що загальні збори є однією з найбільш масових форм безпосередньої демократії, що забезпечує реальну можливість поєднання колективного обговорення питань і прийняття рішень з особистою активністю та ініціативою громадян, які виявляються в різних організаційних та організаційно-правових формах (запитаннях, виступах, участь в голосуванні тощо) [8, с. 22].

Окрім загальних зборів громадян спеціальною формою безпосереднього волевиявлення виступають місцеві ініціативи. Статтею 9 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” визначається право членів територіальної громади ініціювати розгляд у раді (в порядку місцевої ініціативи) будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування [2].

У відповідності з ч. 2 ст. 9 даного Закону, порядок внесення місцевої ініціативи на розгляд ради визначається представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади з урахуванням вимог Закону України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” [2].

Таким чином, надаючи подібне право органам місцевого самоврядування, закон допускає різні варіанти порядку внесення місцевої ініціативи на розгляд ради, що дає можливість найбільш оптимально врахувати історичні, національно-культурні, соціально-економічні та інші особливості здійснення місцевого самоврядування, але на основі Конституції та в межах цього Закону [8, с. 29–30].

Ще однією специфічною формою локальної демократії виступають громадські слухання. У відповідності зі ст. 13 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, територіальна громада має право проводити громадські слухання – зустрічатися з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких члени територіальної громади можуть заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування [2].

Як і у випадку з місцевими ініціативами, проведення громадських слухань гальмується відсутністю належного правового регулювання, і як наслідок, це послаблює діалог між представницькими органами місцевого самоврядування та територіальними громадами. Надання територіальним громадам права та реальної можливості безпосередньо здійснювати місцеве самоврядування має велике значення для становлення України як демократичної держави, а також буде сприяти більш широкій участі громадян в рішенні питань місцевого значення, усвідомлення ними своєї належності до управління та моральної відповідальності за прийняті рішення. Саме цьому, правове регулювання таких форм безпосереднього народовладдя як загальні збори громадян за місцем проживання, місцеві ініціативи, громадські слухання потребує вдосконалення. Порядок проведення цих форм повинен детально регулюватися конкретними спеціальними Законами, а також Статутами територіальних громад.

Використані джерела:

1. Конституція України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://president.gov.ua/content/chapter11.html>.
2. Про місцеве самоврядування в Україні [Електронний ресурс] : закон України. – Режим доступу : <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1086.322.85&nobreak=1>.
3. Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів [Електронний ресурс] : закон України. – Режим доступу : <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1146.581.9&nobreak=1>.
4. Див.: Барабашев, Г. В. Непосредственная демократия в СССР / Георгий Васильев.

- вич Барабашев, Константин Филиппович Шеремет. – М. : Знание, 1984. – 64 с. ; Галус, О. О. *Форми безпосереднього народовладдя в Україні*) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 Конституційне право; муніципальне право / О.О. Галус ; Ін-т держави права ім. В. М. Корецького НАН України. – К., 2012. – 21 с. ; Комарова, В. В. *Формы непосредственной демократии в России: учеб. пособ.* / Валентина Викторовна Комарова. – М. : Осъ-89, 1998. – 304 с. ; Нудненко, Л. А. *Институты непосредственной демократии в системе местного самоуправления России* / Лидия Алексеевна Нудненко / РАН ИНИОН ; Центр социальных науч.-информ. исслед.; отд. политологии и правоведения; отв. ред. вып. С. А. Авакьян. – М., 2000. – 200 с. ; Руденко, В. Н. *Конституционно-правовые проблемы прямой демократии в современном обществе: дис. ... док. юрид. наук : спец. 12.00.02* / Руденко Виктор Николаевич. – Екатеринбург, 2003. – 488 с. ; Погорілко, В. Ф. *Конституційне право України. Академічний курс : підруч.* / Віктор Федорович Погорілко, Владислав Леонідович Федоренко: у 2 т. / за ред. В. Ф. Погорілка. – К. : Юридична думка, 2006. – Т. 1. – 544 с. ; Тодыка, Ю. Н. *Конституция Украины: проблемы теории и практики* / Юрий Николаевич Тодыка. – Х. : Факт, 2000. – 608 с. ; Фрицький, О. Ф. *Конституційне право України : підруч.* / Олег Федорович Фрицький. – К. : Юрінком Інтер, 2002. – 536 с. ; *Конституційне право України. Академічний курс: підруч.: у 2 т. – Т. 2* / за заг. ред. Ю. С. Шемшученка. – К. : Юридична думка, 2008. – 800 с. ; Шаповал, В. М. *Конституційне право зарубіжних країн : підруч.* / Володимир Миколайович Шаповал. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 496 с.
5. Див.: Мурашин, А. Г. *Непосредственное народовластие в системе социалистического самоуправления народа* / Александр Геннадиевич Мурашин. – К. : Выща шк. Головное изд-во, 1989. – 199 с. ; Оніщук, М. В. *Референдна демократія: проблеми конституційної теорії та практики : монографія* / М. В. Оніщук. – К. : Видавництво Європейського університету, 2009. – 450 с. ; Погорілко, В. Ф. *Референдум в Україні: історія та сучасність : монографія* / Віктор Федорович Погорілко, Владислав Леонідович Федоренко. – К. : Ін-т держави і права НАН України, 2000. – 248 с. ; Суворов, В. Н. *Конституционные формы непосредственной демократии : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 Государственное право и управление; советское строительство; административное право; финансовое право* / В. Н. Суворов. – М., 1984. – 22 с. ; Янчук, А. О. *Проведення референдумів в Україні (конституційно-правові аспекти) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 Конституційне право; муніципальне право* / А. О. Янчук ; Ін-т законодавства ВР України. – К., 2009. – 20 с.
6. Погорілко, В. Ф. *Референдне право України : навч. посіб.* / В. Ф. Погорілко, В. Л. Федоренко. – К. : Ліра-К, 2006. – 366 с.
7. Васьковська, О. В. *Конституційне право на мирні збори та механізм його реалізації : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02* / Васьковська Ольга Валеріївна. – К., 2007. – 193 с. ; Денісова, М. М. *Правове забезпечення реалізації конституційного права на мирні зібрання в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 Конституційне право; муніципальне право* / М. М. Денісова. – Х., 2010. – 18 с. ; Лемішко, Ю. М. *Конституційно-правові основи участі громадян України у масових публічних заходах : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 Конституційне право; муніципальне право* / Ю. М. Лемішко. – Х., 2009. – 19 с. ; Старостина, И. А. *Всенародные обсуждения: правовые возможности и практика* / И. А. Старостина // *Вестн. Моск. ун-та. Сер. 11. Право.* – 1998. – № 1. – С. 40–55.

8. Толкованов, В. В. *Посібник з питань партисипативної демократії (демократії участі) на місцевому рівні* / [В. В. Толкованов, А. К. Гук, В. М. Олуйко, В. Я. Прошко] ; під ред. В. В. Толкованова. – К. : Крамар, 2011. – 199 с.
9. *Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні [Електронний ресурс] : постанова Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon.nau.ua/doc/?code=3748-12>.*



Гошук Ірина Вікторівна,

студент магістратури факультету соціології і права

Національного технічного університету України “Київський політехнічний інститут”

ФОРМУВАННЯ ТА ПІДСИЛЕННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ІДЕНТИЧНОСТЕЙ ЯК СКЛАДОВА ПРОБЛЕМНО-ОРІЄНТОВАНОГО УПРАВЛІННЯ СУЧАСНИМ МЕГАПОЛІСОМ

Радикальні соціальні зміни, що відбуваються в Україні протягом останніх років спричинили появу нових соціально-культурних викликів, пов'язаних з процесами соціальної адаптації. В країнах пострадянського простору спостерігається глибока криза в сфері конструювання та підтримування соціальних ідентичностей, зокрема територіальних – локальних та регіональних – ідентичностей, тому цей напрямок суспільного розвитку потребує свідомих управлінських впливів.

Розглядаючи проблематику побудови соціально обумовлених зв'язків громади в рамках конкретної території, доктор географічних наук Крилов М. П., зазначає, що “...усвідомлення людьми своєї залученості до швидких і радикальних змін глобального характеру викликає в них потребу у відтворенні старих й побудові нових соціально-символічних кордонів, що базуються на відчутті приналежності” [4, с. 357]. Саме для характеристики цього феномену використовується поняття територіальної ідентичності – як одного із зрізів ідентичності соціальної.

У сучасному глобалізованому світі вся сукупність ідентифікаційних орієнтирів і самих ідентичностей перебуває в стані перманентних перетворень. За даними соціологів, “...в сучасній Україні спостерігається тенденція до урбанізації, яка проявляється як у зростанні кількості міст, так і в інтенсивному розвитку та укрупненні вже існуючих” [1, с. 28]. Спостерігається активний відтік жителів з сільської місцевості у міста, переважно великі.

Міське середовище, як відомо, характеризується високою концентрацією людських, матеріально-технічних, інформаційних та культурних потенціалів. Під дією певних внутрішніх та зовнішніх чинників міста постійно змінюються як структурно так і функціонально. Водночас зростає й динаміка життєдіяльності міської громади, ускладнюються її зв'язки та соціальна структура, тобто виникають нові властивості елементів міської системи. Як правило, ці нові властивості, не відразу використовуються для управління містом, що призводить до негативних проявів, сприяє нагромадженню та актуалізації проблем, які становлять загрозу для життєдіяльності міської громади.

Напрошується висновок про необхідність переходу в управлінні великим містом від прямого управлінського впливу владних структур, як суб'єкта, на міську громаду як об'єкт (такий спосіб управління був ефективним в суб'єктивно “детермінованій”, авторитарній системі) – до більш складного, структурного управління, яке включає елементи функцій державного регулювання на основі актуалізації територіа-

льної ідентичності мешканців міста. Для цього потрібно свідомо використати механізми демократизації, колективності і колегіальності, самоорганізації і самоуправління на основі ринкової економіки.

Управління сучасним містом передбачає поєднання функціонального управління та управління структурою соціального простору міста. В сучасній теорії управління такий підхід є принциповим методологічним положенням, оскільки дозволяє конструктивно вирішувати проблеми соціокультурного зростання міста до стану стійкого розвитку в умовах змінних пріоритетів. Вважається, що саме управління структурою або управління розвитком найбільш повно відповідає програмно-цільовому проблемно-орієнтованому управлінню.

Ми вважаємо, що соціальна ідентичність, у тому числі й територіальна, знаходиться в стані постійних трансформацій, тобто може більш менш усвідомлено, цілеспрямовано конструюватися, деконструюватися, формуватися, переформуватися. Територіальна ідентичність є не лише стихійним продуктом складних взаємодій культури, історії, інших факторів і суспільних процесів, вона є, і має бути результатом свідомого цілеспрямованого управлінського впливу зі сторони соціальних суб'єктів, основним з яких є територіальні громади. Тобто, ідентичність є результатом складних соціальних відносин і впливів, в сукупності яких значне місце посідає управління.

Використані джерела:

1. Анисимова, И.В. *Городская культура общества “массового потребления”* / И.В. Анисимова // *Человек в глобальном мире : сб. ст. молодых учёных.* – Саратов : изд-во СГУ, 2004. – С. 72–75.
2. Вирт, Л. *Урбанизм как образ жизни* // *Социальные и гуманитарные науки.* – Серия 11. Социология. – 1997. – № 3. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.urban-club.ru/?p=99>.
3. Кастельс, М. *Влада ідентичності: Інформаційний вік (економіка, суспільство та культура)* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://voluntary.ru/dictionary/568/word/kastels-castells-manuel>.
4. Крылов, М. П. *Региональная идентичность* // *Гуманитарная география : научный и культурно-просветительский альманах / Сост., отв. ред. Д. Н. Замятин ; авт. Андреева Е., Белоусов С., Галкина Т. и др.* – Вып. 2. – М. : Институт Наследия, 2005. – С. 356–360.



Грищенко Ірина Миколаївна,
докторант кафедри регіонального управління,
місцевого самоврядування та управління містом
Національної академії державного управління при Президентові України,
кандидат наук з державного управління

ЗАСТОСУВАННЯ ОСНОВНИХ ФОРМ ВПЛИВУ В СИСТЕМІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

“Управління – це особливий вид діяльності, за допомогою якого неорганізований натовп можна перетворити в ефективну цілеспрямовану групу” [5, с. 159].

З плином часу підходи до управління змінюються. Воно щоразу набуває інших якостей, нових механізмів реалізації, оскільки сучасні умови життя відкритих суспільств знівелювали соціальну, фінансову та освітню різницю між людьми.

Незмінним чинником управління багато тисяч років поспіль залишається вплив на людей. Адже будь-якому керівнику, для того щоб керувати, необхідно мати вплив, а для того щоб ефективно впливати необхідно мати владу. Влада дає можливість тримати під контролем те, що має значення для виконавців і примушує їх бути залежними для задоволення своїх потреб.

Всі відомі форми впливу спонукають людей виконувати бажання інших людей, задовольняючи незадоволені потреби і перешкоджаючи їх задоволенню, або вони спонукають виконавця очікувати, що потреба буде або не буде задоволена в залежності від поведінки виконавця. Більшість людей моделюють ситуацію і прогнозують, що буде якщо вони поводитимуть себе таким чи іншим чином. Керівники також завжди прогнозують ефект свого впливу на поведінку виконавців.

В залежності від впливу, дослідники Френч і Рейвен запропонували класифікацію основ влади, яка складається з п'яти основних форм:

1. *Еталонна влада* (влада прикладу). Характеристика та якості особи настільки привабливі для підлеглих, що вони хочуть бути такими ж як особа яка на них має вплив.
2. *Влада, заснована на винагороді*. Підлеглі вірять, що особа яка має вплив здатна вирішити і вирішить їх потреби.
3. *Влада, заснована на примусі*. Підлеглі вірять, що особа яка має вплив може покарати їх і це зашкодить або ж не дозволить забезпечити їх потреби.
4. *Експертна влада*. Підлеглі вірять, що особа яка має вплив володіє певними знаннями, які дозволять задовольнити їх потреби.
5. *Законна влада*. Підлеглі вірять, що керівник повинен і має право віддавати накази, а завдання підлеглих їх виконувати і коритися їм [4, с. 52–54]. Підлеглі виконують накази оскільки того вимагають традиції і чітке виконання наказу сприяє забезпеченню потреб підлеглих. Законна влада заснована на тому, що керівник стоїть на більш вищому щаблі організаційної ієрархії і наділений законними управлінськими повноваженнями.

За допомогою цих основних форм влади керівники або формальні чи неформальні лідери можуть досягати цілей організації або ж перешкоджати їх досягненню.

В контексті дослідження впровадження лідерства в систему місцевого самоврядування України доцільно більш детально зупинитися на розгляді такого інструменту впливу як законна влада. Сільський, селищний, міський голова, виконавчі органи, ради представляють собою законну, традиційну владу на місцях.

Якщо проаналізувати історію владного впливу, то саме традиції виявляються найбільш розповсюдженим інструментом впливу. Проте методи управління засновані на традиціях забезпечували досягнення бажаного результату лише у випадках, коли всі сторони були достатньо обізнані на традиціях і підлеглі безвідмовно виконували наказ, а керівники забезпечували або намагалися забезпечувати потреби підлеглих.

Традиції – це привабливий інструмент для організацій та їх керівників. Використання традицій в організації позбавляє керівників деяких незручних запитань та диктує певні правила поведінки. Керівник організації у якій використовуються певні традиції може пояснювати непопулярні кроки управління організацією – традиціями, чим відводить гнів працівників від себе на без особисту традицію. Проте, за дослідженнями вчених, рівень впливу традицій на молоде покоління, яке має вищу освіту, серйозно знизився.

Соціальний феномен тотального здобуття вищої освіти в Україні знівелював багаторічні устої, які базувались на тому, що керівники мали вищу освіту і це давало їм законні підстави займати управлінські посади і керувати людьми робітничих професій.

На сьогодні, статистичні дані свідчать, що 80 % українців до 35 років мають вищу освіту. Молодь хоче приймати участь в управлінні, хоче знати чому і яким чином приймалися ті чи інші рішення, оскільки не бачить суттєвої якісної різниці між рівнем освітньої та професійної підготовки між керівником та підлеглими, або між керівниками органів влади та представниками громади. Будь яке рішення, що приймається суб'єктом управління, кожна особистість розцінює із своєї власної точки зору, і якщо це рішення суперечить її поглядам, вона приймає своє рішення [1, с. 104].

Загальносвітова тенденція зниження впливу традиційної (законної) влади вивела на перший план вплив заснований на власному прикладі, на силі особистих якостей та здібностей лідера (*еталонна влада* – вплив за допомогою харизми).

Громадяни розвинених країн світу, своїми керівниками на всіх рівнях, хочуть бачити людей, які власним щоденним життям показують приклад людяності, відкритості спілкування, ефективної поведінки при досягненні цілей тощо. Основною, відмінною рисою впливу еталонної влади від впливу інших згаданих вище влад, є відносини між лідером і особами з якими він співпрацює, які будуються на рівних. На рівні підсвідомості всі хочуть набути певних рис лідера, які найбільше імпонують. Лідер є певним еталоном на який хочеться рівнятись. Джон П. Коттер у своїх дослідженнях зауважував, що “чим більше керівник є для когось ідеалом, тим більше він чи вона виявляють повагу до цього керівника” [3, с. 128].

Виокремлюють основні риси поведінки лідера, які найбільше мають вплив на оточуючих, до них відносять:

- манеру триматися з почуттям впевненості та власної гідності;
- ораторські здібності;
- вміння випромінювати позитивну енергію;
- незалежність (самодостатність);
- привабливу зовнішність.

Вплив через експертну владу, або як її ще називають “розумну віру” здійснюється за допомогою віри виконавця у особливі експертні знання свого керівника. Виконавець свідомо приймає і виконує рішення керівника як логічне і єдиновірне. Керівники зазвичай досягають цієї форми впливу завдяки своїм особистим досягненням у відповідній галузі. Чим вищі ці досягнення тим більший вплив має керівник на підлеглих [3, с. 128]. Як засвідчує практика, люди вірять не лише фактам, які самі спостерігали щодо компетентності тієї чи іншої особи, але й вірять на слово, що та чи інша людина є експертом у певних питаннях і здатна приймати ефективні рішення. Вплив через експертну владу часто використовується в представницьких органах місцевого самоврядування України.

Наприклад, обрання голів постійних комісій сільських, селищних, міських, районних, обласних рад базується виключно на словах претендентів щодо їх компетентностей у тій чи іншій сфері діяльності [2, с. 94].

Таким чином, переконання, власний приклад, розумна віра, винагорода, покарання та інше є інструментами, за допомогою яких керівник досягає поставлених цілей задовольняючи при цьому певні потреби виконавців.

Ефективне використання впливу можливе при виконанні таких основних вимог:

- підлеглий, на якого впливають, повинен сприймати вплив як джерело задоволення або незадоволення бажаної потреби;
- підлеглий, на якого впливають, повинен вважати, що його потреба буде задоволена з високою ймовірністю;
- підлеглий, на якого впливають, повинен вірити, що його зусилля виправдають

сподівання керівника;

– потреба, до якої апелюють, повинна бути актуальною.

Отже, найбільш сильним вплив буде тоді, коли виконавець високо цінує ту потребу, до якої апелюють, вважаючи важливим її задоволення або незадоволення і думає, що його зусилля обов'язково виправдають сподівання керівника.

Використані джерела:

1. Грищенко, І. М. Удосконалення управління шляхом керування змінами / І. М. Грищенко // *Інноваційні підходи та механізми державного та муніципального управління : матеріали наук.-практ. конф., Київ, 12 квіт. 2013 р. : у 2 ч. / за заг. ред. В. К. Присяжнюка, В. Д. Бакуменка, Т. В. Іванової – К. : Видавн.-поліграф. центр Акад. муніцип. упр., 2013. – Ч. 2. – 436 с. – С. 103–105.*
2. Грищенко, І. М. Рекомендації щодо організації діяльності органів місцевого самоврядування України / І. М. Грищенко // *Науковий вісник Академії муніципального управління : зб. наук. пр. – К. : [б.в.], 2013. – Вип. 3. – С. 89–97. – (Серія “Управління”).*
3. John, P. Kotter. *Pover, Dependence and Effective Management* / Kotter J. / *Harvard Business Review*. – Juli-August 1977. – P. 128.
4. Max Gunther. *Charisma* // *Gunther M. Journal of Communication*. – Vol. 29. – No. 2. – P. 52–54.
5. Peter, F. Drucker. *The Practice of Management* / Drucker / New York : Harper & Row, 1954. – P. 159–160.



Гуменюк Дмитро Миколайович,

студент магістратури за спеціальністю “Адміністративний менеджмент”

факультету управління та економіки

Хмельницького університету управління та права

ВПРОВАДЖЕННЯ СИСТЕМИ ЄВРОПЕЙСЬКИХ ПРИНЦИПІВ ЕФЕКТИВНОГО ВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Аналізуючи сучасний стан та основні тенденції реформування управлінської моделі в Україні свідчить про те, що вона рухається до моделі нового державного менеджменту. Однак попри те, що з моменту проголошення незалежності України організаційна структура апарату управління зазнала значних трансформацій, сьогодні державне управління все ще не відповідає стратегічному курсу країни до міжнародних стандартів демократичного врядування, оскільки залишається неефективним, схильним до корупції, внутрішньо суперечливим через вбудований конфлікт інтересів, надмірно централізованим, закритим від суспільства, відірваним від потреб громадянина. Запровадження системи європейських принципів ефективного врядування в Україні сприятиме реформуванню виконавчої влади.

Отже, актуальним питанням на даний час є створення демократичного врядування в Україні за допомогою міжнародних стандартів управління та європейських принципів, із залученням до процесу управління громадянського суспільства, тобто це процес здійснення народовладдя.

Питання змісту європейської концепції належного врядування та запровадження європейських принципів належного врядування в Україні досліджували вітчизняні та зарубіжні вчені: І. Грицяк, В. Аверьянов, А. Пухтецька, А. Колодій, В. Копійка, В. Корженко, В. Мельниченко, О. Хуснутдінов та інші.

Метою дослідження є з'ясування ролі та змісту європейських принципів нале-

жного врядування і необхідність запровадження їх в Україні.

Основною складовою політичного розвитку перехідних суспільств сьогодні є демократія. Побудова демократичного суспільства потребує розробки інноваційних підходів до теорії державного будівництва і формування стратегії демократичного розвитку нової держави. Ставши на шлях демократичного розвитку, українське суспільство має подолати недовіру до влади й відчуження значної частини українського народу від громадського життя й політики; позбутися тоталітарних стереотипів у його свідомості; використати засоби громадянського суспільства для зменшення всевладдя державних чиновників і для того, щоб формально демократичні інститути влади почали керуватися принципами демократії на практиці.

Необхідно зазначити, що існує принципова різниця між такими категоріями, як врядування та адміністрування. *Врядування* – це політична діяльність, спрямована на вироблення і здійснення державної політики; адміністрування – технічна складова врядування, що забезпечується на професійній (неполітичній) основі. *Адміністрування* є допоміжною підсистемою, інструментом врядування.

Взаємозв'язок понять “демократія” та “врядування” можна пояснити за допомогою формули: влада народу → її реалізація = демократичне врядування), що стала основою багатьох теоретичних узагальнень та політичних позицій. В даному аспекті необхідно визначити *основні принципи демократії*:

- ідея народного суверенітету, тобто визнання народу єдиним джерелом і верховним носієм влади в суспільстві (вихідний принцип теорії та практики демократії);
- участь народу у здійсненні державної влади;
- ідея представництва, згідно з якою народ, як єдине джерело і верховний носій влади в суспільстві, передає (делегує) частку владних повноважень виборним представникам;
- поділ державної влади (один із найважливіших принципів демократії);
- правління більшості (політичні рішення, особливо ті, що мають суспільне значення, приймаються більшістю або з її згоди);
- громадянський консенсус, тобто принципова згода основної маси громадян дотримувати встановленого правопорядку (“правил гри”);
- гармонійне поєднання свободи та рівності, політичний та ідейний плюралізм.

Демократія – це “влада народу”, а “демократичне врядування” – реалізація зазначеного висхідного принципу. Крім того, демократичне врядування неможливе поза функціонуванням загальнонародного представницького, законодавчого органу.

Європейські держави спрямовують свої зусилля заради гарантування та реалізації ідеалів і принципів, які є важливим їх надбанням: демократія, права людини, верховенство права.

Програма розвитку Організації Об'єднаних Націй визначає врядування як “...здійснення економічної, політичної та адміністративної влади з метою управління життям країни на всіх рівнях” [1].

Досвід європейських держав у сферах демократії, прав людини та верховенства права зведені у *дванадцять принципів доброго демократичного врядування*:

- 1) принцип участі. Чесне проведення виборів, представництво та участь, щоб забезпечити реальні можливості для всіх громадян мати свій голос у місцевих суспільних справах;
- 2) чутливість, тобто місцева влада чутливо реагувала на законні очікування та потреби громадян;
- 3) ефективність і результативність, щоб забезпечити досягнення цілей і водночас

- найраціональнішого використання ресурсів;
- 4) відкритість та прозорість, щоб забезпечити публічний доступ до інформації та полегшити розуміння, як ведуться суспільні справи;
 - 5) верховенство права, що передбачає забезпечення справедливості;
 - 6) етична поведінка державних службовців, щоб забезпечити перевагу суспільних інтересів над приватними;
 - 7) компетенції та спроможність, щоб забезпечити здатність представників та посадових осіб місцевої влади виконувати свої обов'язки;
 - 8) інновації та відкритість до змін, з метою забезпечити здобуття користі від нових рішень та кращих практик;
 - 9) сталий розвиток та орієнтація на довгострокові результати, щоб враховувати інтереси майбутніх поколінь;
 - 10) надійний фінансовий менеджмент, щоб забезпечити ощадливе та продуктивне використання суспільних коштів;
 - 11) права людини, культурне розмаїття та соціальне згуртування, щоб забезпечити захищеність і повагу до всіх громадян;
 - 12) підзвітність, щоб забезпечити, аби представники та посадові особи органів державної влади та місцевого самоврядування брали відповідальність і притягувалися до відповідальності за свої незаконні дії [2].

Дієве демократичне врядування має забезпечувати рівне право для всіх громадян країни брати участь у політичних процесах ухвалення рішень на всіх рівнях влади, від місцевого самоврядування до національного.

Основою демократичного врядування можна вважати такі принципи: – принцип участі народу; – принцип прозорості з правом вільного доступу до правдивої інформації; – принцип відповідальності або підзвітності урядів; – принцип чинності або ж відповідальності за результати.

Реалізація зазначених принципів має такі практичні наслідки, як переосмислення ролі держави та розподіл функцій між державою та громадянським суспільством; розширення участі народу в гарантуванні громадянам реальної влади в самоуправлінні. Визнання таких функцій і прав громадян вимагає гарантій їх здійснення, включаючи наявність правової держави. Правову державу можна розглядати як основу врядування, оскільки політичні та економічні реформи, започатковані керівництвом, мають на меті створення такого державного устрою, де існує верховенство права, і в основі якого є незалежна судова система, спроможна ефективно запобігати таким загрозам державі і суспільству, як корупція та організована злочинність.

У 2000 році Голова Європейської комісії Р. Проді визначив діяльність Єврокомісії на майбутнє з впровадженням нових форм державного управління. А в 2001 році Єврокомісія прийняла Білу книгу Європейського врядування в якій врядування визначається, як “правила, процеси і поведінка впливають на те, яким чином застосовується влада на європейському рівні, особливо у питаннях відкритості, участі, відповідальності, ефективності і узгодженості” [3].

Початок запровадження та осмислення вище зазначених принципів дає підстави сподіватися на позитивний ефект впроваджувальних заходів.

Таким чином, наближення вітчизняної системи державної влади і управління до міжнародних стандартів демократичного врядування означає здійснення якісних і кількісних змін у державному управлінні за принципами верховенства права; демократичного розвитку підтримки фундаментальних адміністративних цінностей (відкритості, прозорості, надійності), вимагає імплементації в політико-правових та юридичних державот-

ворчих документах основних цінностей міжнародного демократичного врядування.

Використані джерела:

1. Корженко, В. В. *Методологічні та евристичні інтенції сучасної концепції "Governance"* [Текст] / В. В. Корженко, В. В. Нікітін. – Режим доступу : www.nbuv.gov.ua/e-journals/DeBu/2006-1/doc/1/01.pdf.
2. *Governance for sustainable human development [Electronic resource] : a UNDP policy document / United Nations Development Programme. – 1997. – January. – Access mode : <http://magnet.undp.org/policy/default.htm>.*
3. *Європейське врядування [Електронний ресурс] : Біла книга. – Режим доступу : <http://upi.org.ua>.*
4. Хуснутдінов, О. *Місцеве самоврядування: історія та сучасність // Зовнішні справи. – 2010. – № 3–4. – С. 12–15.*



Демяненко Наталія Вікторівна,
*студентка 6 курсу юридичного факультету
Хмельницького університету управління та права*

СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА ГРОМАДЯН УКРАЇНИ БРАТИ УЧАСТЬ В УПРАВЛІННІ ДЕРЖАВНИМИ СПРАВАМИ

Право громадян України брати участь в управлінні державними справами визначається як передбачена Конституцією і законами України можливість кожного громадянина, який досяг вісімнадцяти років і є дієздатним, відповідає вимогам, встановленим законодавством для участі у відповідній сфері політичної діяльності, безпосередньо або через обраних представників брати участь у здійсненні безпосереднього народовладдя, державної влади, місцевого самоврядування шляхом участі у виборах і референдумах, рівного доступу до державної служби і служби в органах місцевого самоврядування, участі у здійсненні правосуддя з метою сприяння виконанню функцій суспільства і держави.

Кожна людина має право брати участь в управлінні своєю країною безпосередньо або через посередництво вільно обраних представників [6].

Громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування [1].

Процес становлення і розвитку права громадян України брати участь в управлінні державними справами на українських землях відбувався поступово на протязі сторіч в різних формах безпосередньої і представницької демократії відповідно до політичних режимів у загальному процесі українського державотворення, який можна поділити на три основних етапи: перший – від Київської Русі (IX–XII ст.) до відновлення національної держави – Української народної республіки (1917–1918 рр.); другий – радянський – 1917–1991 рр.; третій – сучасна незалежна Україна.

На перших двох етапах були закладені передумови для формування демократичного права участі громадян у вирішенні державних справ. Як самостійний конституційно – правовий інститут, узагальнюючий можливості громадян України брати участь у здійсненні влади безпосередньо, через органи державної влади та органи місцевого самоврядування, воно склалося лише на третьому етапі – в умовах сучасної незалежної української держави [2, с. 153].

Особливе значення мав історичний період відродження української державності на основі Запорізької Січі (Війська Запорозького) – української військово-політичної організації. Запорізькими козаками була створена чітка структура державних інституцій, яка включала законодавчу, виконавчу, судову гілки влади і відповідала засадам військової демократії [3, с. 36], під якою розумілась форма суспільно-політичної організації і правління, виборність всіх органів і виконавців, визначну роль громадян у вирішенні всіх важливих питань, до якої характерне поєднання військової і адміністративної організації, наявність своєрідного типу людини, що поєднує виробника і воїна в одній особі.

За формою правління це була демократична республіка, характерною ознакою формування органів державної влади була виборність. Найвищий орган державної влади – загальновійськова рада, в якій брали участь не лише козаки, а й верстви населення. Скликав раду гетьман, розсилаючи універсали. Рада могла бути скликана з ініціативи рядового козацтва – “чорна” рада. Якщо крім козаків у раді брали участь представники міщан, духовенства, селян, то така рада називається “генеральною”.

Рада була органом прямого самоврядування українського народу. Вона обирала гетьмана, генеральну старшину й генеральний уряд. Обраним відразу вручали атрибути влади. Вона також мала право позбавити їх влади. На раді розглядали питання про основні засади внутрішньої та зовнішньої політики. Рішення ради мали виконувати гетьман та генеральний уряд.

Вищу виконавчу владу очолював гетьман, який командував військом, очолював адміністрацію, визначав напрями внутрішньої та зовнішньої політики, вів переговори з урядами інших країн. Він мав право скасовувати рішення генерального суду. Рада генеральної старшини була своєрідним представницьким органом, тогочасним парламентом, який складався з генеральної старшини, обраних представників від армії та обраних представників від міщан.

До компетенції ради генеральної старшини належали встановлення виду і розміру податей, контроль за їх знаходженнями та витратами. Генеральний уряд обирали разом з гетьманом на загальновійськовій раді. Центральне місце в уряді посідала генеральна військова канцелярія, яка була військовим адміністративним і фінансовим органом управління.

В адміністративному плані Україна поділялась на полки, а полки на сотні. На чолі полку стояв полковник. На чолі сотні – виборний сотник.

Отже, для Війська Запорозького характерним був виборний принцип доступу до державної служби, чого не було тоді в Європі. Наведене переконливо свідчить про можливість козаків брати участь в управлінні суспільними і державними справами. Це право було їх прерогативою, пов’язаною з належністю до козацтва – окремого суспільного стану вільних людей, що знаходились на військовій службі. За цією ознакою право брати участь в управлінні державними справами для іншого населення було обмеженим [7].

Щодо судової системи, то з’явилась нова судова система, що ґрунтувалася на виборності суддів і складалась з сільських, сотенних, полкових міських судів і генерального суду як вищої судової інстанції, де розглядалися апеляційні справи.

Сільські (громадські) суди розглядали незначні цивільні й кримінальні справи. Якщо виникали спори між громадянами або жителів окремих громад, то їх вирішувати у копному суді.

Гетьман, який був главою держави і виконавчої влади був фактично судовою влади, міг особисто розглядати будь-яку справу.

У XVIII ст. під російським тиском судові функції були надані генеральній військовій канцелярії, яка набула компетенції вищої апеляційної інстанції. Існували також військові суди. Нижчою судовою інстанцією був суд курінного омана і суд планкових полковників, потім – суд військової судді, кошового отамана і січової ради.

Формування органів державної влади й управління, судових органів відбувалось відповідно до норм українського звичаєвого і загального прав. Юридичне вираження можливостей козаків брати участь в управлінні державними справами вперше закріплене в Конституції Пилипа Орлика “Пакти і конституції законів та вольностей Війська Запорозького” 1710 р., яка надавала право козакам обирати генеральну старшину, полковників, сотників, брати участь у формуванні українського парламенту – Генеральної ради.

Під владою Московської держави царство було деспотичною монархією, у руках царя зосереджувалась вся влада, він був верховником власником землі. Дворянство як панівний клас населення було лише власником маєтків і повинно було відбувати службу за користування ними. У Московській державі взагалі було відсутнє право як таке.

Українські селяни, які не знали кріпосного права були закріпачені. Вони втратили не лише право власності, а й особисту свободу.

У Росії участь українських підданих в управлінні державними справами пов’язується з їх участю у здійсненні місцевого самоврядування. Органами селянського самоврядування були: сільський сход і обраний ним сільський староста; волосний сход, волосний старшина, волосний суд [4, с. 90].

Земська реформа зумовила створення системи земських органів самоврядування на основі станового принципу виборів, які складались з із губернських та повітових земських зборів та їх виконавчих органів – губернських і повітових земських управ. У виборах до земств брало участь все населення, що мало земельну власність, але при цьому виборці були поділені на три виборчі курії: поміщиків, міщан та селян.

За міською реформою в містах України створювались виборні міські думи як розпорядчі органи й міські управи як виконавчі. Члени думи (гласні) обирались всіма платниками податків міста (власники торговельно-промислових підприємств, домовласники, дрібні власники) за безстановим принципом. Всі виборці поділялись на три курії, кожна з яких мала рівну кількість гласних. Установлений порядок забезпечував явне переважання в думках і управах найзаможніших прошарків населення міста, оскільки перші дві курії мали $\frac{2}{3}$ гласних, становлячи лише 13 % загальної кількості виборців.

Судовою реформою і Устроєм судових установлень 1864 р. було запроваджено інститут присяжних засідателів в окружних судах, який передбачав залучення підданих Російської імперії через державну службу. Встановлювались три види державної служби – військова, цивільна і придворна. Всі посади розділялись на чотирнадцять класів або рангів. Але доступ до неї був нерівним. Генеральний Регламент, табель про ранги та устави про цивільну службу відповідали передусім інтересам дворянства, забезпечували їм політичні переваги, пільги для отримання посад в державних закладах пізніше принцип станового підходу до формування державної служби був скасований. Ця система проіснувала в Україні до проголошення незалежності 1918 року.

У складі Австрійської імперії українське населення також набувало досвіду в управлінні державними справами через обмежені за становими та національними ознаками участь у виборах, представницьких органах держави та місцевого самоврядування.

Все це свідчить про те, що можливості політичної участі українського населення в Росії та Австрії у вирушенні державних справ були обмеження і силу існування різних цензів (осілости, майнового права тощо), усунення частини населення країни за принципом станової і національної нерівності [7].

На сучасному етапі громадяни України в процесі реалізації в індивідуальних та колективних формах права участі в управлінні державними справами фактично беруть участь у здійсненні різних форм політичної влади, вступають для цього у конституційно-правові правовідносини з суб'єктами політичної системи України (державою, політичними партіями, громадськими організаціями, органами місцевого самоврядування), виступають об'єктивно необхідними суб'єктами цих відносин, які є складовою відносин політичної системи України. Тому громадянин України є безумовним її суб'єктом.

Чинні виборчі закони, закони про державну службу і про службу в органах місцевого самоврядування, про судоустрій України не містять в собі норм, які б безпосередньо пов'язували їх з правом участі громадян України у здійсненні влади, в управлінні державними і місцевими справами [2, с. 156].

Основною ознакою, що відокремлює це право від інших прав, є особиста, безпосередня участь кожного окремого громадянина в здійсненні безпосереднього народовладдя – безпосередньої демократії.

Слід звернути у даному контексті на активність діяльності дорадчих органів, їх розуміння, бажання, готовність й здатність як публічної адміністрації до врахування й застосування пропозицій громадськості, прийнятті відповідних владно-розпорядчих рішень.

З іншого боку, не завжди активна громадськість спроможна ефективно реалізовувати своє конституційне право, бути адекватним і фаховим суб'єктом публічного діалогу.

Дорадчі органи й консультації із громадськістю не здатні суттєво покращити реалізацію принципів гласності, відкритості та прозорості в діяльності органів публічної адміністрації. Механізми реалізації права на участь в управлінні державними справами треба розвивати системно.

А це потребує послідовних революційних кроків стосовно функціонування системи органів публічної адміністрації загалом, доступу до публічної інформації, здійснення громадського контролю, відповідальності за порушення права на інформацію.

Деякі автори вважають, що запровадження “принципу виборності” дорадчих органів є цілковитим абсурдом. Встановлення такого принципу порушує інший фундаментальний принцип – “рівності”, “рівних можливостей”, участі в управлінні державними справами [5].

Виборність дорадчих органів не сприяє розвитку конституційного права на участь у формуванні та реалізації державної політики. Звуження кількісного складу не є визначальним аргументом у покращенні діалогу “влада – громадськість”.

Мова повинна йти перш за все не про застосування принципу “централізованого” створення дорадчих рад, а врахування їх галузевої й професійної орієнтації.

Створення декількох спеціалізованих консультативно-дорадчих органів підвищить фаховість та ефективність їхньої роботи.

Цілковитим виправданим і достатнім “фільтром” для забезпечення механізмів участі інститутів громадянського суспільства в державному управлінні може бути лише “формальний критерій”. Його суть полягає у встановленні чіткої формальної процедури для включення відповідного суб'єкта до складу дорадчого органу.

Безпосередня демократія, не повинна застосовуватися сама по собі. Вона має поєднувати форми участі громадськості зі способами та засобами, які характеризують представницьку демократію. Взаємодоповнювати їх, але не робити їх “конфліктними”, із можливою підміною тих чи інших функцій відповідного органу.

Реалізація права на участь в управлінні державними справами повинна природно імплементуватися у державний механізм, гармоніювати з ним, підсилувати його [7].

Використані джерела:

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Грабильніков, А.В. Основні етапи становлення і розвитку права громадян України брати участь в управлінні державними справами // Науковий вісник Юридичної академії МВС. – 2005. – № 1. – С. 153–159.
3. Журавський, В. С. Становлення і розвиток українського парламентаризму (теоретичні і організаційно-правові проблеми) / В. С. Журавський. – К. : Дніпро, 1992. – С. 36–37.
4. Кульчицький, В. С. історія держави і права України : навч. посіб / В. С. Кульчицький, Б. Й. Тищик. – К. : Атака, 2001. – С. 118.
5. Громадський портал Львова [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.gromada.lviv.ua/blog/60>.
6. Загальна декларація прав людини від 10 грудня 1948 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_015.
7. Юридична газета [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Yurukr/2011_3/04.pdf.



Дробуш Ірина Вікторівна,

доцент кафедри теорії та історії держави і права

Національного університету водного господарства та природокористування,

кандидат юридичних наук, доцент

СОЦІАЛЬНІ ПРАВА ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ЯК ПРІОРИТЕТНИЙ НАПРЯМ РЕАЛІЗАЦІЇ КОНЦЕПЦІЇ СТАЛОГО РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ

Концепція сталого розвитку України є першим кроком на шляху включення нашої країни в процес формування стратегії розвитку на нинішнє століття, основні цілі якої сформульовані у цілому ряді міжнародних документів та програм, розроблених під егідою ООН, і стосуються широкого спектру проблем, що охоплюють економічні, соціальні та екологічні сфери діяльності.

В центрі концепції сталого розвитку стоїть людина, оскільки вона сама з її потребами є метою суспільної діяльності, і вона ж є основним фактором досягнення мети. Людина (як ресурс розвитку), з одного боку, є біологічною істотою, з іншого – носієм інтелекту, творцем і споживачем інформації (в широкому розумінні), яка якраз і є невичерпним ресурсом розвитку. Тому надзвичайного значення в суспільстві, яке розвивається на засадах сталого розвитку, набувають соціальні права.

Людина, як особливий вид ресурсів, не тільки наділена інтелектом, але й здатна робити вибір. Чим більше можливостей вибору вона має, тим більший рівень свободи панує в суспільстві.

Світова практика показує, що місцеві громади можуть внести суттєвий вклад у вирішення проблем бідності, становлення “общинної економіки” та розвиток місцевого соціально орієнтованого малого підприємництва. Сьогодні більшістю країн використовується підхід, що ґрунтується на розумінні необхідності реформ у сфері соціального захисту та соціальних послуг в умовах обмежених ресурсів та зростаючих потреб: без впровадження механізмів самопомоги та самоорганізації на рівні громад знизити соціальну напругу не вдається. Тому соціальні програми скрізь впроваджуються на національному та місцевому рівнях [1, с. 160].

Саме місцеве самоврядування, як зазначає професор О. В. Батанов, оптимально фіксує у собі як елементарні проблеми людської життєдіяльності, так і політичні, економічні, духовно-моральні цінності та соціальні досягнення людства у будь-якій галузі суспільного розвитку. В силу цього, відносно невеликі територіальні розміри територіальних громад, локальність діяльності їх органів, здебільшого безпосередній характер взаємовідносин жителів між собою та з органами місцевого самоврядування, природний характер проблем життєдіяльності – усе це в цілому зумовлює особливу муніципальну соціальність. У зв'язку з цим єдиним шляхом здійснення людиною публічної діяльності в рамках будь – якого співтовариства (за обов'язковості нормативного регулювання такої поведінки) є реалізація наявних у неї прав та свобод. Через сукупність суб'єктивних прав та свобод можна розглянути весь спектр відносин, які виникають у процесі спільної діяльності людей [2, с. 72]. На місцевому рівні за допомогою інституту місцевого самоврядування відбувається гармонізація прав та свобод людини та громадянина з інтересами суспільства і держави в цілому.

Впровадження принципів сталого розвитку передбачає підвищення ефективності управління на місцевому рівні та розвиток партнерства з метою покращення соціальних, економічних та екологічних аспектів життя громад. Саме муніципалітети щоденно вирішують проблеми своїх жителів, реагуючи на звернення, скарги, очікування та потреби населення. Переважна більшість таких проблем має локальний соціальний характер, що повністю відповідає самій природі місцевого самоврядування. Адже органи місцевого самоврядування найбільш тісно пов'язані з населенням, несуть відповідальність за вирішення практично всіх проблем відповідної території: житлового та комунального господарства, розвитку сфери послуг, тощо.

У розвинених країнах місцеві громади стають тим соціальним простором, де все більш активно проявляють свої переваги форми та методи суспільних ініціатив. У розділі 28 “Порядку денного на XXI століття” зазначається “кожна місцева адміністрація має встановлювати діалог з громадянами, місцевими організаціями та приватними підприємствами і приймати місцеву програму “Порядок денний на XXI століття”. Через проведення консультацій та пошук консенсусу місцеві адміністрації мають залучати громадян і громадські організації, комерційні та промислові підприємства як джерела інформації, необхідні для розробки оптимальної політики сталого розвитку”.

Вважаємо, що питання сталого розвитку напряду пов'язане з процесом розвитку територіальної громади. Під розвитком громади необхідно розуміти діяльність членів територіальних громад, спрямовану на зміну тих аспектів їхнього життя, які вони самі вважають важливими та необхідними, тобто на вирішення питань місцевого значення, переважна більшість яких і є результатом реалізації соціальних прав жителів відповідної території.

Таким чином територіальні громади мають доступ до управління та стратегічного планування соціального розвитку відповідної території. З метою протистояння рішенням органів державної влади та відстоюванням власних, спільних інтересів територіальні громади створюють спілки або асоціації громад. У муніципальній практиці щодо цього існують різні підходи, а саме: 1) коли громади організовані в певні громадські організації; 2) коли обираються представники від муніципалітету або села; 3) коли обираються представники від муніципалітету або села і від округу або регіону.

Спілки громад об'єднуються з різноманітними фондами розвитку і впроваджують механізми спрямування ресурсів прямо у громади. Це дає можливість громадам вирішувати соціальні проблеми та є додатковим інструментом забезпечення прозорості, ефективності та підзвітності місцевого самоврядування.

В Україні максимальне залучення населення до прийняття управлінських рішень, сприяння розвитку форм демократії участі на місцях можливе шляхом створення та діяльності органів самоорганізації населення, надання загальним зборам громадян за місцем проживання, згідно із законом, широкого права громадського контролю за владою. Створення при органах місцевого самоврядування консультативно-дорадчих органів для проведення консультацій з громадськістю.

Недержавні громадські організації, органи самоорганізації населення, представницькі органи місцевого та регіонального самоврядування повинні стати партнерами в процесі забезпечення соціальних прав людини та громадянина на місцевому та регіональному рівнях.

Члени територіальних громад недостатньо обізнані щодо змісту своїх соціальних прав, механізму їх реалізації, що в свою чергу потребує запровадження нових ефективних соціальних технологій залучення територіальних громад до розробки, обговорення та виконання рішень відповідних органів місцевого самоврядування. Повинен бути забезпечений доступ до будь-якої інформації з будь-якого питання, яке розглядається місцевим самоврядуванням, а органи місцевого самоврядування повинні при прийнятті рішень враховувати думку територіальної громади, виходити виключно з загального блага для всієї громади. У цьому мають допомогти новітні інформаційні технології, здійснення моніторингу тощо.

Національний досвід свідчить, якщо громада не бере участі в обговоренні рішення, вона є менш налаштована на його виконання, часто діє в протилежному напрямку як активно, шляхом акцій протесту, так і пасивно, залишаючись осторонь від вирішення соціальних проблем. Непоодинокими є випадки, коли органи місцевого самоврядування приймають рішення без участі громади не на її користь, а з інших міркувань, переслідуючи власну вигоду окремих представників муніципальних органів.

Однією з головних цілей реалізації концепції сталого розвитку є створення умов, за яких кожна людина мала б можливість задовольняти різноманітні потреби та реалізувати право на достатній життєвий рівень. Досягти бажаного результату можна шляхом розробки, прийняття та виконання муніципальних програм сталого розвитку. За визначенням Міжнародної ради з місцевих екологічних ініціатив, муніципальна програма сталого розвитку – це план дій, спрямованих на забезпечення сталого розвитку на муніципальному рівні, укладений органами місцевої влади разом з місцевими жителями та іншими зацікавленими сторонами.

Реалізація Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні теж має за мету зміцнити нормативно-правову, територіальну, організаційну, матеріально-фінансову основу функціонування місцевого самоврядування, та тим самим стимулювати розвиток України як демократичної, децентралізованої держави.

Адже, як зазначив Президент України Віктор Федорович Янукович, йдеться насамперед про “забезпечення повсюдності місцевого самоврядування, формування і забезпечення діяльності територіальних громад та їхніх органів, головним завданням яких має бути покращення умов життя людей, оперативне та якісне надання їм публічних послуг, поліпшення умов сталого розвитку територій”.

При цьому Глава держави зауважив, що нинішня система місцевого самоврядування на місцях неефективна і суттєво стримує розвиток нашої країни. Реформа місцевого самоврядування має увійти в органічний симбіоз із процесом вдосконалення системи освіти, охорони здоров'я, ЖКГ як невід'ємна складова модернізації України. Альтернативи реформі немає, це історичний шлях, яким має пройти Україна як демо-

кратична європейська держава [3].

Вкрай актуальним є створення цілісної стратегії реформування місцевого самоврядування, яка матиме на меті оптимізацію територіальної основи місцевого самоврядування, пов'язану з упорядкуванням системи адміністративно-територіального устрою; формування висококваліфікованого корпусу посадових і виборних осіб місцевого самоврядування; розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на основі визначених критеріїв та принципів; посилення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування у виконанні ними своїх повноважень; зміцнення матеріально-фінансової основи; удосконалення якості муніципальних послуг, що надаються територіальним громадам.

Тому правильний вибір стратегії розвитку держави та суспільства неможливий без розуміння та врахування тенденцій світового розвитку, найважливішими серед яких є децентралізація управління, зміцнення муніципальної влади та посилення відповідальності держави в механізмі гарантування прав та свобод людини та громадянина. З цієї точки зору важливим є усвідомлення проблемних питань, які суттєво стримують розвиток місцевого самоврядування.

Насамперед ми маємо нераціональну систему підпорядкування та компетенцій, непрозору схему делегованих та власних повноважень органів місцевого самоврядування; застарілі проблеми місцевих бюджетів; проблеми подрібнення адміністративно-територіальних одиниць, що знижує надання публічних послуг та спричиняє недофінансування та дотаційність територіальних громад і регіонів; недостатньо прозору систему міжбюджетних відносин на фоні складної фінансової ситуації в країні.

Проблемним питанням є також відсутність належної інституційної бази місцевого самоврядування на регіональному рівні. Як наслідок, органи місцевої влади виявляються неспроможними ефективно надавати громадянам України соціальні послуги.

Таким чином стратегічною метою для України в ХХІ столітті повинна стати побудова сталого суспільства, головним пріоритетом якого є розвиток людини, який неможливий без реалізації всього комплексу її прав та свобод, а головним засобом забезпечення – зростання економіки на сталих засадах та ефективного функціонування як системи органів державної влади, так і системи місцевого самоврядування.

Реалізація концепції сталого розвитку в Україні на місцевому та регіональному рівнях не можлива без врахування інтересів та потреб людини в умовах сьогодення, дієвого інституту місцевого самоврядування та ефективною соціальною політикою держави, яка має бути побудована на принципах раціональності, соціальної справедливості та соціальної безпеки.

Використані джерела:

1. *Середа, В.І. Соціальна мобілізація для збалансованого місцевого розвитку // Сталый розвиток суспільства: навч. посіб. / А.П. Садовенко, В.І. Середа, Л.Ц. Масловська. – К., 2009. – 240 с.*
2. *Батанов, О.В. Місцеве самоврядування та права людини в Україні // Світогляд. – 2010. – № 6. – С. 72–77.*
3. *Реалізація у регіонах завдання Президента України щодо обговорення проекту Концепції реформування місцевого самоврядування (на виконання рішень Ради регіонів під головуванням Президента України 21 березня 2013 року) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/news/21776.html>.*



*Дубицький Віталій В'ячеславович,
здобувач Інституту законодавства Верховної Ради України*

КАДРОВИЙ АСПЕКТ МОДЕРНІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

Одним із найважливіших і першочергових факторів досягнення належних темпів економічного зростання, покращення добробуту населення, всебічного розвитку суспільства є належне забезпечення сфери державного управління висококваліфікованими та професійними кадрами. Генезис цього проблемного питання пов'язаний із кризою кадрового забезпечення і застарілим механізмом формування та реалізації державної кадрової політики. Тому на часі оновлення, осучаснення, реформування, тобто модернізація публічного управління в цілому і української державної служби зокрема.

Аналіз наукових праць із зазначеної проблематики свідчить про визнання науковцями пріоритетності модернізаційних процесів в системі національної публічної служби як передумови реформування держави.

Однією із причин відтермінування введення в дію Закону України “Про державну службу” [1] є необхідність прийняття нової редакції Закону України “Про службу в органах місцевого самоврядування” та синхронного й скоординованого введення в дію зазначених законів, які визначають принципи, правові та організаційні засади цих складових публічного управління, що дасть можливість забезпечити комплексну реалізацію адміністративної реформи, ініційованої Президентом України В. Ф. Януковичем.

На сучасному етапі розвитку держави гостро постає питання модернізації вітчизняного публічного управління. Головним наслідком управлінської кризи став деструктивний процес порушення зв'язків “людини адміністративної” із соціальним світом. Характерними ознаками цього процесу стали: втрата державою керованості суспільними справами і процесами; неефективне використання грошей платників податків; ігнорування особами уповноваженими на виконання функцій держави вимог до якості надання адміністративних послуг населенню і, як результат, зниження довіри громадян не лише до органів державної влади, а й до органів місцевого самоврядування й до держави в цілому; посилення бюрократизму, проявів корупції; підміна професіоналізму управлінських кадрів політичною лояльністю тощо. Тому не дивним видається місце України у світових рейтингах: 143-є місце за індикаторами державного управління Світового Банку серед 212 країн; 82-є місце у індексі глобальної конкурентоспроможності; 120-є місце за показником якості державних інституцій серед 133 країн; 146-є місце у індексі сприйняття корупції “Transparency International” серед 180 країн; 62-є місце за рівнем онлайн-послуг (рейтинг країн-членів ООН) зі 190 країн.

Модернізація публічного управління вимагає формування чисельно меншої, але більш професіональної, високооплачуваної, підконтрольної суспільству державної служби й служби в органах місцевого самоврядування. Дещо детальніше зупинимося на кадровому аспекті оновлення державної служби.

Чітко визначений євроінтеграційний курс України свідчать про те, що наша держава бажає увійти у коло цивілізованих держав, де функціонує елітарна державна служба, на яку прагнуть вступити кращі представники суспільства. Як показує світова практика, найкращим способом гарантування елітарності державної служби є організація конкурсних іспитів на основі їх прозорості та незаангажованості. У зв'язку з цим, Україна потребує закону про конкурсний відбір державних службовців, який обкреслив би правові рамки створення системи відкритого змагання за усі посади дер-

жавної служби. Тільки таким шляхом можна гарантувати конституційний принцип рівного доступу громадян на державну службу.

Необхідно враховувати, що у процесі модернізації державної служби активну модернізаційну функцію виконує передова частина держслужбовців, яка виходить за межі особистих та корпоративних інтересів, вирішує завдання загальнонаціонального масштабу. Тому модернізація вітчизняної державної служби має спрямовуватися на перетворення її на сучасний високо інтелектуальний духовно-культурний соціальний інститут, у якому особистість державного службовця має бути визнана основним суб'єктом. Такий підхід неминуче і обов'язково забезпечить стабілізацію апарату органів публічної влади на основі, по-перше, підвищення професіоналізму й компетентності державних службовців; по-друге, безперервного удосконалення ними професійної майстерності та набуття соціально значимих сучасних рис; по-третє, об'єктивного стимулювання ефективності й результативності управлінської праці у сфері державного управління; по-четверте, посилення морально-етичної складової професійної діяльності чиновників усіх ієрархічних рівнів; по-п'яте, збереження та примноження інституційної пам'яті як обов'язкової передумови накопичення позитивного вітчизняного досвіду служіння на державній службі [2; 3].

Перехід від управління персоналом до управління людськими ресурсами у сфері державного управління і в системі державної служби й служби в органах місцевого самоврядування полягає у впровадженні в широкий управлінський обіг нової людиноцентричної парадигми, у якій людські ресурси мають осмислюватися як людські можливості, управління людськими ресурсами – як управління людськими можливостями, і, відповідно, оцінювання людських ресурсів – як оцінювання людських можливостей [4, с. 120, 124–128].

Демократизація професійної діяльності в публічному управлінні як процес перетворення кожного службовця з об'єкта на суб'єкт професійної діяльності у контексті служіння передусім народу і, отже, державі, по-перше, сприятиме формуванню сучасного іміджу державного службовця й посадової особи місцевого самоврядування насамперед як творчої особистості з яскраво вираженими ціннісними якостями; по-друге, актуалізує обов'язкову пріоритетність перетворення кадрів органу державної влади чи місцевого самоврядування як соціальної мікросистеми на найбільшу цінність – людські ресурси; по-третє, надасть нового імпульсу процесу демократизації держави.

Очевидно, що особистісний підхід до чиновника додасть необхідної “випереджальності” усій вітчизняній сфері державного управління, суть якої полягає у сучасній переорієнтації підходу до особи, уповноваженої на виконання функцій держави з метою унеможливлення будь-якого приниження його гідності як особистості; чіткіше окреслить його особистісний потенціал для максимального використання задля досягнення цілей як організації, так і особистісного зростання; актуалізує необхідність урахування розмаїття особистісно-творчих проявів людини адміністративної у соціальному вимірі її професійної діяльності на державній службі [2–4].

Запровадження у практику державного управління теорії “нової” динамічної організації та концепції “організаційного гуманізму”, в основу яких покладено положення про необхідність створення державному службовцю й посадовій особі місцевого самоврядування належних умов для змістовної творчої професійної діяльності, яка займає в його житті й системі цінностей визначальне місце і є важливим перш за все тому, що в умовах реформування сфери державного управління увага має акцентуватись на удосконаленні внутрішньо організаційних відносин.

При цьому кардинальної трансформації мають зазнати погляди не лише теорети-

ків-науковців, а й практиків управління на сучасну організацію як на активну соціальну мікросистему, здатну не лише протистояти викликам сьогодення, а й адекватно реагувати на реалії сучасності. Такий підхід сприятиме об'єктивації соціально значущих якісних змін не лише у міжособистісній взаємодії у форматі “суб'єкт управління – об'єкт управління”, а й у процесі становлення колективу службовців як команди однодумців.

Перетворення сучасної інтегральної управлінської культури на обов'язкове поєднання трьох типів культур: адміністративно-командної; інформаційно-аналітичної; соціально-орієнтованої набуває особливої значущості для процесу сучасного управління людськими ресурсами, оскільки у сфері державного управління все ще актуальною залишається проблема “усунення” компетентних управлінців за допомогою психологічних прийомів впливу керівника на особистість співробітників, що дістав наукову назву термінаторного, руйнівного управління [2; 5; 6].

Отже, суттєва сутнісна трансформація можлива лише за умови усвідомлення державою необхідності максимальної модернізації всієї державної машини та готовності перетворити її на мобільний, гнучкий, живий, незакоstenілий, незаангажований, чутливий до потреб та інтересів громадян головний суб'єкт соціального, а отже, державного управління.

Кадровий аспект є вирішальним при проведенні комплексного реформування вітчизняної державної служби й служби в органах місцевого самоврядування. Саме тому пріоритетності набуває врахування готовності й бажання як державних службовців, так і посадових осіб місцевого самоврядування стати активними учасниками процесу впровадження модернізаційних ідей.

Використані джерела:

1. *Про державну службу: Закон України від 17.11.2011 р. № 4050-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4050-17>.*
2. *Пашко, Л. А. До проблеми усвідомлення сучасної сутності управлінської культури / Л. А. Пашко // Менеджер. Вісник Донецького держ. ун-ту управління. – 2009. – № 2 (40). – Донецьк, 2009. – С. 122–129.*
3. *Пашко, Л. А. Актуалізація людського фактора у сфері державного управління як запорука результативності взаємодії у форматі “держава – громадянське суспільство” / Л. А. Пашко // Громадські організації та органи державного управління: питання взаємодії : монографія / За заг. ред. Нижник Н. Р. та Олуйка В. М. – Вид. 2-е, розшир. та доп. – Черкаси : Вид-во Чабаненко, 2009. – С. 117–135.*
4. *Пашко, Л. А. Менеджмент людських ресурсів у державному управлінні: актуальні питання / Л. А. Пашко // Вісник Хмельницького ін-ту регіон. упр. та права. – 2004. – № 1–2 (9–10). – С. 247–253.*
5. *Кнорринг, В. И. Основы искусства управления : учеб. пособ. / В. И. Кнорринг. – М. : Дело, 2003. – 327 с.*
6. *Пашко, Л. Осучаснення управлінської культури як основа оновлення управлінських відносин / Л. Пашко // Статистика України. – 2004. – № 2 (25). – С. 40–44.*



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

ДО ПИТАННЯ ПРО ВЗАЄМВІДНОСИНИ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ІЗ ЦЕНТРАЛЬНОЮ ВЛАДОЮ

Місцеве самоврядування є однією з конституційних основ, ознакою демократичного розвитку суспільства. Поліпшення стандартів життя в країні в значній мірі залежить від ефективності діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Перед суспільством на сучасному етапі стоїть питання, як, розробляючи заходи, спрямовані на підвищення ефективності діяльності органів і посадових осіб, зберегти і навіть посилити демократичність місцевого самоврядування. Кризові явища, пов'язані з трансформаційним періодом розвитку суспільства, динаміка зрушень у публічній системі нашої країни вимагають проведення подальших теоретичних досліджень усієї сукупності проблем, що стосуються функціонування місцевого самоврядування, вивчення власного досвіду, практики інших країн з метою їх застосування для оцінки й подальшого підвищення ефективності цього основоположного інституту громадянського суспільства.

Значущість цього наукового завдання пояснюється тим, що існуюча система організації влади є недостатньо ефективною і може призвести до непередбачуваних соціально-економічних і політичних наслідків. Це зумовлюється ігноруванням необхідності формування дієздатних територіальних громад, дуалізмом виконавчої влади та місцевого самоврядування на обласному і районному рівнях, закладених у Конституції і законодавчих актах України, дублюванням повноважень органів виконавчої влади і місцевого самоврядування, переважанням у законодавстві делегованих повноважень (яких 80) над власними (яких 67) щодо органів місцевого самоврядування, невизначеністю фінансово-економічних основ місцевого самоврядування.

Як показав аналіз стану наукової розробки проблеми взаємовідносин органів місцевого самоврядування і виконавчої влади у вітчизняній та зарубіжній літературі, вченими створено підґрунтя для її подальшого вивчення. Вагомий внесок у дослідження цієї проблеми зробили Арановський К. В., Георгіца А. З., Гірняк М., Журавський В. С., Корнієнко М., Кравченко В. В., Куйбіда В. С., Орзіх М. Ф., Пухтинський М. О., Ріака В. О., Серьогін В. О. та ін. Водночас вивчення наявних вітчизняних джерел показує, що більшість складових цієї сфери аналізу залишаються недостатньо дослідженими.

Інститут місцевого самоврядування пройшов тривалий і складний процес становлення і розвитку. Дане питання цікавило і досліджувалось багатьма науковцями і вченими протягом усієї історії людства. Наслідком цього стало виникнення багатьох теорій та концепцій місцевого самоврядування, які застосовуються сучасними державами і дотепер. У той же час становлення місцевого самоврядування в сучасній Україні розпочалось зовсім недавно – з часу здобуття державної незалежності. Воно відбувається в складних умовах політичної боротьби, з частими відступами від демократичних зразків його формування, з прийняттям непослідовних і половинчастих рішень. Часто прийняття навіть прогресивних законодавчих актів не тягне за собою автоматичного втілення їх у суспільну практику. Можна спостерігати і відсутність належної політичної волі з боку керівників місцевого самоврядування щодо реалізації муніципальної політики, здійснення реформи місцевого самоврядування, а також нестачу громадянської активності самих людей.

Свої повноваження місцеві органи здійснюють під контролем центральної вла-

ди, яка є важливим елементом функціонування всього державного механізму. При цьому у різних державах взаємовідносини між місцевою та центральною владою будуються залежно від прийнятої в тій чи іншій країні моделі. Якщо у США, Нідерландах та Швейцарії відносини ці будуються на основі моделі партнерства, то у таких країнах як Франція, Італія, Португалія, Японія – на т.зв. “агентській моделі”. Перша концепція розглядає відносини місцевих органів і центральної влади як відносини партнерів і рівноправних учасників (за аналогією з цивільним правом), які переслідують загальні цілі та які надають необхідні послуги населенню. Подібний підхід передбачає наявність невеликих і компактних муніципальних одиниць, наділених значною автономією у різних сферах, включаючи і галузь фінансів. У рамках агентської моделі відносини між центральними органами і місцевим самоврядуванням розглядаються як відносини агента і принципала, тобто акцент робиться на головній ролі центра стосовно місцевого управління.

Як справедливо зазначає О. В. Батанов, зараз в Україні, як через збереження окремих радянських традицій, так і посилення відповідних централістських тенденцій, переважає агентська модель взаємовідносин місцевих органів публічної влади й управління, хоча окремі приклади поступового переходу до моделі взаємозалежності, а, з часом, – до партнерства, як найбільш ефективної та дієвої, вже існують [1, с. 26].

Та останнім часом у науковій літературі утверджується нова модель взаємовідносин центральних і місцевих влад, в основу якої покладена концепція взаємозалежності. Згідно з цією моделлю, відносини центральних і місцевих органів характеризуються як у деякій мірі їхньою незалежністю, так і взаємозалежністю і визначаються реальним владним потенціалом сторін і ресурсами, які знаходяться в їх розпорядженні [5, с. 435].

Ці концепції знаходять свій відбиток у текстах основних законів зарубіжних держав. У конституціях багатьох держав, прийнятих після Другої світової війни, отримали відображення різні аспекти інституту адміністративного нагляду (контролю). Насамперед, зафіксована необхідність законодавчого регулювання адміністративного нагляду. Зокрема, в Конституції Болгарії сформульована така вимога: “центральні державні органи та їх представники на місцях здійснюють контроль за відповідністю актів органів місцевого управління закону тільки коли це передбачено законом” (ст. 144). Конституція Греції у п. 5 ст. 102 містить припис про те, що “державна здійснює нагляд над органами місцевого самоврядування, не перешкоджаючи їх ініціативі та вільній діяльності”. Аналогічні норми можна зустріти в Конституціях Італії (ст. 125), Португалії (ст. 243) та інших держав [10, с. 289].

У конституціях деяких держав перелічуються суб’єкти здійснення адміністративного нагляду: в Болгарії – це обласні керуючі; в Румунії та Монголії – префекти, в Угорщині – міністр внутрішніх справ, який діє через республіканських уповноважених.

Звичайно, в конституціях чітко визначається об’єкт і предмет адміністративного нагляду. Так, згідно зі ст. 144 Конституції Болгарії, центральні державні органи та їх представники на місцях здійснюють контроль за законністю актів органів місцевого управління, якщо це передбачено законом. Аналогічну норму фіксує ст. 122 Конституції Румунії. Розширює предмет адміністративного нагляду Основний закон Монголії: префект несе відповідальність за забезпечення на своїй території законів, рішень уряду і вищестоящих органів (ст. 61.1).

Однак чи не найповніше регулює ці питання Конституція Іспанії, яка у ст. 153 встановлює, що контроль за діяльністю органів місцевої влади здійснюється: а) Конституційним судом – стосовно конституційності прийнятих ними актів, які мають силу закону; б) урядом за поданням Державної ради – щодо здійснення повнова-

жень, делегованих місцевим органом; в) органами адміністративної юстиції – стосовно автономного управління та його регламентарних норм; г) Лічильною палатою – у тому, що стосується економічних і бюджетних питань [7, с. 535].

Основною формою впливу представників центральної влади на органи місцевого управління у межах адміністративного нагляду є їх право опротестувати у судовому порядку акти останніх, у випадку, якщо такі акти суперечать закону. Дія актів місцевого управління у такому випадку призупиняються. Про це сказано, зокрема, у ст. 122 Конституції Румунії.

Особливу сферу контролю центральних органів держави за місцевим управлінням складає сфера повноважень, делегованих вищими органами територіальним колективам. Контроль тут більш жорсткий і переростає в адміністративну опіку. Наприклад, п. 5 ст. 111 Конституції Намібії містить припис: “Усі нормативні акти, схвалені місцевими органами влади згідно з повноваженнями, наданими їм відповідним законом, мають бути подані на розгляд до Національних Зборів і можуть бути визнані нечинними відповідним рішенням Національних Зборів” [5, с. 437].

У літературі вказується на розповсюдженість і інших форм контролю за діяльністю органів місцевого управління. Зокрема, важливим засобом контролю є видання різних циркулярів, які встановлюють стандарти для місцевих служб. Дійовим засобом контролю визнається і безпосереднє інспектування діяльності місцевих органів різними чиновниками міністерств. У Великобританії та Скандинавських країнах контроль за певними сферами діяльності місцевих органів здійснюють омбудсмени, які мають право ставити питання про відповідальність посадових осіб за неправильне здійснення фінансово-бюджетних і деяких інших повноважень.

Значну роль у взаємовідносинах центральних органів державної влади із місцевими органами відіграє фінансовий контроль. Конституції деяких держав фіксують право місцевих органів на формування своїх бюджетів, визначають його джерела, а також централізовані дотації держави. Ст. 141 Конституції Болгарії, наприклад, містить припис: “Держава засобами з бюджету та іншими способами допомагає нормальній діяльності громад”. Румунська конституція (ст. 138) закріплює норму, згідно з якою місцеві податки і збори встановлюються місцевими радами у межах і при умовах, установлених законом. А ст. 119 Конституції Італії промовляє, що області користуються фінансовою автономією. При цьому для виконання певних завдань держава у законодавчому порядку надає окремим областям спеціальні кошти.

Нарешті, вкажемо на особливу роль судових гарантій щодо захисту органів місцевого управління. Право на судовий захист передбачається нерідко у текстах конституцій новітнього періоду. Так, згідно зі ст. 145 Конституції Болгарії місцеві громади можуть оскаржити у суді акти і дії, якими порушуються їх права. Такі спори розглядаються загальними або адміністративними судами. А відповідно до ст.ст. 149 і 150 Конституція надає право місцевим органам влади порушити у Конституційному суді спори про компетенцію між органами місцевої влади і центральними виконавчими органами [5, с. 438].

Конституція України, закріпивши місцеве самоврядування як право територіальної громади самостійно або під відповідальність створених нею органів вирішувати питання місцевого значення, специфічну форму народовладдя та одну з засад конституційного ладу держави, встановила та гарантувала самостійність системи місцевого самоврядування (ст.ст. 5, 7, 140–146) [2, с. 65]. Цим був підбитий певний підсумок під пошуками соціально-політичної та правової моделі місцевого самоврядування, але не надана можливість однозначного визначення природи цього інституту. Окремі поло-

ження Конституції України дозволяють зробити висновок про поєднання в місцевому самоврядуванні громадських та державних засад. Така неоднорідна природа, на наш погляд, стала наслідком реалізації законодавцем намагання закріпити загально-соціальну цінність місцевого самоврядування не шляхом самоусвідомлення та самоорганізації територіальних громад, а шляхом адміністрування держави. При цьому, як зазначає, В. І. Васильєв, тут відіграли свою роль не прагнення до чистоти втілення теоретичних ідей і конструкцій, а бажання скоріше відійти від старих форм державного управління на місцях, побороти опір встановленню нових форм та забезпечити правові гарантії незворотності ствердження цих форм [4, с. 295].

Одним з найгостріших питань проблематики взаємовідносин на місцях органів державної влади і місцевого самоврядування є питання встановлення примату централізації чи децентралізації державної влади, що саме по собі має бути концептуально обґрунтованим. Особливістю ж місцевого самоврядування в Україні є те, що воно діє за відсутності чіткого концептуального підґрунтя. Проте, не слід вирішуючи питання про децентралізацію, абстрактно протиставляти державу і місцеве самоврядування. На практиці ці явища у певних проявах можуть вступати у конфлікт, але, виходячи з концепцій громадянського суспільства і правової держави, таке протиставлення неприпустиме [6, с. 99].

Державна влада та місцеве самоврядування знаходяться у відносинах тісної взаємодії та взаємовпливу, обумовлених не лише їх інтегрованістю в більш велику систему публічної влади, але й намаганням їх як цілісних систем пристосувати оточуюче їх соціально-політичне середовище до потреб свого існування та розвитку.

Взаємодія державної влади і місцевого самоврядування як підсистем публічної влади має декілька підвалин. По-перше, в силу конституційних положень (ст. 5 Конституції України) [8] вони мають єдине джерело владних повноважень – народ, що дає підстави деяким науковцям стверджувати про їх соціально-політичну єдність.

По-друге, взаємодія державної влади та місцевого самоврядування визначається певною умовністю виділення кола справ, віднесених до відання місцевого самоврядування – питань місцевого значення. Будь-яке загальне питання є в той же самий час і місцевим для кожної окремої території, і, навпаки, у вирішенні багатьох місцевих питань бере участь загальнодержавний інтерес.

По-третє, хоча система місцевого самоврядування є низовою ланкою в системі адміністративного управління, що безпосередньо стикається з потребами населення, на наш погляд, її не можна абсолютно розвести з системою державної влади по “поверхах” публічного управління. І державна влада, і місцеве самоврядування покликані забезпечити інтегративну властивість соціальної системи, що має за мету підтримку її цілісності, координацію спільних колективних цілей з інтересами окремих елементів, а також забезпечує функціональну взаємозалежність підсистем суспільства на основі консенсусу громадян та легітимачії лідерства. Від діяльності системи місцевого самоврядування залежить не лише єдність влади, але й політична, економічна та соціальна стабільність [6, с. 101].

О. С. Бурмістров пропонує відокремлювати три групи методів державного впливу на місцеве самоврядування: перша – це методи програмування, нормативно-правового регулювання, координації, інформування, методичного інструктування, кадрового забезпечення, матеріально-фінансового забезпечення, гарантування; друга група методів відбиває значення центральних органів державної влади в запроваджені системи місцевого самоврядування – це заснування первинних суб’єктів місцевого самоврядування, реєстрація статутів територіальних громад, наділення як власними,

так і делегованими повноваженнями; третю групу становлять методи, реалізація яких здійснюється в порядку зворотного зв'язку – судовий захист місцевого самоврядування, контроль за здійсненням делегованих повноважень, застосування санкцій до органів і посадових осіб місцевого самоврядування [3, с. 29].

Більш прийнятними в умовах становлення місцевого самоврядування є, насамперед, координаційні відносини, які відображають взаємні управлінські впливи, спрямовані на узгодження дій. Основним завданням координаційних взаємовідносин є кооперація управлінських зусиль для більш успішного вирішення спільних завдань. Цей вид взаємовідносин повинен здійснюватися в тих сферах громадського життя, які в рівній мірі важливі для держави в цілому і для територіальних громад зокрема, тобто торкаються загальних інтересів (державних і місцевих). Це – взаємовідносини у вирішенні питань економічного, соціального і культурного розвитку територій, в галузі соціального захисту населення, охорони навколишнього середовища і раціонального використання природних ресурсів відповідних територій, а також в галузі забезпечення законності, правопорядку, прав і свобод громадян. Основним завданням координаційних взаємовідносин є узгодження дій для успішного рішення сумісних завдань [9, с. 12–13].

Стосовно впливу системи місцевого самоврядування на державну владу слід зазначити, що в найбільш загальному вигляді він проявляється в тому, що від діяльності та сприяння місцевого самоврядування багато в чому залежить ефективність здійснення державних функцій. Так, органи місцевого самоврядування здатні суттєво впливати на виборчий процес при формуванні органів державної влади; вони можуть бути представленими в консультативних, дорадчих та інших спеціально створених органах з питань, що зачіпають інтереси місцевого самоврядування, направляти звернення до органів державної влади, а також використовувати засоби неформального впливу.

Таким чином, можна зазначити, що на ефективність тієї чи іншої форми взаємовідносин місцевих органів із державними органами, на ступінь їх реалізації багато в чому впливає розстановка партійно-політичних сил на центральному і місцевому рівнях влади, інші фактори. У цілому ж можна констатувати, що в демократичних державах створений досить гнучкий і надійний механізм, який в основному забезпечує координацію зусиль усіх рівнів влади, який дозволяє враховувати різні місцеві особливості. Взаємовідносини органів державної влади та місцевого самоврядування є важливою умовою розвитку територіальних громад, суспільства і держави. В Україні в результаті реформи органів державної влади і місцевого самоврядування повинні бути сформовані нові напрямки взаємовідносин та взаємодії центральних і місцевих інститутів влади. Особливе значення має удосконалення організації органів виконавчої влади на місцевому рівні в контексті розмежування повноважень державного управління і місцевого самоврядування, підвищення ефективності їх діяльності.

Використані джерела:

1. Батанов, О.В. *Взаємовідносини між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування: проблеми адміністративно-правової теорії та практики [Текст] / О.В. Батанов // Вісник Запорізького національного університету. – 2012. – № 1 (1). – С. 22–29.*
2. Безсмертний, Р. П. *Парламентські слухання: Децентралізація влади в Україні. Розширення прав місцевого самоврядування: Стен. звіт., 12 жовтня 2005 р. [Текст] / Верховна Рада України ; Комітет з питань держ. будівництва та місцевого самоврядування. – К., 2005. – 94 с.*
3. Бутко, І. *Децентралізація по-французьки [Текст] / І. Бутко // Міське самоврядування в Україні. – К., 1994. – С. 28–35.*

4. Васильев, В.И. Местное самоуправление [Текст] : учеб. и науч.-практ. пособ. / В.И. Васильев. – М. : Изд-во г-на Тихомирова М.Ю., 1999. – 453 с.
5. Георгіца, А. З. Конституційне право зарубіжних країн [Текст] : підруч. / А.З. Георгіца. – Тернопіль : Астон, 2003. – 432 с.
6. Кириченко, Л. Народовладдя і місцеве самоврядування в Україні [Текст] // Право України. – 2001. – № 6. – С. 99–101.
7. Конституционное право зарубежных стран [Текст] : [учеб. для вузов] / Под общ. ред. члена-корр. РАН, проф. М. В. Баглая, док. юр. наук, проф. Ю. И. Лейбо и док. юр. наук, проф. Л. М. Энтина. – М. : Издательская группа НОРМА-ИНФРА – М, 1999. – 832 с.
8. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96–ВР [Текст] // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
9. Крусян, А.Р. Взаємодія місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 Конституційне право [Текст] / А.Р. Крусян. – О., 1999. – 19 с.
10. Ткачук, А. Місцеве самоврядування: світовий та український досвід [Текст] : підруч. / А. Ткачук, Р. Аграфонов, Т. Браун. – Киш. : Заповіт, 1997. – 186 с.



Ковальчук Вікторія Валентинівна,

доцент кафедри менеджменту, економічної теорії та фінансів
Хмельницького університету управління та права,
кандидат економічних наук, доцент,
член науково-технічної ради Держтуризмкурорту,

Васильєва Марина Валентинівна,

студентка магістратури Львівського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
начальник відділу організації роботи туристично-курортної галузі
управління інфраструктури та туризму
Хмельницької обласної державної адміністрації

МЕХАНІЗМ УПРАВЛІННЯ РЕГІОНАЛЬНИМ ТУРИЗМОМ

Актуальність дослідження підходів до популяризації та розвитку регіонального туризму Хмельницької області обумовлена наявністю потужного туристичного потенціалу та значними обмеженнями у можливості залучення ресурсів для розвитку туризму. Важливість дослідження підтверджується тим, що розвиток туристичного потенціалу визначено другою стратегічною ціллю в Стратегії регіонального розвитку Хмельницької області на 2011–2020 роки, реалізація якої деталізована у Плані реалізації Стратегії регіонального розвитку Хмельницької області на 2011–2014 роки та Програмі розвитку туризму у Хмельницькій області на 2013–2015 роки. Пріоритетність розвитку туризму також зазначено у Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року та Програмі економічних реформ Президента України на 2010–2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава”.

Розробка Стратегії регіонального розвитку Хмельницької області була проведена на основі комплексного аналізу потреб та можливостей регіону, що відбувався в умовах методологічного та організаційного супроводу Європейського Союзу у проєкті “Підтримка сталого регіонального розвитку в Україні”. Особливістю прийняття рішень в процесі розробки Стратегії було прагнення врахувати інтереси громади та ве-

ликої кількості учасників ринку, у тому складі ринку туристичних послуг. Для визначення потреб громади були залучені представники органів місцевого самоврядування, громадських організацій, фахівці різних галузей. Результатом обговорень та пошуку компромісних рішень став перелік проектів, які сприятимуть досягненню стратегічних цілей Хмельницької області та розвитку туристичного потенціалу.

Область має значний туристичний потенціал, зокрема: 269 природоохоронних зон і об'єктів: 39 заказників (включаючи 15 державного значення), 198 пам'яток природи (4 державного значення), 7 природних заповідників, 24 парки, яким присвоєно статус пам'яток природи/паркового мистецтва (включаючи 8 державного значення) та одна пам'ятка ЮНЕСКО (дуга Струве, 3 з 4 елементів якої, наявних в Україні, знаходяться на території області). Найвизначніші туристичні місця області включають Національний природний парк "Подільські Товтри", Національний історико-культурний заповідник "Кам'янець", Державні історико-культурні заповідники "Межибіж" та "Самчики". Також існують цікаві історичні об'єкти (в населених пунктах Сутківці, Антоніни, Губин, Ізяслав, Гриців, Зіньків, Старокостянтинів, Пилява, Жванчик, Сатанів, Іванківці тощо), ряд санаторно-курортних закладів і центрів відновлення здоров'я на базі мінеральних вод. Археологічні та культурно-історичні пам'ятки регіону є вагомим фактором привабливості Хмельниччини для туристів.

Водночас брак реклами (навіть серед населення регіону) та поганий стан окремих історичних та культурних пам'яток обмежує їхню привабливість. Для подолання таких проблем, як низькій рівень відвідування туристами внаслідок необізнаності про туристичний потенціал Хмельниччини; відсутність актуальної, професійно обробленої інформації про туристичні об'єкти регіону; занедбаність та руйнація значної кількості потенційних історично та архітектурно привабливих об'єктів, відсутність доступу до них, низький рівень розвитку інформаційної та транспортної інфраструктури необхідно створення дієвого механізму управління туризмом на рівні області. Запропонований механізм представлено на рис. 1.

У структурі механізму визначено основні підсистеми – керуюча та керована, підсистеми впливу зовнішнього середовища та принципи управління туризмом. У складі керуючої системи враховано вплив органів місцевого самоврядування та органів державної влади на туристичну галузь. Прийняття рішень здійснюється на основі аналізу інформації про стан, зміни у діяльності керованої системи та ринковому середовищі, обумовлені економічним, екологічним, політичним, соціальним, технологічним та міжнародним впливом.

Для ефективної реалізації туристичного потенціалу області важливо забезпечити комплексний підхід, який враховує усі аспекти розвитку туристичного регіону. За визначенням ВТО, туристичний регіон – це місцевість, що має якісь пам'ятки та пристосовані до них туристичні споруди й послуги, які обирає турист або група туристів, і які продаються виробником послуг.

Розширення пропозиції туристичних послуг передбачає створення туристичних продуктів та формування комплексної системи її промоції. Важливо враховувати, що туристичний продукт є комплексною категорією, яка включає туристичні ресурси та послуги, організаційно-правове середовище, кадровий потенціал; знання, вміння, методи, прийоми формування продукту; роботи і послуги, які сприяють споживанню туристичного продукту тощо [1]. Враховуючи зазначене, у запропонованому механізмі у складі керованої системи визначено туристичний продукт, відповідно до структури, запропонованої В. К. Кіптенко.

До складу суб'єктів туристичного ринку належать туристичні оператори, тури-

стичні фірми, підприємства та організації туристичних пам'яток, готельно-ресторанного бізнесу, перевізників, будівельників об'єктів туристичної інфраструктури, виробників сувенірної продукції, представників зеленого туризму, громадські організації та об'єднання, у тому складі туристичні кластери (наприклад, кластер "Оберіг") та інші учасників ринку, діяльність яких обумовлює привабливість та якість туристичних продуктів та послуг в регіоні.



Рис. 1. Механізм управління регіональним туризмом

Завдання менеджменту полягає у виявленні особливостей менеджменту у галузі туризму при управлінні туристичними підприємствами й організаціями. До таких особливостей В. К. Кіптенко відносить великі масштаби туристичної індустрії і складності взаємозв'язків між її складниками, нечіткість і складне визначення цілей управлінського впливу, складність у прогнозуванні та вимірюванні показників; специфіку туристичних послуг і туристичного продукту, які необхідно враховувати під час розробки системи управління туристичним підприємством, організацією, територією, при встановленні стандартів обслуговування, навчанні персоналу тощо; особливість отримання послуги в

комплексі під час перебування туриста на відпочинку, бо саме цей комплекс становить основу туристичного попиту; вплив на розвиток туризму значно більшої кількості зацікавлених сторін, ніж у будь-якому іншому виді діяльності людини.

Необхідність врахування інтересів усіх зазначених суб'єктів обумовлена взаємозалежним впливом їх діяльності в процесі створення комплексу туристичних послуг – туристичного продукту. Високий рівень адаптаційної здібності системи управління туризмом має забезпечити створення Обласної Ради з розвитку туризму, до складу якої необхідно залучати фахівців, які здатні під впливом змін у ринковому середовищі вносити дієві пропозиції та забезпечувати реалізацію заходів щодо розвитку туризму в області.

Збільшення потоку туристів, включення до маршрутів маловідомих об'єктів сприятиме зростанню фінансової спроможності громади. Розвиток туристичної справи сприятиме поживленню діловою активності, розвитку підприємницької діяльності, зростанню інвестиційної привабливості регіону. Розвиток бізнесових структур забезпечить збільшення податкових надходжень та сприятиме зростанню фінансового потенціалу області, у тому складі у реалізації соціальних програм. Створення робочих місць зменшить навантаження на працездатне населення, зменшить відтік працездатного населення з області.

Використані джерела:

1. Кіптенко, В. К. *Менеджмент туризму [Текст] : підруч. / В. К. Кіптенко. – К. : Знання, 2010. – 502 с.*



Когут Ольга Володимирівна,

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

ДО ПИТАННЯ ПРО ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЮ КОРУПЦІЇ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Як зазначено у Національній антикорупційній стратегії на 2011–2015 роки, корупція в Україні набула ознак системного явища і масштаби її поширення загрожують національній безпеці України [1]. Статистичні дані свідчать про те, що серед суб'єктів, притягнутих до адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення у 2012 році, найбільшу групу становлять державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування (537 із 1987 осіб) [2]. А проведений контрольним управлінням Нацдержслужби України моніторинг статистичної інформації за перші півріччя 2012 [3] і 2013 [4] років показав такі дані:

	І півріччя 2012 року	І півріччя 2013 року
Усього осіб притягнуто судом до відповідальності (штраф)	1100	1021
Державних службовців	103	87
Посадових осіб місцевого самоврядування	249	146

Тому вважаємо за доцільне зупинитись на проблемних питаннях Закону України “Про засади запобігання і протидії корупції” [5] (далі – Закон № 3206) в частині нормативного регулювання заходів, спрямованих на запобігання і протидію корупції

саме серед посадових осіб місцевого самоврядування.

1. Пункт 1 частини 1 статті 7 Закону № 3206 встановлює обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності, а саме забороняє особам, зазначеним у п. 1 ч. 1 ст. 4 цього Закону, займатися іншою оплачуваною (крім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту) або підприємницькою діяльністю, якщо інше не передбачено Конституцією або законами України. Необхідно зазначити, що ці обмеження не поширюються на депутатів місцевих рад (крім тих, які здійснюють свої повноваження у відповідній раді на постійній основі). Закон України “Про місцеве самоврядування” [6] після внесених 17.05.2012 р. змін [7] дослівно повторює зазначене обмеження для секретаря сільської, селищної, міської ради (ч. 2 ст. 50) та голови районної, обласної, районної у місті ради (ч. 3 ст. 55). Разом з тим їм забороняється суміщати свою службову діяльність з іншою посадою, у тому числі на громадських засадах, а голові ради забороняється мати інший представницький мандат. Щодо сумісництва, то слід пам’ятати про Перелік робіт, що не є сумісництвом, який додається до Положення про умови роботи за сумісництвом працівників державних підприємств, установ, організацій, затвердженого наказом Міністерства праці України, Міністерства юстиції України, Міністерства фінансів України від 28.06.1993 р. [8]. Зазначимо також, що спеціальне законодавство дозволяє дещо конкретизувати відповідні положення щодо дозволених видів діяльності за винятком поняття “інструкторська та суддівська практика із спорту”, тому вважаємо що це питання потребує окремого законодавчого врегулювання.

2. Стаття 9 Закону № 3206 встановлює обмеження щодо роботи близьких осіб, але робить винятки для окремих категорій. Зокрема, ці винятки стосуються осіб, які працюють у сільських населених пунктах (крім тих, що є районними центрами), а також гірських населених пунктах, адже соціальні та природні умови виключають можливість дотримання такими особами загального правила щодо обмеження. Як правило, у сільських та гірських населених пунктах населення складається із сімей, які живуть споріднено, і витримати обмеження у цих випадках може бути неможливо [9, с. 152]. Але якщо визначення гірським населеним пунктам дає відповідний закон [10], то поняття сільського населеного пункту міститься у підзаконному акті – указі Президії ВР УРСР від 12.03.1981 р. “Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР” [11], який відносить до сільських населених пунктів села і селища незалежно від їх адміністративної підпорядкованості, не даючи при цьому визначень ні села, ні селища, і не наводячи критеріїв, за якими можна сказати, що цей населений пункт є селом чи селищем. Тому вважаємо, що ці питання потребують врегулювання на рівні закону.

Необхідно звернути увагу і на внесені до п. 4 ч. 1 ст. 9 Закону № 3206 зміни, відповідно до яких обмеження щодо роботи близьких осіб не поширюються також на осіб, які працюють в галузі освіти, науки, культури, охорони здоров’я, фізичної культури та спорту, соціального захисту, але це не стосується органів публічної влади, серед яких є і органи місцевого самоврядування. Також слід мати на увазі, що якщо особа і підпадає під зазначені у ст. 9 Закону № 3206 винятки, то залишається відкритим питання про конфлікт інтересів, адже певні родинні відносини можуть вплинути на об’єктивність або неупередженість прийняття рішень, а також на вчинення чи невчинення дій під час виконання службових повноважень. Тому відповідні посадові особи зобов’язані у письмовій формі повідомляти безпосереднього керівника про наявність конфлікту інтересів. У зв’язку з цим доречно зауважити, що якщо зміни щодо органів публічної влади є доцільними, то розширення переліку близьких осіб є неви-

правданим. Адже якщо брати таку ступінь родинного зв'язку, як прадід, прабаба та відповідно правнук і правнучка, а також включати до вказаного переліку пасинка та падчерку, то конфлікт інтересів можна буде виявити чи не у кожної особи, уповноваженої на виконання функцій місцевого самоврядування.

3. Стаття 10 Закону № 3206 встановлює обмеження щодо осіб, які звільнилися з посад або припинили діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування. Встановлення таких обмежень повинно запобігати виникненню конфлікту інтересів в діяльності особи, яка задалегідь готується перейти на роботу до підконтрольного підприємства, установи, організації. Це відповідає і міжнародним нормам. Так, пункт "є" ч. 2 ст. 12 Конвенції ООН проти корупції, передбачає можливість "установлення обмежень, у належних випадках і на обґрунтований строк, стосовно професійної діяльності колишніх державних посадових осіб у приватному секторі після їхнього виходу у відставку або на пенсію, якщо така діяльність або робота безпосередньо пов'язана з функціями, що такі державні посадові особи виконували в період їхнього перебування на посаді або за виконанням яких вони здійснювали нагляд" [12]. Але необґрунтованим вважаємо поширення заборони укладати трудові договори (п. 1 ч. 1 ст. 10 Закону № 3206) на всіх суб'єктів, зазначених у п. 1 ч. 1 ст. 4. Адже серед них є депутати, трудові права яких охороняються законом. Так, відповідно до ч. 2 ст. 33 Закону України "Про статус депутатів місцевих рад" [13], "депутату місцевої ради, який працював у раді на постійній основі, після закінчення таких повноважень надається попередня робота (посада), а за її відсутності – інша рівноцінна робота (посада) на тому самому або, за згодою депутата, на іншому підприємстві, в установі, організації". А де після закінчення строку своїх повноважень зможе працювати сільський, селищний голова, адже, з одного боку, він здійснював відповідні повноваження щодо діяльності підприємств, установ, організацій на відповідній території, а з іншого – на нього поширюються гарантії депутатів рад, передбачені законом про статус депутатів рад (ч. 5 ст. 12 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні").

4. Закон № 3206 встановлює необхідність подання декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру для осіб, які претендують на зайняття посади (п. 4 ч. 4 ст. 11) та щорічно (ч. 1 ст. 12). Подається декларація за місцем роботи (служби). Проте серед суб'єктів подання декларації є також особи, для яких державний орган або орган місцевого самоврядування не є основним місцем роботи. Яскравим прикладом є депутати місцевих рад, причому частина з них є самозайнятими особами чи пенсіонерами. Стосовно цих осіб правила подання декларацій передбачені ч. 3 ст. 8 Закону України "Про статус депутатів місцевих рад", згідно з положеннями якої депутати місцевих рад зобов'язані подавати декларацію про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру за місцем роботи (служби), крім самозайнятих осіб, безробітних або пенсіонерів, які подають зазначені декларації до апаратів відповідних місцевих рад або їх виконавчих комітетів. Щодо строків подання декларації (до 1 квітня), то за наявності вагомих причин (перебування у відпустці у зв'язку з вагітністю та пологами або для догляду за дитиною, через тимчасову непрацездатність, перебування за межами України, під вартою) суб'єкти декларування подають таку декларацію за звітний рік до 31 грудня. На нашу думку, доцільно обмежити цей строк, прив'язавши його і до моменту закінчення вагомих підстав.

Також на увагу заслуговують і положення ч. 2 ст. 12 Закону № 3206 щодо оприлюднення відомостей зазначених у декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру осіб шляхом розміщення їх на офіційних веб-сайтах або опублікування в офіційних друкованих виданнях відповідних державних органів та

органів місцевого самоврядування. Ця стаття породжує багато проблемних питань. Насамперед проблеми можуть виникнути при визначенні джерела оприлюднення – “офіційні друковані видання відповідних органів державної влади та органів місцевого самоврядування”. Відповідно до ст. 1 Закону України “Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації” [14], до офіційних друкованих видань органів державної влади та органів місцевого самоврядування віднесено видання, які спеціально видаються органами державної влади та органами місцевого самоврядування (відомості, бюлетені, збірники, інформаційні листки тощо) для інформування про свою діяльність. А якщо відповідний орган не має такого видання (наприклад сільська рада)?

Не дає закон відповіді і на питання про те, хто повинен передавати відомості до друкованих видань і хто відповідатиме за невиконання зазначеного положення.

Отже, вимога оприлюднення потребує запровадження законодавчого механізму, який би зобов’язував “офіційні друковані видання відповідних органів” здійснювати таке опублікування. Зазначимо, що законодавець частково вирішив цю проблему, віднісши до джерел оприлюднення офіційні веб-сайти. Органи місцевого самоврядування відносяться до розпорядників публічної інформації (ч. 1 ст. 13 Закону України “Про доступ до публічної інформації”) [15], тому зобов’язані оприлюднювати інформацію відповідно до переліку, зазначеному в ч. 1 ст. 15. Цей перелік окремо не містить вказівку на відомості декларації, але, на нашу думку, вона може бути віднесена до іншої інформації про діяльність суб’єктів владних повноважень, порядок обов’язкового оприлюднення якої встановлений законом (п. 12 ч. 1 ст. 15 Закону України “Про доступ до публічної інформації”).

Отже, аналіз положень окремих статей нового антикорупційного закону, присвячених заходам, спрямованим на запобігання і протидію корупції, свідчить про необхідність конкретизації певних положень та встановлення законодавчого механізму їх реалізації.

Використані джерела:

1. Про Національну антикорупційну стратегію на 2011–2015 роки : указ Президента України від 21.10.2011 р. // *Офіційний Вісник України*. – 2011. – № 83. – Ст. 3020.
2. Звіт про результати проведення заходів щодо запобігання і протидії корупції у 2012 році [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://downloadmaster.ru/dm/goback.htm>.
3. Стан дотримання вимог антикорупційного законодавства в органах виконавчої влади за I півріччя 2012–2013 років [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nads.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=638240&cat_id=255109.
4. Інформація про стан протидії корупції за I півріччя 2013 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nads.gov.ua/control/uk/publish/article?art>.
5. Про засади запобігання і протидії корупції : закон України від 7.04.2011 р. // *Офіційний Вісник України*. – 2011. – № 44. – Ст. 1764.
6. Про місцеве самоврядування в Україні : закон України від 21.05.1997 р. // *Офіційний Вісник України*. – 1997. – № 25. – С. 20.
7. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв’язку з прийняттям Закону України “Про засади запобігання і протидії корупції” : закон України від 17.05.2012 р. // *Офіційний Вісник України*. – 2012. – № 45. – Ст. 1731.
8. Про затвердження Положення про умови роботи за сумісництвом працівників дер-

- жавних підприємств, установ і організацій : наказ Міністерства праці України, Міністерства юстиції України, Міністерства фінансів України № 43 від 28.06.1993 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/z0076-93>.
9. Хавронюк, М.І. Науково-практичний коментар до Закону України “Про засади запобігання і протидії корупції” / М.І.Хавронюк. – К. : Атіка, 2011. – 424 с.
 10. Про статус гірських населених пунктів в Україні : закон України від 15.02.1995 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 9. – Ст. 58.
 11. Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР : указ Президії ВР УРСР від 12.03.1981 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1654-10>.
 12. Конвенція ООН проти корупції // Офіційний Вісник України. – 2010. – № 10. – Ст. 506.
 13. Про статус депутатів місцевих рад : закон України від 11.07.2002 р. // Офіційний Вісник України. – 2002. – № 31. – Ст. 1453.
 14. Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації : закон України від 23.09.1997 р. // Офіційний Вісник України. – 1997. – № 42. – С. 43.
 15. Про доступ до публічної інформації : закон України від 13.01.2011 р. // Офіційний Вісник України. – 2011. – № 10. – Ст. 446.



Колмогорова Ірина Павлівна,
студентка магістратури за спеціальністю “Адміністративний менеджмент”
факультету управління та економіки
Хмельницького університету управління та права

ОСОБЛИВОСТІ ТРУДОВОГО ПОТЕНЦІАЛУ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Місцеве самоврядування як рівень публічної влади найбільш наближене до населення. Тому використання ресурсів, в тому числі і трудових, органів муніципальної влади, мають бути найбільшою мірою орієнтовані на реальне і стійке зростання рівня життя населення, на підвищення його соціальної активності, а також на найбільш повну реалізацію творчого потенціалу, самоорганізації та самоврядування всіх членів місцевого співтовариства. Це актуалізує питання формування та використання якісного кадрового складу муніципальної служби.

Відповідно до Закону України “Про службу в органах місцевого самоврядування” служба в органах місцевого самоврядування – це професійна, на постійній основі, діяльність громадян України, які займають посади в органах місцевого самоврядування, спрямована на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом [5].

Узагальнюючим показником процесу становлення і розвитку людини в трудовій діяльності є трудовий потенціал, під яким розуміють інтеграцію здібностей і готовності людей до праці, незалежно від її сфери, галузі, соціально-професійних характеристик [2].

У структурі трудового потенціалу посадової особи органів місцевого самоврядування можна виділити такі складові:

1. Психофізіологічний потенціал – здатності і схильності людини, стан її здоров’я, працездатність, витривалість, тип нервової системи тощо.

2. Кваліфікаційний потенціал – обсяг, глибину і різнобічність загальних і спеціальних знань, трудових навичок і умінь, що обумовлює здатність працівника до праці визначеного змісту і складності.
3. Соціальний потенціал – рівень цивільної свідомості і соціальної зрілості, ступінь засвоєння працівником норм ставлення до праці, ціннісні орієнтації, інтереси, потреби і запити в сфері праці, виходячи з ієрархії потреб людини [1].
4. Професіоналізм – глибокі та всебічні знання та володіння практичними навичками в певній галузі суспільно корисної діяльності [7].

Трудовий потенціал органу місцевого самоврядування є граничною величиною можливої участі його посадових осіб у здійсненні діяльності з реалізації інтересів територіальної громади з урахуванням їх психофізіологічних особливостей, рівня професійних знань, накопиченого досвіду за наявності необхідних організаційно-технічних умов. При цьому слід зазначити, що трудовий потенціал організації як система завжди більше суми його складових частин – індивідуальних трудових потенціалів окремих працівників. Вже саме об'єднання працівників в єдиний і планомірно організований процес праці породжує ефект колективної праці, що перевершує суму сил робітників, діючих індивідуально.

За сучасних умов формування апарату органів місцевого самоврядування здійснюється безсистемно, без урахування основних принципів кадрової політики. Ротація управлінських кадрів, і, як наслідок, значне оновлення апарату органів місцевого самоврядування відбувається за результатами народного волевиявлення. У більшості випадків кар'єра посадових осіб місцевого самоврядування нижніх рівнів розпочинається саме з цього моменту і говорити про професіоналізм посадовця при цьому не доводиться. Тому питання розвитку кадрового потенціалу, раціонального використання кадрів є одним з найважливіших чинників ресурсного забезпечення реформування місцевого самоврядування, підвищення його ефективності.

У число учасників процесу управління розвитком територій входять посадові особи місцевого самоврядування, жителі територіальних громад, суб'єкти ділової, господарської та громадської діяльності, що діють на відповідній території, незалежні фахівці тощо. Усі вони – реальний людський потенціал, який повинен бути ефективно використаний у процесі муніципального управління.

Згідно із чинним законодавством, питання щодо формування трудового потенціалу відділів, управлінь та інших виконавчих органів та апаратів органів місцевого самоврядування віднесені до компетенції сільських, селищних, міських голів, голів районних, районних у місті, обласних рад. Більше того, головам районних, районних у містах, обласних рад надається право самостійно без проведення конкурсу приймати на службу своїх помічників, радників [6]. Таке положення робить неможливим здійснення дієвого контролю за підбором кадрів.

Посади в органах місцевого самоврядування поділяються на:

- виборні посади, на які провадиться обрання територіальною громадою або відповідною радою;
- виборні посади, на які провадиться обрання відповідною радою за пропозицією сільського, селищного, міського голови;
- посади, призначення на які та звільнення з яких здійснюється сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної у місті, обласної ради одноособово або за погодженням з відповідними органами виконавчої влади;
- інші посади, які заміщаються шляхом укладання трудового договору на конкурсній основі або за іншою процедурою, передбаченою законодавством України [4].

Формування служби в органах місцевого самоврядування як відкритої, динамічної соціальної системи вимагає пильної уваги до кадрових процесів, формування кадрового корпусу і розвитку кадрового потенціалу, який є одним з найважливіших чинників, здатних забезпечити ефективність її функціонування. Стан кадрового корпусу органів місцевого самоврядування не в повній мірі відповідає змісту і характеру перетворень в суспільстві, нормативним вимогам законодавства України; адаптація службовців до нових соціально-економічних умов відбувається повільно і суперечливо. Процес формування нової моделі муніципальної служби відбувається за стримуючого впливу домінуючих елементів адміністративно-бюрократичних службових відносин.

Специфіка управління трудовим потенціалом посадових осіб органів місцевого самоврядування, обумовлена їх виборністю і, відповідно, їх постійної змінюваності. Тому особливої актуальності набуває проблема забезпечення професіоналізму цих структур через подальший розвиток системи підвищення кваліфікації.

І. Нинюк визначає поняття “професіоналізм державних службовців” як якісно-ціннісний комплекс поєднання глибоких різносторонніх знань, умінь, професійних управлінських навиків, практичного досвіду, загальнолюдської культури, що відображає ступінь самоорганізації особи, рівень її професійної діяльності, забезпечує ефективність державної служби та сприяє зростанню її авторитету [3]. При цьому професіоналізм людей, які зайняті в органах місцевого самоврядування, передбачає не тільки галузеві знання, а насамперед знання і розуміння механізмів взаємодії держави, суспільства і окремих громадян та вміння ефективно використовувати ці знання на практиці.

Особливого змісту за сучасних умов набуває такий принцип муніципальної служби, як перспективність кадрів, який передбачає необхідність виконання таких умов: встановлення вікового цензу для окремих категорій посад; визначення граничного терміну роботи на одній посаді (враховуючи підвищення кваліфікації за період її обіймання); організація систематичного підвищення кваліфікації; стан здоров'я.

Важливим елементом механізму професіоналізації та підвищення компетенції на службі в органах місцевого самоврядування є (і має бути завжди) безперервне навчання посадових осіб (як керівного складу, так і виконавчого апарату).

Для підвищення ефективності кадрової політики у сфері професійного розвитку кадрового корпусу муніципальної служби необхідні такі дії: по-перше, всебічна оцінка стану кадрового потенціалу на основі системного підходу з урахуванням як кількісних, так і якісних показників. Для науково обґрунтованої оцінки кадрової ситуації необхідно використовувати методи моніторингових досліджень, соціальної діагностики, які дозволяють аналізувати кадрові процеси у динаміці, своєчасно виявляти як конструктивні, так і деструктивні тенденції. По-друге, створення інформаційної бази, яка б підвищувала оперативність, ефективність управління людськими ресурсами, можливість прогнозування і моделювання розвитку кадрових процесів.

Використані джерела:

1. Акулов, М.Г. *Економіка праці і соціально трудові відносини : навч. посіб.* / М.Г. Акулов, А.В. Драбаніч, Т.В. Євась та ін. – К. : Центр учбової літератури, 2012. – 328 с.
2. Бевз, О.П. *Сучасні тенденції формування і використання трудового потенціалу м. Києва* / О.П. Бевз, Г.В. Лич // *Формування ринкових відносин України.* – 2004. – № 11. – С. 48–54.
3. Нинюк, І.І. *Професіоналізм державних службовців: сутність, стан та особливості формування : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.03 / І.І. Нинюк.* – К. :

Національна академія державного управління при Президентові України, 2005. – 20 с.

4. *Оболенський, О.Ю. Державна служба : підруч. / О.Ю. Оболенський. – К. : КНЕУ, 2006. – 472 с.*
5. *Про місцеве самоврядування в Україні : закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – С. 379–429.*
6. *Про службу в органах місцевого самоврядування : закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 33.*
7. *Янюк, Н. Принципи державної служби як основа її професійності і стабільності / Н. Янюк // Вісник Львівського університету. – 2009. – № 48. – С. 119–127.*



Космак Ігор Миколайович,

студент магістратури за спеціальністю “Адміністративний менеджмент”

факультету управління та економіки

Хмельницького університету управління та права

НАПРЯМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФІНАНСОВОЇ НЕЗАЛЕЖНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Протягом останніх років в Україні набула великої актуальності проблема нестачі фінансових ресурсів в органів місцевого самоврядування та нестабільність їхніх доходних джерел. У здійсненні функцій і завдань, які покладаються на органи місцевого самоврядування, вирішальне значення має їх самостійність і фінансова незалежність.

Значний внесок в осмислення нагальних фінансових проблем місцевого самоврядування та дослідження напрямів їх вирішення зробили такі фахівці сучасності в галузі державного управління та місцевого самоврядування: П. Бечко, М. Мацелик, Ю. Петренко, Т. Сеньків, О. Сунцова та інші.

На думку доктора економічних наук, професора П. Бечко, фінансова незалежність органів місцевого самоврядування – це незалежність їх від загальнодержавних органів влади у прийнятті певних рішень щодо місцевих проблем і забезпечення їх вирішення відповідними коштами [1, с. 72].

Фінансова незалежність органів місцевого самоврядування – важлива умова демократичної держави. 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 [2, с. 88].

Кандидат економічних наук, доцент Ю. Петленко вважає, що фінансову незалежність місцевого самоврядування можна розглядати як можливість самостійного вирішення питань комплексного фінансового забезпечення економічного та соціального розвитку даної території, що входять до компетенції відповідного рівня місцевого управління. Вона також означає, що передумовою фінансової незалежності є розумна, з точки зору економічної доцільності, децентралізація влади та адекватний розподіл повноважень, відповідальності та фінансово-економічної бази між центром і органами місцевого самоврядування [3, с. 26].

Концептуальні основи фінансової незалежності місцевого самоврядування полягають в оптимальному врахуванні інтересів держави, підприємницьких структур, населення і місцевого самоврядування. При цьому слід пам'ятати, що нічим не обме-

жена фінансова незалежність місцевого самоврядування має такі ж негативні ознаки, як і надмірна централізація у використанні фінансових ресурсів, що створюються на даній території.

Таким чином, головною ознакою фінансової незалежності органів місцевого самоврядування є володіння та самостійне розпорядження фінансовими ресурсами, розмір яких відповідає функціям і завданням, що покладаються на ці органи. Такі фінансові ресурси необхідні місцевим органам влади для реалізації намічених цілей програм економічного та соціального розвитку території відповідно до обраних пріоритетів.

Дія інституту місцевого самоврядування є нормою демократичного розвитку країни, що передбачає широку автономію населення у вирішенні питань самоврядного розвитку. Все це є фундаментальною умовою для децентралізації бюджетних коштів, як однієї з моделей функціонування міжбюджетних відносин [6, с. 180].

Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” визначає правові основи фінансової незалежності органів місцевого самоврядування [4]:

- 1) самостійність у розробці, затвердженні і виконанні відповідних місцевих бюджетів згідно з Бюджетним кодексом України;
- 2) самостійність місцевих бюджетів гарантується власними та закріпленими за ними на стабільній основі законом загальнодержавними доходами, а також правом самостійно визначати напрями використання коштів місцевих бюджетів відповідно до законодавства;
- 3) недопустимість втручання державних органів у процес складання, затвердження і виконання місцевих бюджетів;
- 4) мінімальні розміри місцевих бюджетів визначаються на основі фінансових нормативів бюджетної забезпеченості з урахуванням економічного, соціального, природного та екологічного стану відповідних територій виходячи з рівня мінімальних соціальних потреб, встановлених законодавством;
- 5) право встановлення місцевих податків і зборів та розмірів їхніх ставок в межах, визначених законодавством;
- 6) можливість утворення цільових фондів, які є складовою спеціального фонду відповідного місцевого бюджету;
- 7) участь органів місцевого самоврядування у фінансово-кредитних відносинах.

Останніми роками спостерігається звуження сфери застосування і навіть відмирання багатьох інституцій, притаманних місцевим фінансам. Склалося становище, при якому поняття місцевих фінансів в територіально визначених межах визначається здебільшого лише відносинами формування та використання коштів місцевих бюджетів.

До найгостріших проблем забезпечення фінансової незалежності органів місцевого самоврядування можна віднести:

- система місцевих фінансових інститутів в Україні ще не має завершеного характеру і перебуває в стадії становлення;
- економічну неспроможність більшої частини громад у реалізації власних і делегованих повноважень;
- місцеві фінанси України поки що не забезпечують можливості реалізації функцій і завдань, які покладаються на місцеве самоврядування;
- дефіцит ресурсів, які формують бюджет розвитку як основи інфраструктурних інвестицій;
- невідповідність між обсягами доходів місцевих бюджетів і реальними потребами у фінансуванні поточних видатків;

- при формуванні бюджетів не дотримується співвідношення між податковими надходженнями та дотаціями;
- затвердження місцевих бюджетів із дефіцитом коштів на фінансування делегованих державою органам місцевого самоврядування повноважень;
- відсутність можливості реального середньострокового та довгострокового бюджетного планування через невизначеність бюджетного та податкового законодавства;
- діюча модель міжбюджетних відносин характеризується надмірною централізацією фінансових ресурсів.

Основними напрямками зміцнення фінансової незалежності місцевого самоврядування повинні стати:

- 1) розширення власної дохідної бази місцевих бюджетів усіх рівнів та створення відповідних стимулів для нарощування доходів;
- 2) запровадження механізмів стимулювання економічної активності місцевої влади;
- 3) запровадження системи фінансового вирівнювання та системи трансфертів, що ґрунтуються на прозорій правовій основі та об'єктивних критеріях на користь спеціального фонду та широкого запровадження програмно-цільового методу бюджетування;
- 4) прогнозування показників доходів і видатків місцевих бюджетів з використанням сучасних інформаційних технологій, економіко-математичних методів і спеціального програмного забезпечення;
- 5) врегулювання процедур використання показників середньострокового та довгострокового планів при підготовці проекту бюджету;
- 6) зміцнення інвестиційної складової місцевих бюджетів;
- 7) підвищення ефективності використання бюджетних коштів на місцевому рівні для надання соціальних послуг населенню, децентралізація державного управління фінансовими ресурсами;
- 8) застосування новітніх підходів формування видаткової частини місцевих бюджетів та підвищення ефективності процесу децентралізації управління фінансовими ресурсами акумульованих в бюджетах;
- 9) підвищення адекватності систему регулювання міжбюджетних відносин та оперативності надання міжбюджетних трансфертів.

Для того, щоб місцеві бюджети стали основою фінансової самостійності місцевих властей, потрібно здійснити ряд заходів: необхідно чітко розподілити компетенції між органами центральної влади, регіонального та місцевого самоврядування і поступово переходити до децентралізації державних фінансів; джерела податкових надходжень необхідно розподілити між центральною і місцевою владою в адекватності виконання ними функцій, що повинно знайти своє відображення в законодавстві про місцеве самоврядування; потрібно надати органам місцевого самоврядування можливість самостійно встановлювати перелік місцевих податків і зборів та їх ставки [5, с. 8].

Отже, ефективність запропонованих заходів із забезпечення фінансової незалежності місцевого самоврядування (хоча вони жодним чином не є вичерпними і можуть бути модифіковані з урахуванням адміністративно-територіального реформування) підвищила би рівень забезпечення місцевих бюджетів реальними фінансовими ресурсами з метою ефективного здійснення повноважень органів місцевого самоврядування.

Використані джерела:

1. Бечко, П.К. Місцеві фінанси: навчальний посібник / П.К. Бечко, О.В. Ролінський. – К. : Центр учбової літератури, 2007. – 192 с.

2. Мацелик, М.О. Фінансове право : навч. посіб. / М.О. Мацелик, Т.О. Мацелик. – К. : Знання, 2011. – 815 с.
3. Петленко, Ю.В. Місцеві фінанси: опорний конспект лекцій / Ю.В. Петленко, О.Д. Рожко. – К. : Кондор, 2003. – 282 с.
4. Про місцеве самоврядування в Україні : закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1086.322.85&nobreak=1>.
5. Сеньків, Т.В. Самостійність місцевих бюджетів: стан, проблеми та шляхи зміцнення / Т.В. Сеньків // Економічний форум. – 2012. – № 1. – С. 8–15.
6. Сунцова, О.О. Місцеві фінанси : навч. посіб. / О.О. Сунцова – К. : Центр навчальної літератури, 2005. – 560 с.



Костишин Руслан Васильович,

здобувач Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України

ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПЕРЕДВИБОРНОЇ АГІТАЦІЇ НА МІСЦЕВИХ ВИБОРАХ

Правове регулювання порядку проведення передвиборної агітації на місцевих виборах зводиться до Закону України “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів” (далі – закон про місцеві вибори) [1]. Стаття 47 згаданого закону визначає передвиборну агітацію як здійснення будь-якої діяльності з метою спонукання виборців голосувати за або не голосувати за кандидатів у депутати, кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови.

Означена стаття містить положення, що право вести передвиборну агітацію мають місцеві організації партій, кандидати у депутати від яких зареєстровані в багатомандатному виборчому окрузі, а також кандидати у депутати в одномандатному, одномандатному мажоритарному виборчому окрузі, кандидати на посаду сільського, селищного, міського голови, зареєстровані відповідною територіальною виборчою комісією для участі у місцевих виборах. Громадяни України мають право вільно і всебічно обговорювати політичні, ділові та особисті якості кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови, кандидатів у депутати.

На нашу думку, таке визначення суб’єктів передвиборної агітації є порушенням принципу свободи передвиборної агітації, оскільки не закріплює це право за виборцями, довіреними особами кандидатів та уповноваженими особами політичних партій. Також вважаємо не виправданим надання права проводити агітацію лише місцевим організаціям політичних партій, адже на практиці до цього залучаються досить часто організації вищого чи нижчого рівня відповідної політичної партії.

Щодо часових меж проведення передвиборної агітації на місцевих виборах, то вони ідентичні строкам, встановленим на президентських та парламентських виборах, зокрема уповноважені суб’єкти мають право розпочати передвиборну агітацію з дня, наступного за днем прийняття відповідною територіальною виборчою комісією рішення про реєстрацію кандидатів, і закінчується о 24 годині останньої п’ятниці перед днем виборів.

Напередодні і в день місцевих виборів забороняється проведення масових акцій від імені кандидатів, місцевих організацій партій – суб’єктів виборчого процесу, а та-

кож політичних партій, місцеві організації яких є суб'єктами виборчого процесу. У цей же час забороняється проведення концертів, вистав, спортивних змагань, демонстрації фільмів і телепередач чи інших публічних заходів на підтримку місцевої організації партії, кандидата.

Відповідно до закону про місцеві вибори, передвиборна агітація здійснюється в будь-яких формах і будь-якими засобами, що не суперечать Конституції та законам України, зокрема: шляхом проведення зборів, зустрічей з виборцями, мітингів, демонстрацій, процесій, публічних дебатів, дискусій та інших масових заходів; шляхом розповсюдження друкованих агітаційних матеріалів; через засоби масової інформації; в інших формах, що не суперечать Конституції та законам України.

Щодо фінансування передвиборної агітації на місцевих виборах, то вона здійснюється за рахунок і в межах коштів відповідного місцевого бюджету, отриманих як цільова субвенція з Державного бюджету України, та коштів власних виборчих фондів кандидатів, місцевих організацій партій, які висунули кандидатів у депутати в багатомандатному виборчому окрузі.

У випадку проведення публічних заходів для ведення передвиборної агітації стаття 48 закону про місцеві вибори зобов'язує місцеву організацію партії, кандидатів попередньо повідомляти відповідну територіальну виборчу комісію про час і місце проведення запланованих публічних заходів передвиборної агітації. Однак, на нашу думку, ця норма обмежує закріплене в статті 39 Конституції України право збиратися мирно, без зброї та проводити збори, мітинги, походи та демонстрації, про які завчасно сповіщаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування. Територіальні виборчі комісії не відносяться до таких органів. Тому закон про місцеві вибори вводить так зване "подвійне" сповіщення, що ускладнює реалізацію конституційного права на мирні зібрання.

Суперечливою у своєму змісті нам видається і стаття 48 закону про місцеві вибори, Так у частині 1 зазначається, що відповідна територіальна виборча комісія за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету, отриманих як цільова субвенція з Державного бюджету України, не пізніше як за 16 днів до дня виборів забезпечує виготовлення інформаційних плакатів місцевих організацій партій – суб'єктів виборчого процесу, кандидатів у депутати, кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови з розрахунку по два примірники на кожен виборчу комісію. Однак у частині 6 цієї статті передбачено, що інформаційні плакати кандидатів у депутати сільських, селищних, міських (міст районного значення) рад не виготовляються. На нашу думку, норма частини 6 статті 48 є порушенням принципу рівності прав усіх кандидатів у депутати, кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови, передбаченого пункту 5 частини 1 статті 11 закону про місцеві вибори.

Стаття 50 згаданого закону визначає політичну рекламу як одну з форм передвиборної агітації, розміщену за допомогою рекламних засобів, яка спонукає виборців голосувати за або не голосувати за певного суб'єкта виборчого процесу. Наприклад, до політичної реклами належить використання символіки або логотипів політичної партії, місцевої організації партії, яка є суб'єктом виборчого процесу, а так само повідомлення про підтримку місцевої організації партії, кандидата в депутати, кандидата на посаду сільського, селищного, міського голови шляхом видовищних чи інших публічних заходів або привернення уваги до участі у таких заходах місцевих організацій партії чи певних осіб як кандидатів.

Слушною видається думка А. Магери про політичну рекламу при виборах народних депутатів. На його думку, із законодавчого визначення політичної реклами

неможливо чітко встановити, чим же політична реклама відрізняється від передвиборної агітації. Що означає – “розміщена за допомогою рекламних засобів”, адже законодавство України про рекламу на правовідносини в сфері виборчого процесу не поширюється. Також виникає запитання – якщо розміщення рекламного матеріалу за своїм змістом і формою на порушення вимог Закону не оплачено за рахунок коштів виборчих фондів партій, тобто такий матеріал є фактично прихованою політичною рекламою, то це вже не політична реклама? Ймовірно, що при застосуванні Закону в частині, що стосується розповсюдження політичної реклами, виникне ще чимало питань і проблем [2, с. 32–33].

Стаття 53 визначає обмеження щодо ведення передвиборної агітації. Зокрема, участь у передвиборній агітації забороняється: іноземцям, особам, які мають подвійне громадянство, та особам без громадянства; органам державної влади, органам влади Автономної Республіки Крим, органам місцевого самоврядування, правоохоронним органам і судам; у робочий час посадовим та службовим особам органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, крім випадків, коли відповідна посадова чи службова особа є кандидатом у депутати чи кандидатом на посаду сільського, селищного, міського голови; командирам військових частин та їх заступникам серед своїх підлеглих, крім випадків, коли відповідна особа є кандидатом у депутати чи кандидатом на посаду сільського, селищного, міського голови; членам виборчих комісій протягом строку повноважень відповідних виборчих комісій.

Частина 4 статті 53 забороняє проводити передвиборну агітацію, що супроводжується наданням виборцям грошей чи безоплатно або на пільгових умовах цінних паперів, кредитів, лотерей, товарів (крім товарів, що містять візуальні зображення назви, символіки, прапора політичної партії, місцева організація якої є суб’єктом виборчого процесу, або інших агітаційних матеріалів, за умови, що вартість таких товарів не перевищує п’яти відсотків мінімального розміру заробітної плати) та інших матеріальних цінностей або робіт чи послуг.

Засобом масової інформації усіх форм власності, що діють на території України, забороняється протягом семи днів перед днем виборів поширювати інформацію про результати опитувань громадської думки щодо місцевих організацій партій – суб’єктів виборчого процесу та кандидатів або коментувати рейтинги кандидатів, місцевих організацій партій.

Резюмуючи, варто зазначити, що у законодавстві про місцеві вибори залишається не вирішеним головне питання: як відрізнити агітацію політичної спрямованості, що може здійснюватися як у період між виборами, так і під час виборчих кампаній, від суто передвиборної агітації. На нашу думку, законодавцям потрібно дати точне й гранично вузьке визначення передвиборної агітації, розмежувати передвиборну агітацію і політичну рекламу. Однак на сьогоднішній день у відповідних нормативно-правових актах міститься великий перелік дій, що підпадають під передвиборну агітацію, і цим самим парадигма передвиборної агітації залишається відкритою для правозастосування, причому зі включенням у цей перелік всієї непрямой агітації.

Використані джерела:

1. *Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів : закон України від 10.07.2010 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 30–31. – Ст. 382.*
2. *Магера, А. Окремі аспекти проведення передвиборної агітації та діяльності засо-*



Кравчук Степан Йосипович,
*доцент кафедри філософії, політології та права
Хмельницького національного університету,
кандидат юридичних наук, доцент*

ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ТРУДОВОЇ ЗАЙНЯТОСТІ МОЛОДІ

Молодь є особливо активною складовою сучасного українського суспільства. Молодим поколінням належить реалізувати започатковані у нашій державі реформи та розвинути їх до рівня системних соціально-економічних перетворень. Саме від здатності молоді бути активною, дієздатною та творчою силою залежать перспективи державорозбудовного процесу в Україні. Молодь найбільш продуктивна і в соціально-демографічному відношенні. Вона є незамінною складовою у природному процесі зміни поколінь, забезпечення чисельного оновлення населення й досягнення таким чином його тривалого існування. В Україні проживає понад 11 млн. молодих громадян, які становлять 22,6 відсотка населення країни [8].

Конституція України в 2 розділі проголошує цілий ряд прав та свобод людини і громадянина в Україні, в тому числі ст. 38 та 42 надають громадянам України право займатись підприємницькою діяльністю, яка не заборонена законом.

Проблемою трудової діяльності молоді в Україні займались науковці Балакірева О., Красовська Н., Перепелиця М., Гетьманенко Ю., Тахтарова К. та інші [4; 5; 6; 7]. За їх оцінками вирішення проблем участі молоді у трудовій діяльності можливе за умови належної організації праці та відповідному фінансовому забезпеченні. Тому, на їх думку, необхідно приділити значну увагу політиці органів місцевого самоврядування та державної влади у вирішенні відповідних проблем. Разом з цим, проблемні аспекти правового регулювання системи контролю за забезпеченням відповідними умовами трудової діяльності молоді України науковцями не вивчалась.

Основне завдання дослідження полягає в тому, що визначення системних підходів до її організації дозволить правильно забезпечити організацію контролю органів місцевого самоврядування та державної влади за працевлаштуванням та безпосередньою трудовою діяльністю молоді на основі внесення змін до нормативно-правової бази, що регулює відповідні відносини та сприятиме виконанню її положень.

Дослідження основних чинників забезпечення трудової діяльності молодих громадян держави не буде повним і всебічним, якщо не розглянути головні загальні передумови забезпечення реалізації, охорони і захисту її прав і свобод, якими виступають правова держава і громадянське суспільство.

В умовах економічної кризи трудова функція молоді опосередковується і супроводжується дією, спрямованою на зміну соціальних відносин. На сьогодні підприємницька діяльність лише частково легалізована. Однак уже на цьому етапі певний політичний прошарок почав усвідомлювати свої особисті інтереси, через те виникає потреба в спільних бізнесово-політичних діях для задоволення політичних інтересів.

Разом з цим, політична нестабільність, боротьба представницької та виконавчої влади ще не створюють нормальних умов для трудової діяльності молоді, а здебіль-

шого спричинюють до виникнення конфліктних ситуацій. Корупція, мафія, великі податки, висока інфляція, падіння попиту – можливі реалії конфліктної ситуації в системі підприємництва [5, с. 4].

Досить проблемною ситуацією щодо політики та бізнесу є система дії малого та середнього бізнесу. Адже цей суспільний феномен не має реальних можливостей впливати на характер і процес прийняття політичних рішень, бо не має стільки фінансових можливостей для привернення на свою сторону засобів масової інформації та політики.

Керівники органів місцевого самоврядування не враховують тих обставин, що підприємницька еліта помолодшала, а це у свою чергу дає право стверджувати, що в бізнес влилася аполітична молодь, таке підприємництво опинилося поза існуючими партіями. Якщо оцінювати цей процес, то варто зробити висновок, що в державі відбувається конфлікт “політична влада – суспільство – підприємництво – праця молоді” [7, с. 54].

Сьогодні основна маса бізнесменів занепокоєна долею свого підприємництва і готова підтримати ту політичну владу, котра дасть можливість вести бізнесові справи вигідно. Тому виникає нагальна потреба формувати сучасні цінності на основі інтелекту й духовності.

Нині політичним авангардом підприємництва стають представники великого бізнесу. Вони нагромадили солідний капітал, але в умовах економічної та політичної нестабільності не готові інвестувати його в політику, що призводить до виникнення конфліктної ситуації між владою та представниками малого і середнього бізнесу, яка триватиме досить тривалий період, що не на користь економічній та політичній стабільності як в державі, так і в певному регіоні [4, с. 81].

Участь молоді в підприємстві в сучасних умовах потребує глибокого аналізу щодо його правового регулювання. Особливий акцент необхідно зробити на з'ясуванні питання, яке стосується реалізації трудових прав молоді в умовах трансформації українського суспільства, а також визначити шляхи вдосконалення чинного трудового законодавства.

Конституцією України права та свободи громадян визнано найвищою цінністю, зокрема у статті 43 проголошено, що держава створює умови для повного здійснення громадянами права на працю, гарантує рівні можливості у виборі професії та роду трудової діяльності, реалізовує програми професійно-технічного навчання, підготовки і перепідготовки кадрів відповідно до суспільних потреб. Ці положення реалізовано в низці законодавчих актів, зокрема в одних із останніх законах “Про розвиток та державну підтримку малого і середнього підприємництва в Україні” та “Про зайнятість населення” [1; 2].

Разом з цим, в діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування на сьогодні відмічається важливий недолік – усунення від контролю за виконанням вимог власних нормативно-правових документів. При цьому на недостатньому рівні залишається стан додержання трудових прав і можливості їх захисту. Однією з найменш захищених категорій населення залишається молодь, яка потребує особливого правового захисту з боку держави.

Загострення соціально-економічних проблем, недосконалість правової і нормативної баз, відсутність дієвих механізмів державної підтримки молоді в період її соціального становлення і розвитку значно ускладнили процеси відновлення інтелектуального потенціалу, трудових ресурсів держави, негативно позначилися на матеріальному становищі молоді сім'ї, здоров'ї, фізичному й духовному розвитку молодих громадян, призвели до зростання безробіття серед молоді, загострення криміногенної ситуації в

суспільстві [9]. Боротьба за виживання вітчизняних підприємств призводить до погіршення умов праці, в тому числі молоді. Тим часом можливості молодих людей обмежені через їх низьку конкурентоздатність порівняно з іншими категоріями населення.

Молодь у нашій країні є особливо соціально незахищеною категорією, через відсутність практичного досвіду, правових і професійних знань, в умовах жорсткої конкуренції на ринку праці. Така ситуація виникає через те, що ринок праці сам по собі не створює гарантій здійснення права на працю, а особливо для молоді, яка з об'єктивних причин не здатна на рівних конкурувати з досвідченими працівниками. Роботодавцям потрібні досвідчені кадри, тому молодій людині без досвіду роботи працевлаштуватися нині доволі непросто. Тому сьогодні зростає необхідність підвищення соціально-правового захисту права на працю молоді шляхом зміни характеру та умов праці в новітніх соціально-економічних умовах, введення нових та перегляду діючих норм умов праці й надання додаткових гарантій щодо трудових прав молоді.

Найчастіше саме молодь є найбільш експлуатованим “знаряддям” праці, отримуючи за це мізерну плату або взагалі її не отримуючи. Хоча державою передбачено деякі додаткові гарантії зайнятості, надання першого робочого місця, обмеження щодо звільнення, додаткові соціальні гарантії, обов'язкові щорічні профілактичні медичні огляди тощо, їх не можна назвати значними заходами соціального захисту молоді. Тому досить важливо, щоб надалі законодавство про працю молоді розвивалось, із врахуванням особливостей молодих робітників.

Аналізуючи статистичні відомості центрів зайнятості, можна констатувати, що кожен другий клієнт – молода людина. Основними ж категоріями молоді є випускники навчальних закладів різних рівнів акредитації, які не мають досвіду та є претендентами на перше робоче місце.

Важливою проблемою зайнятості молоді є відмова роботодавця в наданні першого робочого місця. Молоді люди, які бажають працевлаштуватися, як правило, не мають досвіду роботи, наявність якого є найбільш поширеним аргументом для відмови.

Таким чином, виникає проблема, при якій молоді люди опиняються в ситуації, коли їх не беруть на роботу, оскільки вони не мають досвіду; в той же час вони не можуть набути цього досвіду, оскільки вони ніколи не працювали.

Не менш важливою проблемою є неповна зайнятість, тобто значна кількість молодих людей є частково зайнятими; при цьому вони працюють менше часу, ніж вони б того бажали. Високий рівень часткової зайнятості дозволяє зробити висновок про те, що молоді люди погоджуються на такі умови праці, які не відповідають вимогам правових норм, тому що вони розглядають роботу як тимчасову і не впевнені в майбутньому.

Дієвою формою підтримки молодіжної зайнятості є працевлаштування молодих безробітних громадян шляхом надання роботодавцю дотацій за рахунок коштів Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття. Це стимулюватиме роботодавців працевлаштовувати молоду людину, яка згодом зможе закріпитися на виробництві і стати по-справжньому кваліфікованим фахівцем. З метою забезпечення додаткових гарантій зайнятості молоді було прийнято Закон України “Про забезпечення молоді, що отримала вищу або професійно-технічну освіту, першим робочим місцем з наданням дотації роботодавцю”.

Для реалізації цього Закону затверджена Постанова Кабінету Міністрів України від 19 березня 2008 р. № 223 “Деякі питання надання роботодавцям дотації для забезпечення молоді першим робочим місцем”, де визначений перелік професій і спеціальностей, за якими роботодавцю може надаватися дотація у разі забезпечення молоді

першим робочим місцем [3].

Разом з цим декларативність цих документів полягає у незацікавленості владних структур кардинально вирішувати питання забезпечення роботою молоді або підтримувати її підприємницьку діяльність. Тому вирішити в межах нормативно-правових документів це питання зможе лише сама молодь, об'єднавшись для цього у громадські організації. Діяльність громадських об'єднань підприємців – це конкретна підтримка і розвиток молодіжного підприємництва як у цілому в Україні, так і в кожному конкретному регіоні. Дієвість такої підтримки вимірюється не тільки кількістю суб'єктів підприємництва, зареєстрованих у тому чи іншому регіоні, а й тим, настільки вільно і прозоро вони можуть займатися бізнес-діяльністю.

Крім цього, для забезпечення власної підприємницької діяльності на сьогодні є один вихід – шляхом проведення масових протестних заходів домагатись від центральних та місцевих органів влади реалізовувати їх права. Відсутність таких дій залишить проголошені законодавчою та виконавчою владою держави пріоритетні напрями розвитку молодіжної підприємницької діяльності та питання їх працевлаштування за лаштунками приватного бізнесу олігархічних структур, які безпосередньо впливають на правотворчу діяльність сьогоднішньої влади.

Висновки. Громадянське суспільство є першочерговою передумовою створення правової держави: неможливо побудувати правову державу там, де складові елементи даного суспільства не є розвинутими. У сучасних умовах держава повинна не лише проголошувати пріоритет прав і свобод особи, а й координувати відповідно до нього свої цілі, завдання, функції в усіх сферах – політичній, соціально-економічній і культурній. Роль правової держави не може зводитись лише до декларування прав і свобод особи, серед її функцій мають бути: гарантія соціальної безпеки, дотримання соціальної справедливості, гарантований незалежний рівень життя, соціальний мир і злагода. Держава має всебічно сприяти забезпеченню гідного життя для своїх громадян.

Разом з цим, Україну не можна у повній мірі визнати правовою державою тому, що права і свободи особистості ще не стали вищою цінністю. Формування правової держави і створення умов, за яких людина дійсно стає вищою соціальною цінністю, є надзвичайно складним завданням, її вирішення можливе лише в результаті тривалих зусиль всього суспільства, пов'язаних з подоланням комплексу наявних проблем. Крім цього, негативним фактором в Україні є низька правосвідомість і правова культура з одного боку молодих громадян, з іншого – органів місцевого самоврядування, що створює конфлікт їх інтересів і вирішити їх можна лише за умови посилення контролю молоді за діяльністю влади, а не навпаки, що маємо ми сьогодні.

Використані джерела:

1. *Про розвиток та державну підтримку малого і середнього підприємництва в Україні : закон України від 22.03.2012 р. № 4618-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 3.*
2. *Про зайнятість населення : закон України від 05.07.2012 р. № 5067-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ligasakon.ua>.*
3. *Деякі питання надання роботодавцям дотації для забезпечення молоді першим робочим місцем : постанова Кабінету Міністрів України від 19.03.2008 р. № 223 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ligasakon.ua>.*
4. *Балакірева, О.М. Проблеми працевлаштування та міграційні орієнтації молоді // Економіка і прогнозування. – 2006. – № 4. – С. 76–91.*
5. *Красовська, Н. Як зорієнтувати молодь на ринку праці // Праця і зарплата. –*

2008. – № 17. – С. 4.

6. Перепелиця, М. П. Державна молодіжна політика в Україні (регіональний аспект) : монографія. – К. : Український ін-т соціальних досліджень; Український центр політичного менеджменту, 2001. – 242 с.
7. Гетьманенко, Ю.О. Зарубіжний досвід регулювання зайнятості молоді / Ю.О. Гетьманенко, К.А. Тахтарова // Проблемы развития внешнеэкономических связей и привлечения иностранных инвестиций: региональный аспект. – 2011. – Т. 2. – С. 51–59.
8. Державний комітет статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua>.
9. Молодіжна доктрина України (проект) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://cek.org.ua>.



Крот Людмила Миколаївна,
доцент кафедри фінансів і кредиту
Кременчуцького національного університету імені Михайла Остроградського,
кандидат економічних наук

ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ ДОХОДНОЇ ЧАСТИНИ БЮДЖЕТУ ЗЕМСЬКИХ УСТАНОВ ЛІВОБЕРЕЖНОЇ УКРАЇНИ У ДРУГІЙ ПОЛОВИНІ ХІХ – НА ПОЧАТКУ ХХ СТОЛІТЬ

Місцеве самоврядування в Україні за роки незалежності пройшло нелегкий шлях становлення та довело свою важливість, необхідність та спроможність вирішувати проблеми та забезпечувати існування територіальних громад. Водночас невирішені проблеми й неврегульовані питання свідчать про необхідність подальшого підвищення його ефективності з метою забезпечення більшої спроможності та якості надання управлінських послуг населенню місцевих територіальних одиниць. Досвід земських установ, які діяли в Російській імперії в другій половині ХІХ – на початку ХХ століття, отримав загальне визнання і довів свою ефективність. На нашу думку, він повинен бути вивчений більш глибоко і критично осмислений з позицій вирішення проблем сьогодення. Заслужують на досконале вивчення як загальні питання організації земського самоврядування, так і всі сторони практичної діяльності земських установ.

Проблема формування земського бюджету висвітлена в роботах як дореволюційних, так і сучасних дослідників, а саме: О. Лазаревського, Б. Веселовського, В. Дорошенка, Л. Корнійчук, В. Абрамова.

У 1864 р. царський уряд започаткував реформу місцевої влади. Було видане “Положення про створення земських установ”, згідно якого в губерніях і повітах мали бути сформовані виборні органи – земства. До їх компетенції входило вирішення питань, пов’язаних з освітою, медициною, економікою, шляхами тощо. Кошти на їх утримання та діяльність мали надходити з повітів та губерній, де вони діяли. Тому проблема формування дохідної частини бюджету зазначеного органу місцевого самоврядування стала актуальною від самого початку його існування [1].

Одним з перших практичних питань, з якими зіткнулося земство, стало оподаткування різних категорій населення на місцеві потреби. “Тимчасовими правилами...” та окремими законодавчими актами 1866–1868 рр. були визначені джерела земських надходжень. Земському оподаткуванню підлягали нерухоме майно, торгівля, промис-

ловість. Доходи органів місцевого самоврядування за способами їх отримання поділялись на окладні та неокладні.

Перші складала основу земського бюджету. До них відносились доходи від обкладання:

- 1) нерухомого майна в містах і повітах – землі, ліси, житлові будинки, фабричні, заводські і торгові приміщення;
- 2) промислових свідоцтв і патентів на заводи з виробництва різних напоїв та на установи з продажу спиртних напоїв;
- 3) установи трактирного промислу за межами міських поселень.

До неокладних доходів належали:

- 1) доходи з нерухомого майна самого земства та відсотки з капіталів, які їм належали;
- 2) судові та митні збори, які стягувались по цивільним справам;
- 3) мита за користування установами та послугами земства: шосейні та мостові збори за проїзд по земським дорогам і мостам, плата за лікування та навчання в земських установах;
- 4) доходи від земських промислових підприємств;
- 5) штрафи і пені за несвоєчасну сплату земських податків та ін. Сюди додавались субсидії від казни, товариств і приватних осіб переважно з певним призначенням (на медицину, стипендії учням і студентам, будівництво залізниць та інше).

Спочатку неокладні податки займали в земському бюджеті другорядне місце, але згодом вони значно зросли. Якщо в 1871 р. вони складали в середньому всього 10 % від загального кошторису, то в 1913 р. – майже третину.

Кількість земських податків, що призначались на окремий фінансовий рік, визначались порядком складання доходного кошторису. Проекти земського кошторису і розкладок складались на кожен рік губернськими (в жовтні року, який минав) і повітовими (в серпні року, який минав) земськими управами і вносились ними на розгляд чергових земських зборів в перший день їхнього відкриття.

Затверджений кошторис і розкладка друкувались в “Губернских ведомостях”, а потім – окремою книгою і надсилались у всі земські управи до всіх гласних. До нього додавалась загальна пояснювальна записка, в якій вміщувався огляд грошових доходів і витрати земства, розміри потреб, які задовольнялись натурою, а також вказувались на зміни в порівнянні з минулим роком.

Податкову систему земства налагоджували поступово. У 1865 р., коли відкрились перші земські збори, відомостей про дохідність нерухомого майна не існувало. Раніше податками обкладались ревізькі душі, а не доходи. Російський дослідник В. Абрамов виокремив чотири типи оцінок земельного майна, які застосовували земства:

- рівне подесятинне оподаткування без розподілу земель на категорії;
- оцінка здійснювалась відповідно до норм обов’язкового і добровільного викупу згідно закону від 19 лютого 1861 року і зводилася до подушного оподаткування;
- поділ земель на “населені” і “ненаселені” з посиленням обкладання перших;
- збір податків у відповідності з цінністю і прибутковістю земель, розподіл їх на категорії [2, с. 31].

Всі зазначені вище типи використовувались і на Лівобережній Україні, але найбільш розповсюдженою була подесятинна оцінка. Її застосування мало ще виправдання в перших роках існування земств, згодом вона стала аномалією, корисною лише землевласникам. За статистикою, врожайність поміщицьких земель в Харківській губернії була вищою від урожайності селянських на 21 %, а оподаткування останніх – лише на 2,3 %, у Полтавській – на 10 % і відповідно 1,2 % [3, с. 7]. Як бачимо,

оподаткування селянських земель ніби нижче від поміщицьких, але якщо врахувати їх низьку врожайність, то відношення буде оберненим.

Крім подесятинної рівномірної використовувалися й інші системи оподаткування. Обкладання за нормами від 19 лютого 1861 року зводилось до того, що перші десятини оцінювалися вище, ніж наступні. Податок встановлювався навпаки – чим більше хто мав землі, тим менше платив за десятину. Наприклад, хто мав менше двох десятин землі, платив за неї 25 коп., а за одну десятину з п'ятитисячного лану сплачували лише 0,52 коп.

При оподаткуванні згідно прибутковості і цінності земель оцінки встановлювалися часто довільно, частина земель взагалі не обкладалась. Врожайність поміщицьких і селянських земель подавалася однаковою. Тому з метою впорядкування оцінки нерухомого майна земства звернулись до статистичних досліджень. Завдяки даним земської статистики розподіл земських зборів отримав тверде обґрунтування, ставав більш рівномірним і справедливим.

Поступово сума податків, які збирали земства, зростала – земські збори в 34 російських губерніях протягом 1865–1913 рр. збільшилися в 50 разів [2, с. 32]. Зростали вони і в повітах та губерніях Лівобережної України: в Полтавській губернії в 1900 р. загальний бюджет губернського і повітових земств складав 3823057 крб. [4, с. 34], а вже в 1914 р. – 14835800 крб. [5, с. 972]. У Чернігівській губернії прибутковий кошторис земських установ у 1901 р. складав 3023000 крб. [6, с. 527], у 1913 р. – 7767000 крб. [5, с. 972]. Із загальної суми прибутків дві третини припадало на повітові земства. Головним джерелом прибутків земств протягом всього їх існування служив податок з нерухомості, в основному, з землі: податок з нерухомого майна складав у 1885 р. 75 % всього бюджету земств Чернігівської губернії, в 1909 р. він зменшився до 58 %, проте суттєво зросли урядові субсидії.

На Чернігівщині протягом 1907–1910 рр. щорічне збільшення обкладання земель давало 85000 крб., на Полтавщині – 292000 крб., а на Харківщині – 485000 крб. [7, с. 324].

Прибутки з документів на право торгівлі і промислів залишалися майже незмінними протягом 1885–1910 рр. У той же час постійно збільшувалось обкладання однієї десятини землі: у 1870–1880 рр. – 13 коп., а вже в 1910 р. – 50 коп.

Зросло також “обкладання” споруд фабрик і заводів. У 1885 р. цей тип нерухомого майна давав земству 118000 крб., а в 1909 р. – майже 400000 крб. Міське нерухоме майно давало 200000 крб. замість 70000 крб. 25 років тому [6, с. 528].

Одним з пережитків феодалізму в пореформені часи було збереження натуральних повинностей – дорожньої, підводної, квартирної, які були доволі обтяжливими. Однак згодом поступово більшість земств стали відмовлятися від натуральних повинностей, і на початку ХХ століття їх фактично було ліквідовано. Таким чином, відмова від натуральних повинностей і заміна їх грошовими мала позитивне значення – тягар обов'язків від селян перекладався на всі стани.

З початку ХХ століття помітну роль в земському кошторисі починають відігравати субсидії від казни. У 1896 році на Чернігівщині вони не досягали 113000 крб., в 1901 р. становили 600000 крб., в 1910 р. – 1154000 крб. [2, с. 32].

Отже, земства формувалися як установи, що перетворювали капітали, землі, нерухомість територій повітів та губерній на користь населення даної місцевості. Земський бюджет не планувався вищими центральними державними установами, складався виключно з місцевих податків, величину яких встановлювали земські гласні. Особиста господарська діяльність громадян стала економічною основою місцевого

самоврядування.

Процес формування земської податкової системи відбувався доволі непросто, особливо в перші десятиліття. Однак, з роками вона стала більш досконалою. Завдяки зусиллям земських статистиків зростала сума податкових зборів.

Використані джерела:

1. *Положение о губернских и уездных учреждениях от 1 января 1864 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собрание второе, т. 39. – СПб., 1867. – № 40457.*
2. *Абрамов, В. Земский бюджет / В. Абрамов // Банковские услуги. – 1996. – № 3–4. – С. 30–33.*
3. *Дорошенко, В. З історії земства на Україні / В. Дорошенко. – Львів, 1909. – (ЗНТШ. Студії з поля суспільних наук і статистики). Т. II. – 1909. – 68 с.*
4. *Статистический ежегодник Полтавского губернского земства. Год 5-й. – Полтава : Типолитография И. А. Дохмана, 1901. – 536 с.+205 с.*
5. *Сметы земств на 1915 год // Земское дело. – 1915. – № 22. – С. 971–976.*
6. *Дядиченко, А. Доходы и расходы Черниговского земства за последние 25 лет / А. Дядиченко // Земское дело. – 1911. – № 6–5. – С. 27–531.*
7. *Веселовский, Б. История земства: в 4 т. / Б. Веселовский. – СПб., 1909. – Т. 2. – 703 с.*



Кукуріка Тетяна Русланівна,
*студентка магістратури за спеціальністю “Державна служба”
факультету управління та економіки
Хмельницького університету управління та права*

ОСНОВНІ ЕТАПИ ФОРМУВАННЯ ВІДНОСИН З УПРАВЛІННЯ КОМУНАЛЬНОЮ ВЛАСНІСТЮ В УКРАЇНІ: ВІД САРМАТІВ ДО СЬОГОДЕННЯ

Місцеве самоврядування є порівняно новим соціальним інститутом для України. Сам термін увійшов в політичний та юридичний обіг з середини ХІХ ст. за ініціативи прусського юриста Рудольфа Гнейста. Сьогодні ця форма суспільного устрою відображена у прийнятих 1985 року міжнародних правових документах – Всесвітній декларації місцевого самоврядування та Європейській хартії місцевого самоврядування, згідно з якими важливими ознаками будь-якого органу місцевого самоврядування є його правова, організаційна та фінансова автономія [3]. Матеріально-фінансовою основою місцевого самоврядування є комунальна власність [2].

Історія становлення комунальної власності як матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування тісно пов'язана з історією державного управління, проте має свої особливості. Так виділяють вісім основних етапів формування відносин з управління комунальною власністю в Україні, починаючи від сарматів і до сьогодення [4, с. 46–288].

1. Скіфсько-сарматський, античний та ранньослов'янський період (І тис. до н. е. – ІХ ст. н. е.).

Найдавнішою державою на теренах України була Скіфія, що займала майже всю територію сучасної України. Велика Скіфія – це був союз племен, кожне з яких мало власну територію (такі об'єкти комунальної форми власності як земля та природні ресурси). За державно-політичним устроєм та структурою державного управління

Сарматія практично не відрізнялася від Скіфії, окрім особливого становища у сарматському суспільстві жінки. У грецьких містах – державах Північного Причорномор'я (Ольвія, Херсонес, Феодосія, Пантікапей, Тіра) до об'єктів комунальної форми власності можна віднести земельні угіддя, дороги, громадські приміщення та деякі виробничі підприємства. Місцеве самоврядування у цей період було досить розвинене, проте комунальна власність як така практично не розвивалася.

2. Київсько-руський та галицько-волинський період (початок IX ст. – перша половина XIV ст.).

Основну масу Київсько-руської держави становила так звана земська людність, громада в широкому розумінні цього слова. Населення зобов'язане було сплачувати данину. Основою оподаткування було хліборобське господарство – данину сплачували від плуга, рала або диму. Спільною власністю місцевих громад були земельні ділянки, проте доходи від них йшли у державну казну. У подальшому спадкоємцем Київської Русі стало Галицько-волинське князівство, де існувала добре розгалужена система місцевого управління, проте інститут комунальної власності не розвивався. Під впливом міст Західної Європи в деяких галицько-волинських містах запроваджується Магдебурзьке право, тобто самоуправління. Міське майно по праву належало громаді, проте містами управляли призначені князем тисяцькі, воєводи і посадники, у руках яких поєднувалася адміністративна, військова та судова влада.

3. Литовсько-руський та польський період (XIV ст. – початок XVII ст.).

Після розпаду Галицько-волинського князівства Україна втратила свою самостійність, проте українські землі у складі Великого князівства Литовського користувалися широкою автономією. Місцевому населенню на правах власності належали общинні землі та землі, що пустували, які згодом передавалися у приватну власність. Менша частина міст користувалася магдебурзьким правом, що поширювалося на все населення міст. Саме міське населення і обирало станові органи самоуправління. Такі міста мали право займатися різними видами народного ремесла, проводити торги та ярмарки, проте при цьому сплачували певні податки.

4. Козацький період (середина XVII ст. – кінець XVII ст.).

Козацький період відзначається бурхливим розвитком козацького самоврядування, Запорозька Січ стала центром об'єднання всіх національно свідомих сил та основою формування української етнічної держави. Саме так виникла держава в державі. У цей період селяни та козаки на правах спільної власності володіли земельними наділами, проте управління земельними справами здійснювалося полковниками. У період гетьманського правління досить широкими були повноваження місцевої адміністрації та місцевого самоуправління, однак після ліквідації автономного устрою Україна була перетворена у звичайну провінцію Російської імперії.

5. Бездержавницький період (кінець XVIII ст. – 1917 р.).

Українські землі у складі Російської імперії втратили будь-яку автономію. Інтереси громади чиновниками були відсунуті на задній план. Реформа місцевого самоуправління позитивно вплинула на розвиток сільської общини, яка мала у своїй власності землю, місцеві дороги, волосні училища та крамниці, волосне господарство тощо. До компетенції міського управління були віднесені питання благоустрою міста, транспорт, каналізація, водопровід, організація освіти та медицини тощо. На українських землях у складі Австро-Угорщини засновувалися повітові громади та їх органи – повітові комітети, до компетенції яких відносилися питання господарського характеру. Саме на цьому етапі спостерігається формування муніципальної власності як окремого інституту, спеціалізація фінансових інституцій у сфері муніципальної полі-

тики та поступове згорання цих процесів у 1920-х рр.

6. Період визвольних змагань українського народу за відновлення своєї власної держави 1917–1920 рр.

Адміністративно-територіальний устрій українських земель за конституційним проектом М. Драгоманова передбачав, що самоврядування здійснюється безпосередньо сходами громадян або зібраннями виборних представників. До компетенції повітових, волосних, міських та сільських самоврядних органів належали: встановлення місцевих податків та зборів, керівництво поліцією, розкладка й розподіл прямих державних податків, завідування всіма справами громадського господарства (суспільне майно, базари, ярмарки), благоустрою (шляхи сполучення, публічні мешкання, пошта тощо), добробуту (оздоровлення, продовольство, страхування, охорона майна), початковою та середньою освітою.

До компетенції міських органів самоврядування відносилися: догляд за загальним станом землеробства, лісів, промислів, заводів, фабрик, контроль за охороною природи та раціональним використанням природних ресурсів. Проте за часів Гетьманату виник хронічний конфлікт між місцевою адміністрацією і органом місцевого самоврядування.

7. Радянський період 1921 р. – 1991 р.

Радянський період характеризується розвитком державної форми власності, скасуванням приватної власності на землю й на всі інші засоби виробництва, а також виокремленням комунальної як форми державної власності. Позитивним моментом на території України після створення СРСР було те, що вона зберігала свою окрему територію, правда окреслену не державним, а адміністративним кордоном. На цій території відбувався процес упорядкування адміністративно-територіального поділу та управління. Ради міст та сіл ставали вищими органами місцевої влади. Вони отримали право юридичної особи, самостійний бюджет, у їх відання передавалося керівництво промисловістю та сільським господарством, фінансово-податкові питання. Проте на початку 30-х рр. в Україні була встановлена двоступенева система управління. З початком війни змінилися і напрями діяльності та організація органів управління, так на місцеві ради була покладена складна робота з евакуації населення, виробничої бази тощо, а у повоєнний період відбувається посилення централізація влади. Місцеві органи влади мали назву Рад депутатів трудящих, керівництво якими здійснювала партійно-радянська бюрократія. До їх компетенції відносилися питання господарського та соціально-культурного будівництва.

8. Період відновлення та утвердження незалежної Української держави 1991–2013 рр.

Поняття комунальна власність у законодавстві України виникло в грудні 1990 року при прийнятті Закону Української РСР “Про місцеві Ради народних депутатів і місцеве самоврядування”. Законодавством визначено, що комунальна власність є основою місцевого самоврядування, управління комунальною власністю здійснюється від імені населення адміністративно-територіальних одиниць відповідними місцевими районними радами народних депутатів і уповноваженими ними іншими органами місцевого самоврядування. До комунальної власності було віднесене майно, що було передано безкоштовно колишнім СРСР і Українською РСР, іншими суб’єктами, а також майно, придбане місцевими радами народних депутатів за рахунок коштів, що їм належали.

Нова Конституція України визначила нові правові принципи функціонування комунальної власності і її економічної природи. Відповідно до Конституції комунальна

власність впроваджується як форма власності, якої до цього часу не було в Україні.

У відповідності до Конституції, Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” суб’єктами права комунальної власності є територіальні громади сіл, селищ, міст, районів у містах. Склад об’єктів комунальної власності багатоманітний. Стаття 142 Конституції України вказує, що матеріальною та фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме та нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші засоби, земля, природні ресурси, які знаходяться у власності територіальних громад, а також об’єкти їх спільної власності, що знаходяться в управлінні районних та обласних рад [1].

Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” до об’єктів комунальної власності відносить рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, землю, природні ресурси, підприємства, установи та організації, в тому числі банки, страхові товариства, а також пенсійні фонди, частку в майні підприємств, житловий фонд, нежитлові приміщення, заклади культури, освіти, спорту, охорони здоров’я, науки, соціального обслуговування та інше майно і майнові права [2].

Отже, на різних історичних етапах становлення Української держави роль комунальної власності залежала від політичного устрою, форми правління, адміністративно-територіального поділу країни тощо. Проте, основне призначення об’єктів комунальної власності випливає з характеру діяльності органів місцевого самоврядування, які покликані задовольняти потреби територіальної громади.

Використані джерела:

1. Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Про місцеве самоврядування : закон України від 27.05.1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24.
3. Європейська хартія місцевого самоврядування. Офіційний переклад // Бюлетень законодавства і юридичної практики України. – 2002. – № 10: Місцеве самоврядування в Україні. – С. 10–17.
4. Усаченко, Л. М. Історія державного управління в Україні : навч. посіб. / Л. М. Усаченко, В. І. Тимцуник. – К. : Інтерсервіс, 2013. – 292 с.



Лежук Анастасія Володимирівна,
студентка 5 курсу факультету управління та економіки
Хмельницького університету управління та права

РЕГУЛЮВАННЯ МОЛОДІЖНОГО РИНКУ ПРАЦІ В РЕГІОНІ

Національний ринок праці зазнає серйозних проблем у зв’язку зі складною сучасною економічною ситуацією в державі. Особливо це стосується такого важливого сегменту ринку праці як молодь, який вимагає оптимізації основних його параметрів для покращення ситуації із працевлаштування. В останній час виникають багато протиріч між попитом на робочу силу молоді та її пропозицією, ускладнюються процеси її залучення до сфери продуктивної зайнятості. Внаслідок чого виникає деформація регіональної, галузевої структури зайнятості молодих людей. Всі ці процеси також посилюються недосконалістю механізмів державного регулювання молодіжного ринку праці. Особливо гостро такі проблеми постають в регіональному аспекті. Тому ак-

туальність їхнього вирішення обумовлюється потребою наукового дослідження структурно-динамічних зрушень у межах молодіжного сегменту регіонального ринку праці та визначення перспектив його розвитку.

Теоретико-методологічні засади формування і розвитку національного ринку праці та його молодіжного сегменту в умовах економічних трансформацій, обґрунтування критеріїв і принципів функціонування молодіжного сегменту ринку праці досліджено в працях вітчизняних учених Абашиної О. В., Большой О. В., Васильчука Н. О., Винник І., Горбунова В. О., Лизанця А. Г. та інших.

Загальнонаціональний ринок праці – сукупність економічних відносин, форм і методів погодження і регулювання інтересів безпосередніх виробників і роботодавців, пов'язаних з організацією, використанням і оплатою найманої праці [5, с. 65].

Регіональний ринок праці – це суспільно-економічна система, метою функціонування якої є нагромадження, використання та відтворення людських ресурсів в межах регіону. Вона охоплює в межах конкретної території цілісну сукупність сфер, відносин, форм і методів, пов'язаних з трудовою діяльністю людини. Формування регіонального ринку праці обумовлене сформованими системами господарювання, розселення та рівнем розвитку продуктивних сил та виробничих відносин [3, с. 66].

Молодіжний сегмент – найбільш проблемна частка регіонального ринку праці. У зв'язку з цим, можна виділити такі його особливості:

1. Суттєва незбалансованість між обсягами і структурою попиту на робочу силу молоді та обсягами і структурою її пропозиції. Вона обумовлена тим, що, з одного боку, соціальна потреба молоді у отриманні професійної освіти часто не відповідає потребам економіки, з іншого боку – недостатньою поінформованістю молодих людей про потреби ринку праці та неефективною профорієнтаційною роботою.
2. Система професійної підготовки кадрів в якісному і кількісному виразі (структура та кількість випускників за професіями) не відповідає потребам ринку праці, що ускладнює працевлаштування молоді.
3. Молодь, яка вступає на ринок праці, має значно гірші параметри конкурентоспроможності порівняно з працівниками старших вікових поколінь, оскільки не володіє досвідом практичної роботи і ще не здобула високого професіоналізму. Тому в конкурентній боротьбі за робочі місця вона має гірші шанси на працевлаштування [1, с. 36].
4. Велика частка молоді, яка не витримала конкурентної боротьби з представниками старших вікових поколінь, виштовхується на нерегульований ринок праці. Серед молоді досить поширеною є тіньова зайнятість, що не сприяє нормальному розвитку робочої сили молоді.
5. Оплата праці молодих людей зазвичай є низькою і в більшості випадків не відповідає потребам та вимогам повного відтворення робочої сили, зміцнення здоров'я і відновлення рівня працездатності.
6. Серед економічно-активної молоді формується високий рівень безробіття, при цьому його реальні обсяги перевищують офіційні дані [2, с. 115].

Ряд проблем функціонування регіонального ринку праці молоді пов'язані з наявністю на ньому таких категорій молоді:

- 1) вивільнені зі строкової військової служби або альтернативної служби. Вони не мають практичного досвіду за спеціальністю, раніше набуті знання у великій мірі втрачені. Виникає необхідність у відновленні знань;
- 2) молодь віком до 19 років відрізняється відсутністю професійної освіти, а іноді вона має неповну загальну середню освіту. Вона вимагає особливої роботи по

підвищенню рівня знань та отриманню професійної освіти;

- 3) представники, які з якихось причин в свій час не скористалися правом зайняття першого робочого місця, тобто до цього часу не працювали. Вони відрізняються низьким рівнем кваліфікації, оскільки навіть отримані раніше знання вже частково застаріли та забулись.

Як бачимо, регіональний молодіжний ринок праці характеризується нестабільністю та потребує регулювання. Держава як головний суб'єкт цього процесу має приділяти пильну увагу цій проблемі та сприяти її розв'язанню.

Таким чином, основними напрямками молодіжної політики на рівні держави повинні стати:

- розробка та впровадження програм соціального розвитку та захисту молоді, щодо гарантованого забезпечення молодих спеціалістів суспільно необхідних на сучасному етапі розвитку держави професій першим робочим місцем;
- підвищення якості моніторингу ринку праці та прогнозування потреб у працівниках за професійними ознаками;
- створення умов для розвитку молодіжного підприємництва, в тому числі на селі;
- співробітництво профспілок, підприємств, власників у взаємодії з органами державного управління по забезпеченню ефективної зайнятості;
- міжнародне співробітництво у вирішенні проблем зайнятості населення, включаючи працю громадян України за кордоном, та іноземних груп в Україні;
- організація молодіжних обмінів у масштабах країни та з іншими державами [6, с. 293].

На регіональному рівні необхідно:

- розробити регіональні програми соціального становлення і соціальної підтримки молоді, які були б логічним продовженням загальнодержавних програм;
- розробити програми створення нових робочих місць та забезпечити їх практичну реалізацію;
- проводити маркетингові дослідження ринку праці, щодо визначення пропозиції та попиту на робочу силу з метою складання регіональних програм стимулювання молодіжної зайнятості;
- виплачувати дотації роботодавцям, які беруть на роботу молодих спеціалістів без досвіду роботи;
- проводити навчання і тренінги з техніки пошуку роботи та розповсюдження інформаційного матеріалу про стан ринку праці, потенційних роботодавців, вимогах до кваліфікації найманих працівників тощо з метою створення умов для самовизначення особи стосовно майбутньої професії;
- розгалузити мережу молодіжних інформаційних центрів.

На рівні підприємств необхідно:

- співпрацювати із ВНЗ з метою надання обдарованим студентам стипендій та подальшого працевлаштування;
- запровадити практику “літнього стажування” студентів та зарахування їх у подальшому до кадрового резерву організації;
- надавати молодим спеціалістам перше робоче місце;
- систематично здійснювати прогнозування в сфері кадрів;
- впроваджувати наставництво для молодих спеціалістів [2, с. 119].

У справі вирішення проблеми молодіжного безробіття надзвичайно важливим є середньо- та довгострокове прогнозування кадрових потреб української економіки. На підставі аналізу сукупності статистичних і аналітичних даних повинні розроблятися ґрунтовні прогнози професійної структури попиту на ринку праці, поточної і перс-

пективної потреби в молодих працівниках певного фаху. Прогнозами забезпечуватимуться органи державної влади, навчальні заклади, центри зайнятості, громадськість. Ці прогнози мають визначити професії і спеціальності, за якими необхідно проводити підготовку спеціалістів, а також стати основою профорієнтаційної роботи в державі. Відповідно до цього навчальні заклади визначатимуть спеціальності, за якими слід розвивати навчання, а держава здійснювати цільове замовлення саме фахівців, які потрібні на ринку праці сьогодні, завтра і післязавтра. Систематичне прогнозування потреб ринку у тих чи інших фахівцях дасть змогу зменшити навчання молоді за спеціальностями, за якими вони потім не зможуть працевлаштуватись, заощадити кошти Державного та місцевих бюджетів на перенавчання безробітних [3, с. 70].

Реалізація вищенаведених заходів дозволить покращити ситуацію на регіональних ринках праці, що у свою чергу призведе до покращення загального стану ринку праці України. Отже, лише завдяки комплексному характеру проведення політики регулювання молодіжного ринку праці як на державному, так і на регіональному рівнях, можливо досягти позитивного результату та вирішити проблему недостатньої молодіжної зайнятості.

Використані джерела:

1. Абашина, О.В. Дослідження особливостей регіонального ринку праці молоді / О.В. Абашина // Вісник КНТУ. – 2012. – № 5. – С. 35–44.
2. Большая, О.В. Проблема зайнятості молоді на ринку праці України / О.В. Большая // Економіка і регіон. – 2012. – № 2 (33). – С. 114–119.
3. Васильчук, Н.О. Дослідження молодіжного сегменту регіонального ринку праці / Н.О. Васильчук // Вісник ЛНУ. – 2011. – № 6. – С. 65–71.
4. Винник, І. Концептуальні засади працевлаштування випускників вищих навчальних закладів на регіональному рівні / І. Винник // Економіка України. – 2011. – № 7. – С. 35–44.
5. Горбунов, В.О. Чинники гальмування розвитку регіонального ринку праці / В.О. Горбунов // Вісник КНЕУ. – 2012. – №9. – С. 65–74.
6. Лизанець, А.Г. Удосконалення процесів управління молодіжною зайнятістю // А.Г. Лизанець, М.В. Глагола // Науковий вісник НЛУУ. – 2011. – № 11. – С. 290–295.



Литвиненко Ірина Леонідівна,
декан заочного факультету
Хмельницького університету управління та права,
кандидат юридичних наук, доцент

ЖИТЕЛІ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ ЯК СУБ'ЄКТИ ЗДІЙСНЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Конституція України визначає поняття “територіальна громада” як жителів села чи добровільного об’єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста (ст. 140) [1]. У Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні” це поняття конкретизується і встановлюється, що територіальну громаду складають 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 [2].

Майже аналогічні формулювання містяться в літературі, зокрема, вказується,

що “членами територіальної громади є фізичні особи, які об’єднані фактом проживання у певному населеному пункті” [3, с. 97].

Водночас, з викладених положень не зрозуміло, як взаємопов’язаний статус жителя громади зі статусу громадянства особи. Адже, право на участь у місцевому самоврядуванні в Україні за чинним законодавством пов’язується виключно із громадянством України. Так, згідно ст. 3 “Про місцеве самоврядування в Україні” [2] “...громадяни України реалізують своє право на участь у місцевому самоврядуванні за належністю до відповідних територіальних громад”.

Проте, в сучасних умовах глобалізації ценз громадянства, як обов’язкова умова участі у місцевих виборах та місцевих референдумах зазнає все більшої критики. Висуваються думки з приводу того, що по відношенню мешканців територіальної громади не так є важливою ознака громадянства, скільки ознака приналежності до певної громади, адже обрані депутати є представниками жителів усієї територіальної громади.

З іншого боку, наділення виборчими правами на місцевих виборах іноземців та осіб без громадянства в сучасних умовах буде суперечити ряду положень Конституції України, яка виборче право розгадає як таке, що належить виключно громадянам України. Наділення виборчим правом лише громадян України аргументується в літературі тим, що виборче право – це найважливіша форма участі осіб в управлінні державними справами [4, с. 182].

Проте, варто заперечити, що представницький орган місцевого самоврядування не покликаний вирішувати державні справи, а повинен спрямовувати свою діяльність на вирішення місцевих питань. Ці місцеві питання є актуальними для всіх мешканців, як громадян, такі і осіб, які не є громадянами України, проте, постійно, на законних підставах проживають в межах територіальної громади. Діяльність місцевої ради однаково стосується усіх мешканців села, селища, міста, району, області. Тому не бачимо жодних підстав позбавляти активного виборчого права на місцевих виборах осіб, які не є громадянами України, вони мають таке ж саме право на формування якісного та кількісного складу органів місцевого самоврядування і в цьому вбачається сенс і зміст місцевого представництва.

Тим більше, що світова практика свідчить про загальну тенденцією надання права голосувати на місцевих виборах як громадянам країни, так і не її громадянам. Так, ст. 19 Договору про заснування Європейської Союзу передбачає на умовах взаємності надання виборчих прав іноземцям на місцевих виборах [5]. Аналогічно, у Російській Федерації, відповідно до статті 12 Федерального закону від 25 липня 2002 р. (викладеного в новій редакції 20.03.2011 р.) № 115-ФЗ “О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации”, іноземці, які постійно проживають в Російській Федерації у випадках і в порядку, передбачених федеральними законами, мають право обирати і бути обраними до органів місцевого самоврядування, а також брати участь у місцевому референдумі [6]. Відповідно, і поняття “членів громади” згідно законодавства Російської Федерації включає в себе іноземців та осіб без громадянства, які постійно або переважно проживають на території відповідної територіальної громади. Вважаємо, що у майбутньому необхідно запозичити відповідний досвід зарубіжних країн та наділити виборчим правом на місцевих виборах також і іноземців та осіб без громадянства, які є жителями відповідної територіальної громади. Проте, це питання майбутньої перспективи, яке не знімає проблеми сучасного розуміння поняття жителів територіальної громади.

У контексті досліджуваного питання цікавою є думка С. В. Болдирева, який виходячи з положень діючого законодавства пропонує поділяти жителів територіальної громади на осіб з правом і без права голосу [7, с. 55]. Статус члена територіальної

громади з правом голосу має громадянин України, який проживає у територіальній громаді і відповідає усім вимогам відповідного закону про вибори. Членом територіальної громади без права голосу є фізична особа, яка не має громадянства України, проте, яка має помешкання у територіальній громаді. Крім того, на думку автора, особи можуть мати місце проживання в декількох територіальних громадах, але вони є жителями тієї територіальної громади, в якій розташоване їх головне (основне) помешкання. Таким можна вважати житло, в якому переважно проживає відповідна особа, або таке, в якому зосереджені основні життєві зв'язки особи. Головне помешкання є важливою опорною точкою при прийнятті рішення щодо належності до територіальної громади чи усвідомлення себе членом відповідної громади. Це рішення відображає інтерес особи до участі у вирішенні питань місцевого значення [7, с. 56].

Висловлена ідея має право на існування, але вважаємо, що зв'язок особи з певною територіальною громадою слід пов'язувати не з наявністю житла, і з самим фактом постійного місця проживання, що підтверджується відповідною реєстрацією.

Таким чином, поняття “*жителі територіальної громади*” доцільно визначити як населення громади, до якого відносяться громадяни України, іноземці та особи без громадянства, які постійно проживають на території відповідної територіальної громади та володіють правами на вирішення питань місцевого значення, в обсягах та межах, визначених Конституцією та законами України.

Жителі територіальної громади володіють широким спектром повноважень у вирішенні питань місцевого значення, зокрема, обирати представницький орган місцевого самоврядування, виборних посадових осіб місцевого самоврядування, визначати структуру органів місцевого самоврядування, притягувати виборні органи і посадових осіб місцевого самоврядування до конституційно-правової відповідальності, вирішувати питання про об'єднання територіальних громад та інші важливі питання функціонування громади.

Використані джерела:

1. Конституція України : закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Про місцеве самоврядування в Україні : закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР // Офіційний вісник України. – 1997. – Число 25. – Ст. 20.
3. Крусян, А. Р. Территориальная громада и публичная власть в современной Украине / А. Р. Крусян // Юридический вестник. – 2002. – № 3. – С. 96–101.
4. Кравченко, В. В. Конституційне право України : навч. посіб. / В. В. Кравченко. – [4-е вид.]. – К. : Атіка, 2007. – 568 с.
5. Договір про заснування Європейського Співтовариства від 21 березня 1957 р. [консолідована версія станом на 1 січня 2005 р.] // Конституційні акти Європейського Союзу / упоряд. Г. Друзенюк ; за заг. ред. Т. Качки. – К. : Юстиніан, 2005. – Частина I. – С. 8–22.
6. О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации [Электронный ресурс] : закон Российской Федерации от 25.07.2002 г., изложенного в новой редакции 20.03.2011 г. № 115-ФЗ. – Режим доступа : <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=148423>.
7. Болдирев, С. В. Організаційно-правові питання місцевого самоврядування в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / Сергій В'ячеславович Болдирев; Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2003. – 228 с.



*Лучковська Світлана Ігорівна,
доцент кафедри права
Хмельницького національного університету,
кандидат юридичних наук, доцент*

ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВИЙ МЕТОД БЮДЖЕТУВАННЯ В СИСТЕМІ УПРАВЛІННЯ МІСЦЕВИМИ ФІНАНСАМИ

Пріоритетним завданням у сфері функціонування місцевих фінансів є підвищення ефективності видатків місцевих бюджетів шляхом подальшого запровадження програмно-цільового методу бюджетування на рівні місцевих бюджетів, який надає можливість проводити більш дієвий контроль та аналіз ефективності використання бюджетних коштів.

Зростання суспільних потреб спонукало розвинуті країни запроваджувати нові технології управління місцевими фінансами, які б сприяли задоволенню таких потреб без значних темпів підвищення видаткової частини бюджету. Адже, як свідчить світовий досвід, просте скорочення бюджетного фінансування не завжди призводить реального зниження видатків бюджету.

Відповідно до Бюджетного кодексу України одним із принципів, на якому ґрунтується бюджетна система України, є принцип єдності, який забезпечується, зокрема, єдиною правовою базою, єдиною бюджетною класифікацією, єдністю порядку виконання бюджетів. При застосуванні програмно-цільового методу бюджетування лише на рівні державного бюджету цей принцип не реалізується у повному обсязі в частині застосування єдиної бюджетної класифікації, оскільки на рівні державного бюджету застосовується програмна класифікація видатків та кредитування державного бюджету, а на рівні місцевих бюджетів – тимчасова класифікація видатків та кредитування місцевих бюджетів.

Протягом останніх двох десятиліть програмно-цільовий метод бюджетування активно використовується розвинутими країнами в системі управління публічними фінансами, що дало можливість встановити чіткі пріоритети в межах фіскальних обмежень та отримувати зворотну інформацію від суспільства про рівень задоволення наданими за рахунок бюджетних коштів послугами. Усі країни ЄС, США та Канада застосовують програмно-цільовий метод бюджетування як при формування, так і при використанні місцевих фінансових ресурсів [1, с. 9–10].

Відповідно до Бюджетного кодексу України (п. 42 ст. 1) програмно-цільовий метод у бюджетному процесі – це метод управління бюджетними коштами для досягнення конкретних результатів за рахунок коштів бюджету із застосуванням оцінки ефективності використання бюджетних коштів на всіх стадіях бюджетного процесу. Застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі врегульовано ст. 20 вказаного Кодексу, якою закріплено, що в бюджетному процесі програмно-цільовий метод застосовується на рівні державного бюджету та на рівні місцевих бюджетів (за рішенням Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідної місцевої ради) [2]. Адже саме цей метод бюджетування встановлює прямий взаємозв'язок між формуванням й використанням бюджетних ресурсів та досягнутими результатами бюджетної політики.

З огляду на значну соціальну складову місцевих бюджетів запровадження програмно-цільового методу бюджетування на рівні місцевих бюджетів дає змогу значно підвищити ефективність використання бюджетних механізмів для досягнення стратегічних цілей держави передусім у сфері освіти, охорони здоров'я, соціального захисту і відстежувати обсяг та якість послуг, які надаються.

Окрім того, застосування бюджетування, орієнтованого на результат, є однією із вимог для країн – членів Європейського Союзу. Програмно-цільове бюджетування є одним із важливих напрямів співпраці з Європейським Союзом. Багаторічна реалізація реформ у сфері публічних фінансів України, яка підтримувалась USAID, має бути продовжена при співпраці з Європейським Союзом. Так, проект Угоди про асоціацію між Україною та ЄС передбачає співробітництво у сфері управління публічними фінансами. Зокрема визначено, що сторони обмінюватимуться інформацією, досвідом та найкращою практикою в частині розвитку системи середньострокового бюджетного прогнозування/планування, удосконалення програмно-цільових підходів у бюджетному процесі й аналізу ефективності та результативності виконання бюджетних програм [3]. Це дозволить забезпечити розвиток бюджетної політики на основі міжнародних стандартів, а також гармонізує бюджетну систему України з основоположним принципом підзвітності, прозорості, економності, ефективності та результативності, що діють у ЄС.

Загалом робота із запровадження програмно-цільового методу на рівні місцевих бюджетів проводиться у відповідності до Концепції реформування місцевих бюджетів, схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23.05.2007 р. № 308-р [4]. Протягом 2009–2010 років проведено підготовчий етап із запровадження програмно-цільового методу у 43 місцевих бюджетах у 3 областях (Житомирській, Львівській, Луганській), Автономній Республіці Крим, відібраних на засіданнях Міжвідомчої робочої групи з проведення підготовчої роботи із розроблення методологічних засад запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів, створеної відповідно до наказу Міністерства фінансів України від 23.05.2008 р. № 716. У 2011–2013 роках були долучені до впровадження програмно-цільового методу інші обласні, районні бюджети, бюджети міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення пілотних регіонів, бюджети міст Києва та Севастополя (всього – 346 місцевих бюджетів). А з 2014 року програмно-цільового метод повинен поширюється на усі місцеві бюджети [5].

До 2014 року місцеві бюджети складаються та виконуються як за тимчасовою класифікацією видатків та кредитування місцевих бюджетів, так і за програмною класифікацією видатків та кредитування місцевих бюджетів, відповідно до чого формування звітності про виконання місцевих бюджетів здійснюється за вищезазначеними ознаками за допомогою доопрацьованого програмного забезпечення Державної казначейської служби України. З 2014 року повинен забезпечуватися перехід на формування звітності про виконання місцевих бюджетів за кодами програмної класифікації видатків та кредитування місцевих бюджетів.

Переваги застосування програмно-цільового методу бюджетування в системі управління місцевими фінансами є очевидними, зокрема: надання суспільних послуг, які є першочерговими; бюджетні ресурси програм на місцевому рівні безпосередньо пов'язуються з її результатами; підвищується ефективність комунального сектора; процес бюджетування є більш прозорим; аналізуються причини неефективного виконання бюджетних програм на місцевому рівні; поліпшується якість реалізації бюджетної політики органами місцевого самоврядування; покращується інформаційна база прийнятих депутатами місцевих рад рішень у бюджетній сфері.

Одними з головних труднощів запровадження програмно-цільового методу бюджетування є: недосконалість формату бюджетних програм; складність методу для оволодіння широким колом спеціалістів; наявність значної кількості бюджетних про-

грам у одного розпорядника; розпорошеність бюджетних програм, які мають спільну мету за різними головними розпорядниками бюджетних коштів.

З метою усунення визначених недоліків потрібно насамперед встановити тісний зв'язок між бюджетуванням, плануванням та виконанням місцевого бюджету, проводити професійне навчання сучасним методикам бюджетування, вдосконалювати системи оцінювання результативності бюджетних програм на основі безпосередніх показників їх виконання та ефективності діяльності бюджетних установ, що надають бюджетні послуги.

Таким чином, застосування програмно-цільового методу бюджетування в системі місцевих фінансів дозволить:

- покращити макроекономічний баланс шляхом розроблення узгоджених та реалістичних прогнозів доходів до місцевих бюджетів та їх витрачання;
- дотримуватись чітких пріоритетів у сфері місцевих видатків;
- удосконалити розподіл коштів місцевих бюджетів, спрямованих на досягнення стратегічних цілей;
- підвищити відповідальність розпорядників бюджетних коштів за ефективне та раціональне використання бюджетних коштів;
- посилити ефективність фінансового контролю у сфері формування, розподілу та використання місцевих фінансів.

Використані джерела:

1. *Практичні аспекти програмно-цільового методу бюджетування. Зарубіжний досвід* / [І. Щербина, Т. Бабіч, С. Козейчук та ін.]. – К. : RTI International, 2006. – 206 с.
2. *Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р.* // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 50–51. – Ст. 572.
3. *Проект Угоди про асоціацію між Україною та ЄС [Електронний ресурс].* – Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/article?art_id=246581344&cat_id=223223535.
4. *Концепція реформування місцевих бюджетів, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23.05.2007 р. № 308-р* // Офіційний Вісник України. – 2007. – № 38. – Ст. 1526.
5. *Основні підходи до запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів, затверджені наказом Міністерства фінансів України від 02.08.2010 р. № 805* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=289413&cat_id=288202.



Мамонова Валентина Василівна,
*професор кафедри регіонального розвитку та місцевого самоврядування
Харківського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
доктор наук з державного управління, професор*

ТЕРИТОРІАЛЬНА ОРГАНІЗАЦІЯ ВЛАДИ В УКРАЇНІ: АКТУАЛІЗАЦІЯ РЕФОРМУВАННЯ

Система територіальної організації влади, яка склалася в Україні, як відомо, охоплює дві підсистеми управління в державі: підсистему державного управління та підсистему місцевого самоврядування. Причому державне управління, у свою чергу,

представлено двома субсистемами місцевих органів виконавчої влади – загальної компетенції (місцеві державні адміністрації) та спеціального призначення (територіальні органи центральних органів виконавчої влади).

Взаємовідносини органів управління у системі територіальної організації влади будується на відповідній нормативно-правовій основі. При цьому допускається делегування повноважень: місцевих державних адміністрацій виконавчим органам сільських, селищних і міських рад, представницьких органів місцевого самоврядування – виконавчим органам відповідних рад, а також обласних і районних рад – відповідним державним адміністраціям. Законодавство України встановлює межі такого делегування, а також інші форми взаємодії органів виконавчої влади між собою та з органами місцевого самоврядування, проте законодавчо незакріпленим залишається механізм делегування повноважень, а також механізм прийняття делегованих повноважень, який має передбачати, зокрема, можливість відмови органів місцевого самоврядування від виконання делегованих повноважень у разі їхньої незабезпеченості достатніми ресурсами.

Існують й інші проблеми взаємодії органів управління у системі територіальної організації влади, перш за все, на районному та регіональному рівнях, серед яких – нечіткість розмежування повноважень районної та обласної державних адміністрацій, місцевих державних адміністрацій та територіальних органів центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, що породжує у конфлікти між вищезазначеними органами управління територією через різне розуміння межі здійснення ними функцій та повноважень, що, у свою чергу, також пов'язано з недосконалістю законодавства.

Так, виходячи із Закону України “Про місцеві державні адміністрації” (зокрема, статті 13 глави 2 “Повноваження місцевих державних адміністрацій” та статей 17–27 глави 3 “Основні галузеві повноваження місцевих державних адміністрацій”), неможливо чітко визначити, які саме питання, має вирішувати обласна державна адміністрація, а які – районна [4], що призводить до виникнення суперечностей під час розмежування повноважень між місцевими державними адміністраціями. У Законі України “Про відходи” статтею 20 передбачено повноваження місцевих державних адміністрацій у сфері поводження з відходами, але не визначено якої саме адміністрації – обласної чи районної. Крім того, пунктом к) даної статті встановлено необхідність затвердження за погодженням з визначеними цим Законом органами виконавчої влади, лімітів на утворення та розміщення відходів для підприємств, установ та організацій – суб'єктів господарської діяльності, проте не встановлено, на якому саме рівні (районному чи обласному) має здійснюватись таке погодження та затвердження [1].

Незважаючи на прийняття у 2013 р. Постанови Кабінету Міністрів України “Про затвердження Порядку координації головами місцевих державних адміністрацій діяльності територіальних органів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади та забезпечення сприяння у виконанні покладених на зазначені органи завдань” [2], проблемною залишається співробітництво органів виконавчої влади на районному та обласному рівнях. Наприклад, у багатьох регіонах все ще не вдається залучити до плідної співпраці інспекцію державного архітектурно-будівельного контролю як територіальний орган Державної архітектурно-будівельної інспекції – центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики з питань державного архітектурно-будівельного контролю та контролю у сфері житлово-комунального господарства. Тобто неузгодженість законодавства не дає змоги чітко розмежувати повноваження місцевих органів виконавчої влади загальної компетенції та спеціального при-

начення, а також скоординувати їх взаємодію.

Крім того, має місце дублювання повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, що також свідчить про незлагодженість законодавства з питань функціонування територіальних органів влади. До власних повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у сфері соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку належить повноваження “ефективного використання природних, трудових і фінансових ресурсів” (підпункт 2 пункту а) статті 27 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”), а у той же час пункт 2 статті 17 Закону України “Про місцеві державні адміністрації” серед повноважень місцевих державних адміністрацій в галузі соціально-економічного розвитку – “забезпечує ефективне використання природних, трудових і фінансових ресурсів” тощо [3; 4]. У вищезгаданому Законі України “Про відходи” стаття 20 (Повноваження місцевих державних адміністрацій у сфері поводження з відходами) та стаття 21 (Повноваження органів місцевого самоврядування у сфері поводження з відходами) встановлюють для них однакові повноваження – розроблення та затвердження схем санітарного очищення населених пунктів (відповідно пункт ж) статті 20 та пункт б) статті 21 [1], що підтверджується і відповідними статтями законів про місцеве самоврядування та місцеві державні адміністрації (підпункт 15 пункту а) статті 30 Закону “Про місцеве самоврядування в Україні” та пункт 5 статті 20 Закону “Про місцеві державні адміністрації”) [3; 4].

Все це актуалізує питання здійснення реформування територіальної організації влади в Україні.

Протягом останніх п’ятнадцяти років в Україні декілька разів здійснювалися заходи реформувати територіальну організацію влади у цілому та місцеве самоврядування, зокрема, що знаходило своє відображення у відповідних нормативно-правових актах та інших документах:

- 1998 р. – Концепція адміністративної реформи в Україні “Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні”, затверджена Указом Президента України від 22.07.1998 р. № 810/98, зміст якої полягав, з одного боку, у комплексній перебудові існуючої в Україні системи державного управління всіма сферами суспільного життя, а з іншого – у розбудові деяких інститутів державного управління, яких Україна, як суверенна держава, на той момент ще не створила;
- 2003 р. – Концепція вдосконалення системи адміністративно-територіального устрою України, розроблена міжвідомчою радою з питань підготовки проекту Закону України “Про адміністративно-територіальний устрій України”;
- 2005 р. – законопроекти “Про територіальний устрій України”, “Про місцеве самоврядування громади”, “Про самоврядування району”, “Про самоврядування області”, “Про внесення змін до Закону України “Про місцеві державні адміністрації””; концепція Української асоціації місцевих та регіональних рад; концепція реформування публічної адміністрації, розроблена незалежною громадською науково-аналітичною організацією “Центр політико-правових реформ” [6];
- 2008–2009 рр. – проекти Законів України “Про засади державної регіональної політики”, підготовлений робочою групою, утвореною Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21.01.2009 р. № 41-р та “Про адміністративно-територіальний устрій України”, розроблений міжвідомчою робочою групою з питань реформування адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування;
- 2013 р. – Проект Указу Президента України “Про Концепцію реформування міс-

цевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні” [5].

Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України разом з місцевими державними адміністраціями регіонального рівня, органами місцевого самоврядування та їх асоціаціями, а також Державним фондом сприяння місцевому самоврядуванню в Україні, Координаційною радою з питань розвитку громадянського суспільства при Президентові України, регіональними радами з питань взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування організували обговорення проекту Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Так, вже проведено 26 засідань регіональних рад та понад 8865 інших заходів у 490 районах, у всіх 178 містах обласного та 280 містах районного значення, з них майже у 8 тис. сільських і селищних рад. Крім того, у друкованих засобах масової інформації розміщено проект Концепції, місцевими радіо і телебаченням проведено тематичні передачі [7].

Реформування територіальної організації влади має бути спрямоване на забезпечення найповнішого задоволення потреб громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження місцевих, регіональних та загальнодержавних інтересів.

Використані джерела:

1. *Про відходи : закон України від 05.03.1998 р № 187/98-ВР (зі змінами) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/187/98-вр>.*
2. *Про затвердження Порядку координації головами місцевих державних адміністрацій діяльності територіальних органів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади та забезпечення сприяння у виконанні покладених на зазначені органи завдань : постанова Кабінету Міністрів України від 21.08.2013 р. № 667 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 73. – Ст. 2677.*
3. *Про місцеве самоврядування в Україні : закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР (зі змінами) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>.*
4. *Про місцеві державні адміністрації: закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV (зі змінами) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/586-14>.*
5. *Проект Указу Президента України “Про Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://minregion.gov.ua/regional-dev/samovryaduvannya/proekti-zakonodavchih-aktiv-dlya-gromadskogo-obgovorennya/proekt-ukazu-prezidenta-ukrayini-pro-konceptiyu-reformuvannya-miscevogo-samovryaduvannya-ta-teritorialnoyi-organizaciyi-vladi-v-ukrayini/>.*
6. *Реформа публічної адміністрації в Україні : проекти концепції та законів / Упоряд. І. Коліушко, В. Тимошук. – К., 2005. – 192 с.*
7. *Триває обговорення Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в регіонах країни [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://minregion.gov.ua/regional-dev/samovryaduvannya/proekti-zakonodavchih-aktiv-dlya-gromadskogo-obgovorennya/trivae-obgovorennya-konceptiyi-reformi-miscevogo-samovryaduvannya-ta-teritorialnoyi-organizaciyi-vladi-v-regionah-krayini/>.*



*Матус Мар'ян Вікторович,
студент 5 курсу факультету управління та економіки
Хмельницького університету управління та права*

РОЛЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УПРАВЛІННІ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИМ РОЗВИТКОМ МОНОФУНКЦІОНАЛЬНИМИ МІСТАМИ: ПРОБЛЕМИ ТА ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ

Міста завжди були і залишаються економічними, політичними та культурними центрами держави і водночас концентрують у собі всі протиріччя та проблеми економіки й суспільного розвитку в цілому. В Україні налічується близько 120 монофункціональних міст, що складає четверту частину від загальної кількості міських поселень. Тому впровадження дієвих механізмів забезпечення соціально-економічного розвитку таких міст є важливою умовою сталого розвитку країни в цілому.

Проблемами розвитку монофункціональних міст займалось багато вчених та науковців, а саме: О. Ю. Лебединська [2], О. І. Васильєва [2], О. М. Єгоров [2], І. М. Жабінець [2], В. І. Ханін [2], В. Жук [1], І. Д. Тургель [5] та інші. Проте, на нашу думку, поза їхньою увагою залишилися питання пов'язані з дослідженням проблем управління розвитком монофункціональних міст в умовах, коли органи місцевого самоврядування повинні забезпечувати сталий розвиток, за відсутності дієвих державних програм.

Мета дослідження полягає у пошуку ефективних шляхів реалізації функцій місцевого самоврядування, покликаних подолати монофункціональність розвитку міст.

Монофункціональне місто – місто, спеціалізацію праці економічно активного населення в якому визначають підприємства здебільшого однієї-двох профільюючих галузей економіки, що формують дохідну частину бюджету міста, забезпечують функціонування соціальної інфраструктури та інших об'єктів життєзабезпечення населення [4].

За результатами проведеного дослідження було виявлено різні види монофункціональних міст. Зокрема:

1. За спеціалізацію виділяють наступні монофункціональні міста:
 - індустриальні центри;
 - аграрно-індустриальні центри;
 - транспортні центри;
 - лікувально-оздоровчі центри;
 - центр художніх промислів [2, с. 19].
2. За рівнем соціально-економічного розвитку та розвиненості інфраструктури монофункціональні міста поділяють на:
 - 1) міста-лідери – демонструють вищі за середньоукраїнські показники соціально-економічного розвитку, характеризуються більш розвинутою інфраструктурою та відносно невеликим техногенним навантаженням (м. Южне Одеської області, м. Енергодар Запорізької області, м. Нетішин Хмельницької області тощо);
 - 2) міста із середнім рівнем розвитку – мають показники соціально-економічного розвитку на рівні середньоукраїнських, розміщені в зоні тяжіння великих міст, на перетині транспортних магістралей (м. Вугледар та м. Авдіївка Донецької області, м. Красноперекопськ АР Крим, м. Орджонікідзе Дніпропетровської області);
 - 3) міста, що демонструють ознаки депресивності – повністю залежать від одного підприємства, помітно відстають за рівнем розвитку, володіють, як правило, практично вичерпаним природно-ресурсним потенціалом і характеризуються вкрай несприятливою екологічною ситуацією (м. Дебальцеве Донецької області,

м. Куп'янськ Харківської області, м. Марганець Дніпропетровської області) [1].

На сучасному етапі розвитку монофункціональних міст позначилися кризові явища останніх десятиліть, серед яких:

- вузька спеціалізація виробництва, яка призводить до залежності економіки міста від роботи одного-двох підприємств, що в умовах відсутності платоспроможного попиту ставить під загрозу можливість подальшого існування цих міст;
- криза в промисловості, коли підприємства військово-промислового комплексу, будівельної індустрії, шахти практично не працюють, а інші промислові підприємства недостатньо завантажені;
- низькі темпи будівництва житла та об'єктів соціальної інфраструктури;
- низький рівень доходів населення;
- відсутність розвинутої системи водопостачання та каналізаційних мереж;
- недостатній розвиток транспортних зв'язків із сільськими населеними пунктами;
- низький рівень благоустрою, наявність проблем, пов'язаних із збиранням та знешкодженням твердих побутових відходів;
- недостатність тепло-, енергопостачання та ресурсозбереження [4].

Невеличкі монофункціональні міста потрапляють у дуже скрутне становище в разі виведення з експлуатації містоутворюючих підприємств. При цьому гостро постає питання про фізичне існування міста як такого.

Стратегічним напрямом розвитку монофункціональних міст України є поступове перетворення їх на поліфункціональні, що сприятиме вирішенню більшості їх проблем. Проте це не означає відмови від спеціалізації їхньої економіки, навпаки, у тих містах, де зараз не виражена економічна домінанта, слід визначити головний вид економічної діяльності та надавати можливості для його пріоритетного розвитку в перспективі.

На нашу думку, напрямки вирішення проблем соціально-економічного розвитку монофункціональних міст повинні полягати у наступному:

- 1) удосконалення моделі міжбюджетних відносин з монофункціональними містами – збільшення частки відрахувань від загальнодержавних податків, яка надходить до бюджетів міст;
- 2) цільова підтримка містоутворюючих підприємств стратегічного характеру, допомога у пошуку ринків збуту, у тому числі, державні гарантії кредитування тощо;
- 3) сприяння підвищенню внутрішньорегіональної мобільності робочої сили, створення спільно з центрами зайнятості даних щодо можливостей працевлаштування в межах області та професійної переорієнтації незайнятих громадян;
- 4) обов'язкове стратегічне планування та програмування розвитку міста;
- 5) зменшення залежності від діяльності бюджетоутворюючого підприємства, створення сприятливих умов для розвитку підприємництва;
- 6) підвищення ефективності бюджетних видатків на утримання міського господарства:
 - забезпечення пріоритетності та повноти обсягу видатків на розвиток міського господарства та сфер життєзабезпечення;
 - підвищення ефективності споживання у житлово-комунальній сфері;
 - передача частини об'єктів сфери послуг, у тому числі, комунальних, приватному сектору.

Однією із основних передумов поліфункціональності малих міст є забезпечення їх комплексного розвитку. Це передбачає створення підприємств, які технологічно будуть пов'язані зі спеціалізованими підприємствами, доповнювати їх, або обслуговувати. Наприклад, у містах-центрах атомної енергетики слід створювати підприємс-

тва по забезпеченню безпеки експлуатації атомних електростанцій, технологій та систем поводження з відпрацьованим ядерним паливом та радіоактивними відходами. У містах-центрах теплоенергетики доцільно створювати підприємства з виробництва будівельних матеріалів, ремонту агрегатів та обладнання, теплоенергомонтажу, з виробництва електроапаратури та приладів.

Доцільно підкреслити, що проблемою управління соціально-економічним розвитком є відсутність фінансової незалежності органів місцевого самоврядування. Фінансову незалежність місцевого самоврядування потрібно розглядати, насамперед, як економічний простір для його діяльності. Відтак у період, коли в країні немає чіткої програми розвитку малофункціональних міст, а остання була ще прийнята у 2004 р. і стосувалась малих міст загалом, постає необхідність муніципальним утворенням самостійно дбати про власний розвиток. В Україні фінансове забезпечення здійснюють зверху-вниз. Це призводить до того, що фінансування заходів, які повинні були б розвивати поліфункціональність міста стає проблематичним. Місцеві надходження не можуть забезпечувати фінансування цих заходів. Недосконалість фіскально-бюджетних відносин в управлінні містом, зумовлюють наявність низки проблем, що перешкоджають створенню сприятливого життєвого середовища у таких населених пунктах.

У цілому, основними напрямками зміцнення фінансової незалежності місцевого самоврядування в управлінні монофункціональними містами повинно стати:

1. Створення бюджетної системи та міжбюджетних взаємовідносин, що відповідають новій конституційній природі державної влади та потребам розвитку місцевого самоврядування.
2. Розмежування відповідальності органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування у сфері надання державних і громадських послуг.
3. Розширення власної дохідної бази місцевих бюджетів усіх рівнів та створення відповідних стимулів для нарощування доходів.
4. Запровадження системи фінансового вирівнювання та системи трансфертів, що ґрунтуються на прозорій правовій основі та об'єктивних критеріях.
5. Розподіл джерел податкових надходжень між центральною і місцевою владою в адекватності виконання ними функцій, що повинно знайти своє відображення в законодавстві про місцеве самоврядування.

Органам місцевого самоврядування не надані засоби безпосереднього управління соціально-економічним розвитком. За нинішніх умов органи місцевого самоврядування не спроможні стимулювати розвиток підприємництва, оскільки у них відсутні важелі управління в цьому напрямі.

Таким чином, подолання проблем та перешкод соціально-економічного розвитку монофункціональних міст у сучасних умовах, зводиться до неієвності державних та регіональних програм і неможливості органів місцевого самоврядування самостійно управляти та стимулювати соціально-економічний розвиток міста, у тому числі, монофункціонального.

Використані джерела:

1. Жук, В. Соціально-економічні проблеми розвитку монофункціональних міст / В. Жук // Аналітичні записки щодо проблем та подій суспільного розвитку, НІСД. – 2009.
2. Монофункціональні шахтарські міста: регулювання розвитку / [О. Ю. Лебединська., О. І. Васильєва, О. М. Єгоров, І. М. Жабінець, В. І. Ханін]. – Ужгород : Патент, 2002. – 263 с.
3. Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку малих міст : закон Ук-

раїни від 04.03.2004 р. // *Голос України*. – 2004. – 15 квітня.

4. *Про основні напрями забезпечення комплексного розвитку малих монофункціональних міст* : постанова Кабінету Міністрів України від 17.03.2000 р. № 521 // *Офіційний вісник України*. – 2000. – № 12 – С. 112–119.
5. *Тургель, И. Д. Монофункциональные города России: от выживания к устойчивому развитию* / И. Д. Тургель. – Екатеринбург : Изд-во УралГЭС, 2010. – 520 с.



Медончак Марина Миколаївна,

аспірант Одеського державного університету внутрішніх справ

ОСНОВНІ НАУКОВІ ТЕОРІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

З розвитком та підвищенням рівня правосвідомості громадян дедалі більше уваги звертають на питання вдосконалення управління владою на місцевому рівні – місцеве самоврядування. Для реалізації вищезазначеної мети представники влади запозичують досвід закордонних колег, запроваджують все нові й нові форми “спілкування” влади безпосередньо з народом, активують громадські рух у вигляді організації відповідних установ, підприємств, спілок, асоціацій тощо, які мають на меті представлення інтересів територіальної громади на державному рівні та реалізації муніципальної політики. Така активна поведінка підтверджує вагомість інституту місцевого самоврядування в системі вітчизняного права. Так, 13 березня 2013 року Комітет з державного будівництва та місцевого самоврядування Верховної Ради України провів круглий стіл на тему “Реформа інституту місцевого референдуму: участь громадян у врядуванні”, зустріч 26 вересня 2013 року делегацій Польщі та України – представників місцевого самоврядування – на Вінниці на предмет реалізації інфраструктурних, просвітницьких та культурних заходів. Усі ці зустрічі, так звані круглі столи, налагодження співпраці з зарубіжними колегами є одним із способів не тільки вдосконалення місцевого самоврядування, а й спосіб самого пізнання правової природи та сутності місцевого самоврядування взагалі.

Підкреслю, що вітчизняними та закордонними науковцями був здійснений вагомий вклад у вивченні місцевого самоврядування як правового інституту, зокрема такі науковці внесли свій вклад у вчення інституту місцевого самоврядування: В. Г. Графський, Н. Н. Єфремова, В. І. Карпець, А. Т. Тертишний, Ю. Панейко та інші.

Впродовж не одного тисячоліття вчені-правники намагалися вивчити правову природу місцевого самоврядування і вносили свої досягнення в даній галузі права. На підставі цих вчень можна визначити, що однією з найперших систем місцевого самоврядування, яку визначають науковці, датується кінцем XVIII століття, коли внаслідок перемоги буржуазно-демократичних революцій у правових системах США та ряду західноєвропейських держав дістала визнання та закріплення теорія природних прав, що базується на ідеї свободи як вищої соціальної цінності, автономії людини та інститутів громадянського суспільства – територіальної громади – стосовно держави. Саме в цей час відбувається зародження двох основних сучасних систем місцевого самоврядування:

- 1) *англо-американська система місцевого самоврядування* бере початок від місцевих громад середньовічної Англії, управління якими поступово “вросло” в державну вертикаль управління країною. Для системи характерно: а) значна автономія органів місцевого самоврядування відносно держави – вони формально

виступають як такі, що діють автономно в межах наданих їм повноважень, а пряме підпорядкування органів різного територіального рівня відсутнє; б) відсутність на місцях повноважних представників центральної влади, які б “впливали” на діяльність органів місцевого самоврядування; в) виборність ряду посадових осіб місцевого самоврядування;

- 2) правова форма та основні елементи другої системи самоврядування склалися в період еволюції Римської держави – *континентальна система*. Характерними рисами для даної системи є наступне: а) більш високий ступінь централізації, підпорядкованості місцевого самоврядування “центральної” владі; б) поєднання місцевого самоврядування і прямого державного управління на місцях; в) повноваження місцевого самоврядування визначаються наступним – органам місцевого самоврядування дозволяється робити все, що не заборонено законом.

До різновиду систем самоврядування В. В. Кравченко також відносить *змішану систему місцевого самоврядування*, що полягає у поєднанні рис англо-американської та континентальної систем місцевого самоврядування [1, с. 393].

На підставі визначення систем місцевого самоврядування у вітчизняній правовій науці визначено теорії місцевого самоврядування, зокрема визначено наступні теорії:

- *теорія вільної громади* – в дану теорію покладено положення про четверту владу в державі, яка є громадською владою і не належить до державної влади; право територіальної громади самостійно вирішувати свої справи має такий самий природний і невідчужуваний характер, як і права та свободи людини, тому територіальна громада визнавалася незалежною від держави [2, с. 30]. Отже, місцеве самоврядування згідно з цією теорією є автономною відносно державної влади, публічна влада – влада територіальної громади. Дана теорія була відображена маркізом д’Аргенсоном та Гійомом Туре в законі від 14 грудня 1789 року в переддень французької революції;
- *державницька теорія* була розроблена німецькими вченими Лоренцом Штейном та Рудольфом Гнейстом і набула поширення в середині XIX століття. Дана теорія розглядала місцеве самоврядування як один із способів децентралізації державної влади на місцевому рівні. За Р. Гнейстом самостійність місцевого самоврядування має гарантувати виконання обов’язків посадовими особами органів місцевого самоврядування на громадських засадах, що звільняє їх від економічної залежності від держави. При цьому почесні службовці мають походити із можливих класів і платити високі податки. Натомість Л. Штейн вбачав місцеве самоврядування як територіальний колектив, якого наділено статусом юридичної особи та який виступає у правовідносинах з державою [3, с. 71];
- *теорія муніципального дуалізму* полягає у самостійному вирішенні територіальною громадою місцевих справ і здійсненні на місцевому рівні певних державних функцій;
- *теорія соціального обслуговування* акцентується на здійсненні органами місцевого самоврядування завдань і функцій, пов’язаних з організацією обслуговування населення, надання соціальних послуг.

Але як показала сучасна практика становлення та розвитку місцевого самоврядування в різних державах світу можна стверджувати те, що природа місцевого самоврядування не може бути визначена однозначно та не може носити однозначний самостійний характер без зв’язку з державою і її владою та його розвиток впливає економічний, політичний, суспільний чинники, які за своєю природою весь час змінюються. За допомогою проведення правових досліджень в галузі інституту місцевого самоврядування дозволить поглибити знання про місцеве самоврядування, його орга-

нізацію та уникнути помилкових суджень.

Використані джерела:

1. Кравченко, В.В. Конституційне право України. – К. : Атіка, 2006. – С. 491.
2. Панейко, Юрій. Теоретичні основи самоврядування. – Л. : Літопис, 2002.
3. *The Presents and Futher Role of Local Government in Britain and Germany.* – L., 1985. – P. 71.



Монастирська Жанна Вікторівна,
студентка магістратури за спеціальністю “Державна служба”
факультету управління та економіки
Хмельницького університету управління та права

СТАТУС І ЗНАЧЕННЯ ЮРИДИЧНИХ СЛУЖБ У СИСТЕМІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Правове забезпечення діяльності представницьких та виконавчих органів місцевого самоврядування безпосередньо впливає на якість управління місцевими справами та реалізації функцій і повноважень місцевого самоврядування в інтересах відповідних територіальних громад. Юридична служба створюється, в першу чергу, для організації і здійснення правової роботи в інтересах територіальних громад, а також з метою юридичного супроводу діяльності ради, виконавчого комітету (апарату), інших виконавчих органів та посадових осіб [1]. Вона може мати різний статус, організаційно-правову форму та структуру (юридичний сектор, відділ, управління, департамент).

Доцільно розрізнити юридичну службу в широкому розумінні – самостійний виконавчий орган ради та вузькому – складова частина відповідного виконавчого органу (наприклад, юридична служба в структурі управління комунальною власністю).

Проведений аналіз нормативно-правового забезпечення діяльності юридичних служб свідчить про їх особливе місце в організаційно-функціональній структурі органів місцевого самоврядування:

- напряду підпорядковуються головній посадовій особі територіальної громади;
- утворюються безпосередньо місцевою радою;
- у більшості випадків є відокремленими структурними підрозділами виконавчого комітету (апарату, секретаріату) ради, але можуть мати статус самостійної юридичної особи;
- не допускається покладення на юридичні служби обов’язків, що не належать до сфери юридичного супроводу діяльності органів місцевого самоврядування;
- обов’язково розглядають та аналізують на предмет законності всі рішення місцевої ради, виконавчого комітету, розпорядження головних посадових осіб територіальної громади (здійснюють їх візування);
- прямо впливають на організацію роботи місцевої ради, її виконавчого комітету (формування та прийняття рішень на засіданнях);
- їх пропозиції та зауваження є обов’язковими для розгляду головною посадовою особою територіальної громади, членами виконавчих комітетів, депутатами місцевих рад, а також обов’язковими для врахування іншими виконавчими органами та їх посадовими особами;
- працівники юридичних служб наділені широкими повноваженнями в сфері пред-

ставництва інтересів органів місцевого самоврядування (шляхом оформлення відповідних доручень від імені місцевої ради та головної посадової особи територіальної громади) в органах судової влади, юстиції та правоохоронних структурах.

Отже, будучи складовою частиною структури органів місцевого самоврядування, юридична служба покликана спрямовувати їх діяльність в законне русло і саме з позицій закону забезпечувати захист прав та інтересів територіальних громад.

Таке призначення юридичних служб і визначає їх важливе місце в структурі органів місцевого самоврядування, оскільки вони покликані здійснювати квазіконтрольні і наглядові функції за діяльністю як представницьких, так і виконавчих органів, їх посадових осіб, а також головних посадових осіб територіальних громад щодо дотримання ними норм чинного законодавства під час виконання своїх завдань та реалізації відповідних повноважень.

Юридична служба впливає на всі складові системи місцевого самоврядування. Здійснює прямий вплив на представницькі органи місцевого самоврядування та їх виконавчі органи шляхом забезпечення юридичного супроводу їх діяльності та опосередкований вплив на територіальну громаду, органи самоорганізації населення шляхом організації правової роботи.

Визначаючи місце юридичної служби в системі місцевого самоврядування, можна зробити висновок, що ця служба є специфічним виконавчим органом ради, який створено з метою організації правової роботи і правового забезпеченні діяльності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, для чого на юридичну службу покладено, поряд з іншими, низку управлінських функцій (організаційну, контрольну тощо). Цей висновок є досить важливим, оскільки саме управлінський характер певних функцій юридичної служби багато в чому є визначальним при встановленні її ролі в системі місцевого самоврядування.

Розкриття ролі юридичних служб в системі місцевого самоврядування, на нашу думку, можливе за допомогою визначення її впливу на організацію правової роботи, функціонування інститутів безпосередньої та представницької демократії на місцевому рівні, діяльність органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, а також на якість послуг, що надаються органами місцевого самоврядування членам відповідних територіальних громад.

Ми не погоджуємося з точкою зору щодо ототожнення правової роботи з діяльністю юридичних служб [2], хоча і визнаємо їх головну роль в організації та здійсненні такої роботи.

Більшість авторів відмічають тісний зв'язок правової роботи з діяльністю юридичної служби, але при цьому не прирівнюють ці два поняття одне до одного, не зводять правову роботу лише до діяльності юридичної служби, а підкреслюють, що у здійсненні правової роботи беруть участь і керівники підприємств, організацій, органів управління, і посадові особи, структурні підрозділи і т. д. Діяльність же юридичної служби розглядається, зазвичай, як більш вузьке поняття: юридичній службі, по-перше, відводиться роль організатора правової роботи в масштабах всієї організації, органу управління; по-друге, проведення правової роботи розглядається як суть усієї діяльності юридичної служби, на відміну від інших структурних підрозділів, для яких вона – лише певна частина діяльності.

На наше глибоке переконання, зміст правової роботи в місцевому самоврядуванні безпосередньо впливає із тих завдань, які стоять перед органами місцевого самоврядування. Ми визначаємо наступні завдання правової роботи в місцевому самоврядуванні:

– дотримання прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина при здійс-

- ненні фінансово-економічної та виконавчо-управлінської діяльності органами та посадовими особами місцевого самоврядування;
- організація юридичного забезпечення, впровадження органами та посадовими особами в життя територіальних громад основних засад, проголошених Конституцією України;
 - зміцнення законності та дотримання правової дисципліни в діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування;
 - сприяння правильному застосуванню чинного законодавства в життєдіяльності всіх суб'єктів місцевого самоврядування;
 - активне використання правових засобів в діяльності органів місцевого самоврядування з покращення соціально-економічних показників розвитку відповідної території та з реалізації поставлених перед ними інших завдань;
 - правове забезпечення охорони власності (в першу чергу комунальної), сприяння запобіганню непродуктивних витрат та раціональному використанню наявних матеріально-фінансових ресурсів територіальних громад;
 - надання правової допомоги всім суб'єктам місцевого самоврядування на відповідній території та здійснення юридичними засобами захисту прав місцевого самоврядування тощо.

З прийняттям Закону України “Про безоплатну правову допомогу” статус юридичних служб в системі місцевого самоврядування значно підвищився, оскільки до суб'єктів надання безоплатної первинної правової допомоги було віднесено органи місцевого самоврядування (п. 2 ч. 1 ст. 9) [4].

У свою чергу ст. 10–11 Закону визначено порядок розгляду звернень про надання безоплатної первинної правової допомоги та організації особистого прийому осіб для надання безоплатної первинної правової допомоги. Зокрема зазначено, що “органи місцевого самоврядування забезпечують проведення особистого прийому осіб висококваліфікованими працівниками, які можуть чітко і доступно надати роз'яснення положень законодавства та консультації з питань реалізації прав і свобод людини і громадянина та виконання обов'язків”. Логічно, що до таких компетентних працівників відносяться саме працівники юридичних служб органів місцевого самоврядування.

Отже, юридичні служби органів місцевого самоврядування впливають на якість життя територіальної громади через механізми забезпечення якості надання муніципальних послуг та правової допомоги. Крім того їх вплив безпосередньо відображається на ефективності управління, забезпеченні балансу державних та місцевих інтересів, реалізації та захисті прав територіальних громад через організацію правової роботи та здійснення юридичного супроводу діяльності місцевої ради, її виконавчих органів та посадових осіб.

Можемо без перебільшення констатувати, що юридична служба незалежно від її організаційно-правової форми є однією з найбільш важливих служб, без якої органи місцевого самоврядування не можуть ефективно функціонувати.

Використані джерела:

1. Слобожан, О. В. Функції юридичних служб місцевих рад в сучасних умовах розвитку місцевого самоврядування / О. В. Слобожан // *Актуальні проблеми державного управління* : зб. наук. праць Одес. регіон. ін-ту держ. упр. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2008. – Вип. 3 (35). – С. 287–296.
2. *Юридическая служба в государственных органах и на предприятиях* : учеб. пособ. [для студ. вузов, обучающихся по спец. “Юриспруденция”, “Государственное и муниципальное управление”] / Н. Д. Эриашвили и др. ; под ред. С. С. Маиляна,

А. А. Иванова. – М. : Юнити-Дана : Закон и право, 2009. – 287 с.

3. *Про безоплатну правову допомогу : закон України від 02.06.2011 р. № 3460-VI // Офіційний Вісник України. – 2011. – № 51. – Ст. 2009.*



Музичук Олександр Олексійович,
студент магістратури за спеціальністю “Адміністративний менеджмент”
факультету управління та економіки
Хмельницького університету управління та права

МІСЦЕ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У СИСТЕМІ УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНИМ ЗАХИСТОМ НАСЕЛЕННЯ

Важливою складовою регіональної соціальної політики є інститут місцевого самоврядування, роль і відповідальність якого в рішенні завдань соціальної політики невинно зростає. Це пов'язано зокрема з тим, що місцевому самоврядуванню притаманне прагнення налагоджувати соціальну політику з урахуванням соціально-економічних умов конкретної території, знаходити можливі альтернативні рішення низки соціальних проблем, здійснювати маневр ресурсами тощо. Місцеве самоврядування в системі соціального управління регіонами покликано забезпечувати комплексне вирішення питань з обслуговування населення і сприяти тим самим досягненню в суспільстві політичної й соціальної стабільності. Слід мати на увазі, що громадяни задовольняють більшість своїх потреб саме “за місцем проживання”.

Дослідженнями даного питання займалися такі вітчизняні науковці Куц Ю. О., Халецька А. А., Бульба В. Г., Баймуратов М. А., Єлагін В. П. та інші. Але вивчення аспектів взаємодії органів місцевого самоврядування з місцевими та регіональними органами виконавчої влади в соціальній сфері потребує подальшого дослідження.

Метою дослідження є визначення ролі органів місцевого самоврядування у вирішенні проблем соціального захисту населення України.

Сучасна соціальна політика України значною мірою орієнтується на парадигму регіонального саморозвитку, у зв'язку з чим доцільно розглянути механізми функціонування місцевого самоврядування в аспекті здійснення регіональної соціальної політики [3, с. 162].

Діяльність органів місцевого самоврядування у сфері соціального захисту населення України регулюється Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні”, а також цілою низкою нормативно-правових актів у сфері соціального захисту населення [4].

Органи місцевого самоврядування є одним з найголовніших інститутів в системі соціального захисту населення, беруть активну участь у виробленні державної регіональної та муніципальної соціально-економічної політики. До того ж, органи місцевого самоврядування найтісніше пов'язані з територіальними громадами, знаючи проблеми кожного її представника.

Виконавчі органи місцевого самоврядування – управління соціального захисту в населених пунктах здійснюють безпосереднє управління системою соціального захисту, а районні та обласні ради делегують повноваження у сфері соціального захисту населення відповідним районним і обласним державним адміністраціям, при яких діють відповідні відділи та управління, що реалізують державну політику у сфері соціального захисту населення на обласному і районному рівнях. Також органи місцевого самоврядування

беруть участь і в призначенні керівників установ з соціального захисту населення.

Повноваження виконавчих органів місцевого самоврядування визначені у ст. 34 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, де власними повноваженнями визначають встановлення за рахунок власних коштів і благодійних надходжень додаткових до встановлених законодавством гарантій щодо соціального захисту населення; вирішення відповідно до законодавства питань про подання допомоги інвалідам, ветеранам війни та праці, сім’ям загиблих військовослужбовців, а також військовослужбовцям, звільненим у запас або відставку, інвалідам з дитинства; організацію для малозабезпечених громадян похилого віку, інвалідів будинків-інтернатів, побутового обслуговування продажу товарів у спеціальних магазинах і відділах за соціально-доступними цінами, а також безплатного харчування, вирішення питань про надання за рахунок коштів місцевих бюджетів ритуальних послуг, а делеговані повноваження передбачають підготовку і подання на затвердження ради територіальних програм зайнятості та заходів щодо соціальної захищеності різних груп населення від безробіття, організацію їх виконання, участь у розробці територіальних програм зайнятості населення; забезпечення здійснення передбачених законодавством заходів щодо поліпшення житлових і матеріально-побутових умов соціально-незахищених верств населення; організацію проведення оплачуваних громадських робіт для осіб, зареєстрованих як безробітні; здійснення контролю за забезпеченням соціального захисту працівників, зайнятих на роботах із шкідливими умовами праці на підприємствах, в установах та організаціях; державну реєстрацію місцевих благодійних організацій і фондів, інших неприбуткових організацій тощо [4].

Головними соціальними питаннями місцевого значення виступають питання, пов’язані з наданням послуг населенню, які гарантовані загальнодержавними стандартами (мінімум благ, які мають право отримувати громадяни в межах усієї України незалежно від місця проживання), їх доступність для всіх і адресність [1, с. 81].

У системі управління соціальним захистом населення також існують недоліки, в тому числі з боку органів місцевого самоврядування, що пов’язане, насамперед, з існуючою нормативно-правовою базою, у зв’язку з чим вирішальна роль у виробленні регіональної та місцевої політики з соціального захисту населення належить Кабінету Міністрів України, Міністерству соціальної політики України, Пенсійному фонду України, іншим центральним органам виконавчої влади, а органи місцевого самоврядування лише забезпечують реалізацію державної політики у сфері соціального захисту населення, контролюють дотримання вимог чинного законодавства у сфері соціального захисту населення, виконання регіональних програм соціального захисту населення тощо [6, с. 184].

Основними шляхами щодо поліпшення та оптимізації управління закладами з соціального захисту населення з боку органів місцевого самоврядування, а також реформування соціальної сфери мають стати:

- удосконалення нормативно-правової бази, особливо у сфері самоврядування, надання органам місцевого самоврядування більшого впливу на організацію та управління процесами соціального захисту населення, особливо на районному та обласному рівнях, їхнє активне залучення до формування державної соціальної політики;
- потребує негайного вирішення проблема соціального захисту самих працівників соціальної сфери, поліпшення їхнього матеріального забезпечення, стимулювання зацікавленості в збільшенні продуктивності праці, а вже потім необхідно ставити питання про відповідальність соціальних працівників за результати власної праці, вирішувати проблему боротьби з корупцією в органах соціального захисту населення на всіх рівнях;
- актуальним є також посилення державного, громадського контролю та контролю

з боку органів місцевого самоврядування за діяльністю закладів з соціального захисту населення;

- необхідно також здійснити перелік одержувачів пільг та соціальної допомоги й надавати допомогу тим, хто її дійсно потребує, а вивільнені кошти, що йшли не за призначенням, спрямувати на підвищення соціальних стандартів; організацію та контроль над зазначеними процесами покласти саме на відповідні виконавчі служби органів місцевого самоврядування, які найбільше володіють інформацією щодо соціально незахищених верств населення;
- нарешті, потребує вдосконалення система фінансування навчальних закладів, залучення додаткових коштів на їхнє фінансування, оптимізація видатків бюджетів освітніх установ, посилення ролі органів місцевого самоврядування в матеріальному забезпеченні педагогічних кадрів закладів соціального захисту населення.

Отже, важлива роль місцевого самоврядування в системі регіональної соціальної політики полягає в тому, що воно створює сприятливі умови для забезпечення життєвих інтересів населення і здійснює превентивні заходи щодо його соціального захисту, реалізує державну соціальну політику.

Використані джерела:

1. Баймуратов, М.А. Роль територіальних громад в забезпеченні населення мінімальними державними соціальними стандартами / М.А. Баймуратов, В.С. Косей. // Актуальні проблеми політики : зб. наук. праць. – Одеса : Астропринт, 2006. – Вип. 1/2. – С. 79–81.
2. Бульба, В.Г. Основні напрямки соціальної політики в умовах реформування українського суспільства : навч. посіб. / В.Г. Бульба, В.П. Єлагін, А.Є. Тамм. – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ “Магістр”, 2006. – 197 с.
3. Куц, Ю.О. Організаційні засади функціонування місцевого самоврядування в Україні : монографія / Ю.О. Куц, С.В. Болдирєв, А.Є. Тамм. – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ “Магістр”, 2004. – 180 с.
4. Про місцеве самоврядування в Україні : закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
5. Сирота, І.М. Право соціального забезпечення в Україні : підруч. / І.М. Сирота. – 7-ме вид., перероб. й допов. – Х. : Одиссей, 2007. – 408 с.
6. Халецька, А.А. Соціальний захист населення в Україні: теорія та практика державного управління : монографія / А.А. Халецька; Нац. акад. держ. упр. при Президенті України. – Донецьк : Юго-Восток, 2010. – 430 с.



Мурашин Геннадій Олександрович,

провідний науковий співробітник

Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України,

кандидат юридичних наук, член-кореспондент АПрН України,

Григорук Наталія Григорівна,

кандидат юридичних наук

ВИДИ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИХ ГАРАНТІЙ ПОЛІТИЧНОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

Політична система України як система набуття та реалізації влади в усіх її проявах є основою її державності, основним фактором українського суверенітету. У пері-

од кризи постає важливе питання майбутнього політичної системи України. Демократична, правова держава, якою проголошено Україну, зобов'язана гарантувати її засади та ефективність в інтересах всього народу України та кожного громадянина України зокрема. В умовах становлення і розвитку справжньої демократії в сучасному загальноновизнаному її розумінні політична система України має бути оптимально організована та послідовно гарантована на максимально демократичних засадах і достатньо захищена від будь-яких неправомірних зазіхань з боку самої ж держави, її органів, посадових та службових осіб тощо. З огляду на це розробка теоретичних питань гарантій політичної системи України та їх видів залишається вельми актуальною.

На нашу думку, під гарантіями політичної системи слід розуміти систему соціальних, економічних, духовних (ідеологічних) передумов, а також упорядковану сукупність політичних, матеріальних, інформаційних, спеціальних юридичних та інших механізмів, засобів і способів, що створюють можливості для ефективного функціонування політичної системи в цілому та кожного з її інститутів, а також таких, що забезпечують рівні правові можливості однорідних суб'єктів політичної системи щодо участі у здійсненні політичної влади та таких, що унеможливають зловживання політичною владою з боку державних інститутів, зокрема тих, котрі характеризуються підвищеною концентрацією владних повноважень (президентські, парламентські, урядові структури тощо).

Характеристика гарантій політичної системи була б неповною без їх класифікації, основою якої можуть служити різноманітні критерії. Основне завдання системи гарантій – реально втілити загальноновизнані принципи політичної системи в життя.

За сферою дії гарантії політичної системи можна класифікувати на міжнародні (зовнішні) і внутрішньодержавні (внутрішні).

Так, міжнародні гарантії політичної системи України – це відповідні передумови та сукупність певних міжнародно-правових, політичних, економічних та інших механізмів, засобів і способів, що створюють можливості для свідомої і цілеспрямованої діяльності суб'єктів політичної системи нашої країни у сфері відносин між державами і народами з метою ефективного функціонування політичної системи України та її основного елемента – незалежної, суверенної держави як суб'єкта міжнародних відносин.

Міжнародні гарантії політичної системи у свою чергу поділяються на загальні та спеціальні. До міжнародних загальних гарантій політичної системи України слід віднести мир і світовий порядок, міждержавний політичний консенсус, стабільність світової економіки, екологічна безпека тощо. Серед міжнародних спеціальних гарантій політичної системи України слід виділити діяльність міждержавних та міжнародних організацій, в тому числі Ради Європи, ООН, СНД, Європейського Союзу, Організації Північноатлантичного договору (НАТО), взаємодія України з різними державами у вирішенні глобальних проблем, співробітництво і укріплення зв'язків з її стратегічними партнерами, а також оборона держави. У міжнародно-правовому аспекті ці гарантії закріплені статутами ООН, Ради Європи, СНД, міжнародними конвенціями, пактами, угодами, офіційно визнаними Україною.

Внутрішньодержавні гарантії політичної системи України – це відповідні передумови та сукупність політико-правових, соціально-економічних та інших механізмів, засобів і способів, що створюють можливості для ефективного функціонування політичної системи України як структурно організованої системи її суб'єктів та цілісного комплексу багатоманітних взаємозв'язків між ними.

З позицій правового статусу фізичних осіб (громадян), а також різних громадських і державних структур, гарантії політичної системи можна розглядати як індиві-

дуальні та колективні.

Політична система, її функціонування у кінцевому наслідку залежить від людини. Саме люди формують політичну систему, її інститути і беруть участь у здійсненні її можливостей. З них складається суспільство, в якому ця система діє. Люди є суб'єктами та об'єктами будь-якої політики. У сучасному цивілізованому суспільстві вона покликана здійснюватися саме для людей і через людей. Усі без виключення члени суспільства, які перебувають у політико-правових зв'язках з державою, незалежно від їх класових, професійних та інших ознак, живуть і діють у політичній системі своєї країни. Кожна людина є носієм загально визнаних політичних прав і свобод, про що йдеться у Загальній декларації прав людини 1948 р., Міжнародному пакті про громадянські і політичні права 1966 р., інших міжнародних документах, які встановлюють широкі права та гарантії щодо можливостей кожної особи брати участь у політичному житті суспільства. Ці права та їх гарантії повно і послідовно закріплені в Конституції і законодавстві України. Вони персоніфікуються до кожного громадянина України і мають захищатися усім державним апаратом, всіма його виконавчими структурами – міністерствами, відомствами, державними адміністраціями на місцях, спеціальними правоохоронними органами, судом, прокуратурою, Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини. Держава, вся політична організація суспільства мають спрямовувати свої зусилля на створення і додержання умов якнайповнішої реалізації кожною людиною своїх політичних прав і свобод. У цьому головна суть індивідуальних гарантій.

Система гарантій політичної системи України включає загальні та спеціальні гарантії.

Політична система суспільства, як і будь-яка інша суспільна система, має свою економічну, політичну, соціальну, ідеологічну і нормативно-правову основи, які є відповідними базисами, на котрих вона, власне, виникає і розвивається. Предметом нормативно-правового регулювання у політичній сфері є різноманітні політичні відносини, що виникають у політичній системі або в процесі прямого здійснення політичної влади, або з приводу її. Політичний аспект змісту принципів і норм повинен виступати і виступає у якості одного із найважливіших критеріїв входження їх до нормативно-правової основи політичної системи. Ці принципи і норми складають основу загальних гарантій політичної системи. Таким чином, до загальних гарантій політичної системи слід віднести соціальні, економічні, політичні, духовні (ідеологічні), загальноправові гарантії.

До соціальних гарантій політичної системи України слід віднести такі, що мають забезпечувати стабільність політичної і самої соціальної системи, подолання конфронтаційних процесів в суспільстві, спроможність до консолідації політичних сил у випадку зовнішньої чи внутрішньої загрози, адже соціальна система має бути спрямована на досягнення єдності соціальних спільностей і відносин між ними: відносин різноманітних соціальних груп, зокрема, праці і капіталу, міста і села, виробників і споживачів, національних відносин і т. п., котрі можуть бути дружніми і конфліктними.

Економічні гарантії політичної системи України – це економічні умови та можливості реалізації конституційно-правових настанов щодо її нормального існування, спроможність суспільства та держави забезпечити необхідні матеріально-фінансові ресурси для функціонування політичної системи. Наявність цих ресурсів, їх обсяг залежать від економічної ефективності існуючого в державі способу виробництва, економічного ладу суспільства, від того, який стан продуктивних сил в суспільстві, як забезпечується їх зростання, наскільки соціально зорієнтована економіка, чи існує

справжня економічна свобода громадян та їх об'єднань тощо. Слабкість економічних гарантій, кризові явища в суспільстві негативно впливають на матеріальне забезпечення політичної системи, знижують її ефективність.

У широкому розумінні, економічною гарантією політичної системи країни можна вважати саму економічну систему держави в цілому, адже саме реальний стан останньої детермінує вторинні прояви, що безпосередньо впливають на її політичну систему.

До політичних гарантій політичної системи України належать: проголошена Конституцією України демократична, соціальна, правова держава Україна – головний охоронець та гарант політичної системи, Український народ, який є єдиним джерелом та основним носієм влади, належний рівень прав людини і громадянина, наявність демократичного правового режиму в державі, державна єдність України.

Надзвичайно великого значення для забезпечення стабільності політичної системи України набуває створення умов для формування в Україні правової держави та громадянського суспільства. Зокрема, справжня демократія передбачає розмежування громадянського суспільства і держави, при якому існують ефективні механізми впливу громадян на державні структури.

Безперечно, до політичних гарантій політичної системи України слід віднести конституційний лад України в цілому.

Основний зміст політичних гарантій політичної системи України полягає у забезпеченні реальної, практичної участі народу України як джерела та носія влади в управлінні справами держави і суспільства, в розробці, обговоренні та прийнятті, а також здійсненні соціально-економічних і політичних рішень.

Треба зазначити, що окрім вказаних політичних гарантій політичної системи, котрі можна умовно визначити як позитивні, тобто такі, наявність котрих є необхідною для ефективного функціонування політичної системи суспільства, слід виділити – і негативні явища, відсутність яких маже бути гарантією стабільною існування політичної системи. До них, зокрема, належать, політичний екстремізм, політичний тероризм та політична корупція.

До духовних (ідеологічних) гарантій політичної системи України слід віднести духовне життя суспільства в цілому, котре знаходить свій вияв у всіх сферах людської життєдіяльності, детермінує рівень суспільних відносин, зокрема, відносин з приводу здійснення політичної влади. З огляду на це, прояви духовного життя суспільства виступають гарантіями політичної системи держави.

На сучасному етапі, в більшості пострадянських держав, в тому числі і в Україні, склалася ситуація, за якої поряд із підйомом формалізованих проявів як національної культури, так і культур національних меншин, відбувається суттєвий занепад власне універсальних духовних цінностей. Поряд з цим, слід констатувати досить низький стан політичної і правової культури у сучасній Україні.

Як ідеологічна гарантія політичної системи суспільства, надзвичайно велике значення на сьогодні має довіра громадян до персонального складу суб'єктів політичної системи, особливо органів державної влади та місцевого самоврядування. Безперечно, підтримка суспільством влади, демонстрація довіри є важливим фактором її ефективності, в той же час слабке у певних випадках переконання громадян щодо законності отриманої окремими політичними силами, їх представниками політичної влади складає одну із причин її нестабільності. Тому проблема легальності та легітимності влади має надзвичайно важливе значення у контексті питання гарантій політичної системи України.

Сучасна влада в Україні, як показують соціологічні опитування, має невисокий

рівень довіри у населення. Вона позбавлена необхідної сили і достатньо високого авторитету, які могли б стати запорукою консолідації суспільства навколо ідей державотворення.

До ідеологічних гарантій політичної системи України слід також віднести загальну та правову культуру суспільства та його членів, освіченість населення, національну свідомість і зрілість громадян, демократичні традиції та менталітет українського народу, відповідне інформаційне забезпечення членів суспільства, рівень суспільної та індивідуальної правосвідомості. До цих гарантій належить також діяльність держави, її органів та державних службовців, а також органів місцевого самоврядування, громадських організацій з правової освіти населення, що озброює громадян правовими знаннями і дозволяє кожній людині брати активну участь у здійсненні державної влади, в усьому політичному житті суспільства.

З огляду на вищенаведене, особливої ваги набувають загальноправові гарантії політичної системи України як такі, що детермінують відносну стабільність суспільства та рівність однорідних суб'єктів політичної системи. До них перш за все відноситься право як явище. Загальні правові гарантії полягають власне у наявності у суспільства права як регулюючої системи.

Становлення системи правових цінностей стало наслідком відчуження влади від суспільства, тобто виникнення публічної влади, що не співпадає із суспільством. Влада виявилася відокремленою від переважної більшості членів суспільства, а це в значній мірі ускладнило взаємовідносини соціуму та індивідів, що в нього входять. У всіх випадках така відчуженість виявляється у наявності у державної влади самостійних інтересів і, внаслідок цього, різного роду можливостей. Це ставить державу над соціальними групами, політичними силами і дозволяє вирішувати конфлікти, що між ними виникають. У результаті взаємодії держави і суспільства і в процесі здійснення налагодження правових механізмів цієї взаємодії, у спробах примирити і згладити конфлікти, виникають правові цінності, які мають в собі потенціал гарантій нормального функціонування суспільства.

Правову систему цінностей доповнює система цінностей політичних. Ця система обумовлюється потребами регуляції відносин між різноманітними соціальними групами і їх політичними організаціями. Політичні цінності народжуються на соціально-психологічному рівні як спільні риси національного характеру, станової психології і приймають форму ідеології.

У системі загальних гарантій політичної системи виділяються такі загальноправові гарантії-передумови як законодавство, законність, рівень правосвідомості громадян.

Слід погодитися із думкою, що соціальні, економічні, юридичні, духовні, організаційні передумови і умови стають гарантіями лише через юридичну форму і організаційні зусилля держави та інших суб'єктів політичної системи суспільства. Взаємозв'язок загальних і спеціальних гарантій найбільш адекватно відбиває дійсне співвідношення соціальних реалій [1, с. 15].

Спеціальні (юридичні) гарантії поділяються на нормативно-правові, організаційно-правові (суб'єктні), процесуальні (технологічні), а також відповідальність – як самих суб'єктів політичної системи, так і перед ними.

Вся багатоманітність політичних відносин, котрі складаються в процесі функціонування політичної системи суспільства, регулюються соціальними нормами: політичними, правовими, моральними, релігійними, корпоративними. Серед них особливе місце займають правові і політичні норми. Об'єктом правового впливу в даному випадку виступають політичні відносини, тобто відносини між суб'єктами політики

(політичними партіями, громадськими об'єднаннями, профорганізаціями, народом, державою) з приводу політичної діяльності [2, с. 15–16].

Таким чином, до нормативно-правових гарантій політичної системи належить сукупність нормативно-правових актів, що визначають загальні принципи функціонування політичної системи в цілому, а також коло суб'єктів політичної системи та регламентують відносини між ними з приводу здійснення політичної влади.

За своєю правовою природою нормативно-правові гарантії закріплюються у нормах-принципах, звичайних правових нормах, нормах, що визначають юридичні права і обов'язки суб'єктів політичної системи, процесуальних нормах, а також у нормах, що передбачають юридичну відповідальність суб'єктів політичної системи.

Традиційно, нормативно-правові гарантії поділяються на матеріальні та процесуальні.

За способом викладу в нормативних правових актах гарантії політичної системи класифікуються на прості інституційні та складні інституційні.

Організаційно-правові (суб'єктні) гарантії політичної системи України мають виняткове значення в системі гарантій політичної системи України. Це пов'язано з тим, що центральним суб'єктом політичної системи є держава. Саме з її діяльністю, з реалізацією політичної влади через інститути прямої і безпосередньої демократії, пов'язані реальні і найширші гарантії для всіх громадян брати участь у політичному житті суспільства.

Держава виступає як найбільш масова, найбільш широка політична організація, котра об'єднує навколо себе найрізноманітніші шари суспільства. Якщо партії та інші організації представляють інтереси і позиції тих чи інших категорій і груп громадян в політичній системі, то держава повинна виражати всезагальний інтерес. Слід погодитися із думкою, що державу можна розглядати, по-перше, як головний чинник політичної системи, тобто у співвідношенні з іншими елементами структури політичної системи (органами місцевого самоврядування, політичними партіями, іншими громадськими організаціями); по-друге, як відносно самостійну систему, яка має свою внутрішню структуру. Влада, як загальне поняття, є визначальним елементом (ознакою) будь-якої держави. Однак, елементом політичної системи є влада не як політичне явище, як можливість управляти суспільством, а як певна система органів влади, як законодавчо визначений механізм здійснення влади [3, с. 9].

Основним із каналів передачі імпульсів від громадянського суспільства до держави є політичні партії, котрі складають важливий сегмент громадянського суспільства і, одночасно, держави в тій мірі, в якій їх представники через вибори та інші легітимні процедури (формування уряду) стають членами законодавчих і виконавчих органів влади. Розвинута і певним чином унормована багатопартійність сприяє структурованому вираженню інтересів і політичної волі [4, с. 64]. Як вірно зазначає В. С. Журавський політичні партії за своєю внутрішньою природою є громадськими організаціями, але за змістом виконуваних функцій вони безпосередньо включені в державно-політичний механізм, в механізм формування і здійснення влади [3, с. 10].

Поряд з партіями, організаційними гарантіями політичної системи є громадські об'єднання. Їх сила у чисельності і різноманітності інтересів, що ними виражаються, а слабкість в тому, що вони мозаїчні і майже не пов'язані одне з іншим. У зв'язку з цим, набуває актуальності питання досягнення певної системності (асоціації громадських об'єднань, тощо).

У гарантуванні стабільності політичної системи України свою важливу роль відіграють і різноманітні релігійні організації. З одного боку, вони проповідують тер-

пимість, взаєморозуміння, позитивне відношення до владних інститутів тощо. З іншого, більшість релігійних організацій, володіючи матеріальними засобами, впливом на певних людей, які переважно некритично сприймають позицію релігійних організацій з тих чи інших питань, та власними інтересами, що далеко не завжди зводяться до духовної площини, часто виступають самостійними суб'єктами владно-політичних відносин. У даному контексті слід звернути увагу на втручання церкви у виборчий процес шляхом підтримки тих чи інших кандидатів, висування світських кандидатів від релігійних організацій, самостійну участь релігійних діячів у виборчому процесі. Не дивлячись на те, що на сучасному етапі церква відділена від держави, фактично релігійні організації здійснюють істотний вплив на політичні процеси в державі.

Гарантування політичної системи здійснюється різними способами, засобами і методами, за допомогою яких суб'єктами політичної системи досягається здобуття та реалізація політичної влади. Відповідно до цього, можна виділити комплекс технологічних гарантій політичної системи, до яких відносяться: інформаційні гарантії, планування та програмування розвитку політичної системи в цілому чи її окремих суб'єктів, нормотворчість, територіальні гарантії, бюджетно-фінансові гарантії, матеріально-технічні гарантії, соціальний контроль.

Функціонування політичної системи неможливе без використання інформації. Для дії політичної системи особливе значення мають ті системи інформації, котрі складаються всередині самої політичної системи.

Інформаційні гарантії політичної системи відіграють виняткову роль у комунікативній сфері політичної системи України. Зокрема, у науковій літературі висловлюється думка з приводу того, що формована індивідом в процесі життєдіяльності система особистісних сенсів у політичній сфері у багато чому цілеспрямовано формується державою в процесі соціалізації своїх громадян, що і забезпечує можливість владного впливу на індивіда зі сторони держави через ці знаки [5, с. 58–59].

У даному контексті винятково важливого значення відіграють засоби масової інформації. Вони здатні ефективно сприяти контролю за діяльністю суб'єктів політичної системи України та за додержанням ними законодавства при здійсненні властивих їм функцій.

Технологічною гарантією політичної системи України є планування та програмування розвитку політичної системи в цілому чи її окремих суб'єктів, що знаходить свій формалізований вияв у різноманітних нормативно-правових актах: програмах, стратегіях, деклараціях, концепціях тощо.

Важливою технологічною гарантією політичної системи України є нормотворчість. Власне, сам процес створення закону, вироблення початкової концепції майбутнього акту, складення і обговорення проекту, врахування як думок та інтересів різних соціальних груп, так і його співвідношення з іншими нормативними актами, здатності майбутнього закону “вписатися” у вже існуючу правову систему, здатності адаптуватися до нового закону, економічних основ його існування і реального застосування закону, є надзвичайно важливим для стабільності та ефективності політичної системи України в цілому.

Територіальні гарантії виступають одним із найважливіших видів технологічних гарантій, що зумовлюється тим, що: політична влада будь-якого суб'єкту політичної системи України реалізується у певних територіальних межах, що детермінує її відносну стабільність; реалізація політичної влади суб'єктами політичної системи України здійснюється із врахуванням специфіки того чи іншого регіону, що дозволяє диференційовано здійснювати повноваження того чи іншого суб'єкту політичної системи Укра-

їни для досягнення аналогічного результату щодо різних територій; діяльність субординованих суб'єктів політичної системи часто здійснюється відповідно до ієрархії за територіальним принципом, що надає політичній системі більшої статичності.

Безперечно, для будь-якого суб'єкту політичної системи України та політичної системи України в цілому актуальними є бюджетно-фінансові гарантії політичної системи України. Це детерміновано тим, що всі суб'єкти політичної системи України або мають право самостійно формувати, затверджувати та поповнювати власні бюджети, або визначальною мірою залежать від бюджету держави чи бюджетів окремих адміністративно-територіальних одиниць. Поряд з цим, суб'єкти політичної системи України використовують деякі інші джерела фінансування.

Матеріально-технічні гарантії політичної системи України мають виняткове значення для суб'єктів політичної системи України, оскільки права чи повноваження щодо володіння, користування та вільного розпорядження матеріальними, фінансовими та іншими ресурсами, необхідними для досягнення та здійснення політичної влади, значною мірою визначають ефективність останньої.

Соціальний контроль як технологічна гарантія політичної системи України полягає у забезпеченні при здійсненні політичної влади реалізації інтересів різних суб'єктів політичної системи, захисту гарантованих Конституцією і законодавством України різноманітних прав максимальної кількості соціальних груп та окремих громадян.

Надзвичайно важливе значення як гарантія політичної системи України має відповідальність, що відображає об'єктивний, історично конкретний характер взаємовідносин між особистістю, колективом, суспільством з точки зору свідомого здійснення взаємних вимог, що пред'являються їм.

Поняття “відповідальність” в силу свого філософсько-соціологічного походження є одним із найширших теоретичних понять. У зв'язку з цим, доцільно розглядати відповідальність суб'єктів політичної системи у двох аспектах:

- об'єктивному, до якого слід віднести юридичну відповідальність як один із видів соціальної відповідальності;
- суб'єктивному, котрий полягає в усвідомленому здійсненні суб'єктом політичної системи України обов'язків перед суспільством, у відповідальному ставленні суб'єкту політичної системи України до покладених на нього правових і моральних обов'язків, належному їх виконанні, адекватній поведінці, що відповідає місцю суб'єкта у політичній системі України і безпосередньо залежить від його волі суб'єкта політичної системи України.

У цьому зв'язку є цікавою класифікація, яку визначає М. О. Краснов [6, с. 12]. Він виділяє т. зв. *зовнішню* та *внутрішню* відповідальність. Якщо зовнішня відповідальність – це зв'язок між суб'єктами, що передбачає фіксацію моделі поведінки, зовнішнього контролю і оцінки, реакції у випадку негативної оцінки зі сторони інстанції відповідальності, то внутрішня відповідальність (або самовідповідальність) – це самостійне і добровільне пов'язання особою власної поведінки з прогнозованими нею ж наслідками даної поведінки і самооцінка останньої.

Саме об'єктивна (зовнішня) відповідальність як гарантія політичної системи має особливе значення. У свою чергу, вона диференціюється за певними критеріями. На нашу думку, слід виділяти відповідальність самих суб'єктів політичної системи, а також відповідальність перед суб'єктами політичної системи.

Особливого значення в даному контексті набуває конституційно-правова відповідальність – особливий вид юридичної відповідальності, що має складний політико-правовий характер, котрий настає за конституційний делікт (правопорушення) і виражається в нега-

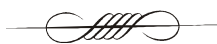
тивних наслідках для суб'єкта конституційного правопорушення [7, с. 188–189].

Конституційна відповідальність характеризується специфічним колом суб'єктів, механізмом реалізації та санкціями. На думку Колосової Н. М., цільна концепція конституційної відповідальності складається із декількох напрямів, кожен з яких потребує формування відносно самостійного механізму реалізації конституційної відповідальності: відповідальність владних структур перед суспільством за неналежну реалізацію тих владних повноважень, котрі народ як єдиний носій влади передав конкретним державним інституціям та окремим особам; а також конституційну відповідальність окремої особи, а також групи осіб, за невиконання своїх обов'язків чи зловживання своїми правами, засобами якої у даному випадку буде будь-яке обмеження чи позбавлення конституційних прав і свобод [8, с. 6].

Таким чином, система гарантій політичної системи не є вичерпною. Вона може та повинна бути розширена, набувати більшої дієвості, чіткості та цілеспрямованості, надійно захищаючи демократичні підвалини суспільства й держави, права та свободи людини й громадянина.

Використані джерела:

1. *Иванюженко, А. Б. Процессуальные гарантии участников производства по делам об административных правонарушениях : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А. Б. Иванюженко. – СПб., 1999. – 20 с.*
2. *Бобылев, А. И. Государство и право в политической системе общества / А. И. Бобылев // Право и политика. – 2002. – № 10. – С. 15–16.*
3. *Журавський, В. С. Політична система України: проблеми становлення і розвитку (правовий аспект) : автореф. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / В. С. Журавський. – Х., 2000. – 19 с.*
4. *Открытое государство: политико-правовое видение // Государство и право. – 2003. – № 5. – С. 64.*
5. *Рахимов, Р. А. Политическая власть и право: проблемы семиотического анализа / Р. А. Рахимов, А. Г. Хабибулин // Правоведение. – 2000. – № 2. – С. 58–59.*
6. *Краснов, М. А. Ответственность в системе народного представительства : автореф. дисс. ... д-ра юрид. наук / М. А. Краснов. – М., 1993.*
7. *Тодика, Ю.М. Конституція України: проблеми теорії і практики / Ю. М. Тодика. – Х., 2000. – 608 с.*
8. *Колосова, Н. М. Конституционная ответственность в Российской Федерации: ответственность органов государственной власти и иных субъектов права за нарушение конституционного законодательства Российской Федерации / Н. М. Колосова. – М., 2000. – 192 с.*



Назаренко Світлана Вікторівна,

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

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ВИЗНАЧЕННЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Необхідно підкреслити, що місцеве самоврядування є дуже важливим елементом демократичної, правової, цивілізованої держави. Чим більше людей зацікавлені в розвитку регіону та країни, чим більше є в них можливостей задовольняти власні ін-

тереси, тим краще вони ставляться до своєї національної свідомості, до загальносуспільних питань і їх розв'язання. Коли розвиватимуться окремі території, покращуватиметься добробут їхніх жителів, то і зміцнюватиметься соціально-політична і економічна стабільність держави.

Україні дуже потрібні сильні регіони для забезпечення власного добробуту і суверенітету. Люди мають брати участь в місцевому самоуправлінні, щоб задовольняти свої потреби. Така співпраця принесе бажаний результат.

Історія становлення і розвитку системи місцевого самоврядування в Україні це довготривале явище в соціальному та політичному житті людства і його витoki сягають громадівського та племінного самоврядування в додержавницький період.

Місьцеве самоврядування – це публічна форма самостійного вирішення питань місцевого (а частково і державного) життя жителями відповідних адміністративно-територіальних одиниць та їх органами у межах Конституції і законів держави.

Система управління місцевими справами, при якій місцевому самоврядуванню відводиться провідна або суттєво важлива роль, іменується муніципалізмом або муніципальною системою.

Інституціоналізація місцевого самоврядування в сучасній незалежній Україні пов'язана з проведенням муніципальної реформи, яка тісно пов'язана з конституційною та адміністративною реформою. Таким чином, в силу історичних причин тільки наприкінці ХХ ст. в Україні склалися необхідні передумови для формування демократичної муніципальної системи.

Проблема визначення системи місцевого самоврядування та її нормативно-правового регулювання належить до спірних у юридичній науці.

Вчені Д. М. Диновський, О. В. Батанов розглядають систему місцевого самоврядування як визначену законодавством цілісну, структурно і функціонально впорядковану сукупність місцевих жителів, органів та посадових осіб місцевого самоврядування, органів самоорганізації населення, що існують та діють на єдиних принципах і разом складають специфічну форму організації місцевої влади – місцеве самоврядування [1, с. 37].

Автори науково-практичного коментаря Закону України про місцеве самоврядування вважають, що поняття системи суб'єктів місцевого самоврядування та організаційна структура системи місцевого самоврядування є тотожними, що на нашу думку необгрунтовано.

Якщо звернутися до Закону про місцеве самоврядування, то ст. 5, яка називається “Система місцевого самоврядування” фактично визначає суб'єктів місцевого самоврядування, що не відображає зміст поняття “система” звужуючи у його правовому значенні. Ці складності, на нашу думку, виявляються у тому, що законодавство не дає чіткого визначення категорій “система” і “суб'єкти” місцевого самоврядування.

Автори підручника “Муніципальне право України” за загальною редакцією М. О. Баймуратова виданого у 2008 р. вказують, що при елементній характеристиці системи місцевого самоврядування треба чітко розрізняти, по-перше, систему місцевого самоврядування в Україні взагалі і, по-друге, систему місцевого самоврядування конкретного села, селища, міста. Якщо система місцевого самоврядування конкретного села, селища, міста є цілісним утворенням, то система місцевого самоврядування взагалі за своїм характером є системним комплексом, який включає в себе як системи місцевого самоврядування конкретних сіл, селищ, міст, так і районні та обласні ради

– органи місцевого самоврядування, що представляють в районах і областях спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст [2, с. 196].

Таке розуміння системи місцевого самоврядування є спірним і навіть хибним. На відміну від органів державної влади, які становлять єдину загальнодержавну систему, місцеве самоврядування немає і, в принципі, не може мати якоїсь єдиної в масштабі всієї країни системи. Це суперечить принципу організаційної автономності органів місцевого самоврядування і не відповідає їх природі як органів конкретних територіальних громад, – так аргументують свою позицію окремі автори [1, с. 37].

Особливістю місцевого самоврядування є те, що в його системі не діє принцип поділу влади, згідно з яким побудована система центральних органів державної влади, а також відсутні принципи ієрархічності та субординації її органів. Тому створення в системі місцевого самоврядування двох незалежних одна від одної систем органів місцевого самоврядування – представницьких і виконавчих (а така пропозиція вносилася у свій час деякими вченими і політиками), було б науково неспроможним, таким, що не відповідало б і основним положенням Європейській Хартії місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування, зазначається там, здійснюється радами або зборами, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборного права і які мають підзвітні їм виконавчі органи (ч. 2 ст. 3) [3]. Тому система місцевого самоврядування на рівні територіальних громад сіл, селищ, міст має функціонувати як так звана працююча корпорація, що сама приймає відповідні рішення і сама ж, своїми силами, виконує ці рішення. Це зовсім не означає, що в системі місцевого самоврядування не повинно бути розумного розмежування функцій і повноважень між радою, її виконавчими органами, сільським, селищним, міським головою, як це логічно впливає з ч. 3 ст. 141 Конституції України та передбачено Законом “Про місцеве самоврядування в Україні” (ч. 3 ст. 10, статті 26–42) [4].

Враховуючи вищезазначене, вважаємо, що система місцевого самоврядування повинна складатися з елементів, до яких належать суб’єкти місцевого самоврядування (територіальні громади, представницькі органи тощо). Проте зауважимо, що в Україні законодавство про місцеве самоврядування не визначає поняття “суб’єкти” місцевого самоврядування. Тому, на наш погляд, варто в новому законі про місцеве самоврядування дати визначення даного поняття. Наприклад, можна запропонувати таке поняття суб’єктів місцевого самоврядування: “Суб’єктами місцевого самоврядування виступають об’єднання громадян, органи та посадові особи, місцевого самоврядування наділені повноваженнями Конституцією та законами України”.

Також вважаємо, якщо в законодавстві буде дано визначення суб’єктів місцевого самоврядування, то визначати поняття “система місцевого самоврядування” не буде потреби бо, як вказувалося вище, в організації місцевого самоврядування в Україні відсутній принцип ієрархії та субординації.

Таким чином, на основі вищевикладеного можна зробити висновок, що законодавство України про місцеве самоврядування потребує змін. Зокрема, зміст ст. 5 Закону про місцеве самоврядування не відповідає сутності категорії “система місцевого самоврядування”, її текст містить вказівку про суб’єктів місцевого самоврядування. То більш вдалим буде встановлення норми яка б зазначала поняття та види суб’єктів місцевого самоврядування.

Використані джерела:

1. Диновський, Д.М. *Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні : програма курсу для студентів Вищої школи права / Д.М. Диновський, О.В. Батанов. – К., 2000. – 52 с.*

2. *Муниципальне право України : підруч. / За ред. М.О. Баймуратова. – 2-ге вид., доп. – К. : Правова єдність, 2009. – 720 с.*
3. *Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985 р., ратифікована законом України від 15.07.1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 38. – Ст. 249.*
4. *Про місцеве самоврядування : закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.*



Новерсальюк Артур Анатолійович,
студент магістратури за спеціальністю “Адміністративний менеджмент”
факультету управління та економіки
Хмельницького університету управління та права

РОЛЬ ГРОМАДСЬКИХ УТВОРЕНЬ У ПІДВИЩЕННІ ЕФЕКТИВНОСТІ КОНТРОЛЮ ДІЯЛЬНОСТІ ОСВІТНІХ ОРГАНІЗАЦІЙ ВИЩОЇ ОСВІТИ

У сучасних умовах розвиток освіти перестає бути виключною справою держави. Він став полем багатоаспектної партнерської взаємодії центральних і регіональних державних органів з органами місцевого самоврядування, освітніми закладами, педагогами, батьками, студентами, учнями, потенційними роботодавцями, громадськими об'єднаннями. Лише поєднання зусиль держави та громади як рівноправних партнерів у створенні стратегій реформування освітнього процесу, забезпеченні контролю його якості, посиленні соціального захисту усіх учасників, розширенні мережі закладів освіти, підготовці компетентних кадрів може забезпечити повноцінний і всебічний розвиток системи освіти, у тому числі вищої освіти [7, с. 51].

Під державно-громадським контролем у сфері вищої освіти найчастіше розуміють процес поєднання різноспрямованої контролюючої функції державних і суспільних суб'єктів управління в інтересах людини, соціуму, влади. Головною метою контролю є встановлення рейтингу чи суспільного реноме ВНЗ серед інших і поліпшення якості надання освітніх послуг, зокрема навчального процесу.

Головною перевагою такого типу контролю вважається оптимальне задоволення потреб та інтересів учасників освітнього процесу шляхом зваженої взаємодії громадськості і владних структур [2, с. 25].

Зарубіжний досвід показує, що в європейських країнах, в яких децентралізація управління відбулась уже давно, вишівські дипломи на якість оцінює ринок, а головними арбітрами оцінки якості підготовки спеціалістів у ВНЗ були й залишаються професійні асоціації [3, с. 117].

Наразі, Україна декларує себе як держава, в якій реалізується принцип державно-громадського контролю та управління освітою. Зокрема, колишній міністр освіти і науки України Іван Вакарчук зазначив на засіданні одного з круглих столів: “Демократичний, державно-громадський характер освітнього менеджменту, розширення участі в усіх справах навчального закладу батьків і громадськості, впровадження у процес управління інформаційних технологій – ось той шлях, яким ми рухаємося” [1, с. 5].

Фактично до 2007 року в Україні діяли міцні державні імперативи в адмініструванні вищої освіти, а поруч з ними – несміливі наміри залучення до цього процесу громадськості. Так, у 2005 році при Міністерстві освіти і науки України працювали лише чотири консультативно-дорадчих громадських органи. На сьогодні цей перелік

є вже дещо ширшим: Громадська колегія Міністерства освіти і науки України; Громадська рада з питань вищої освіти; Громадська рада з питань професійно-технічної освіти; Громадська рада з питань дошкільної, загальної середньої та позашкільної освіти; Громадська рада з питань реформування економічних механізмів в Україні; Громадська рада керівників освітніх програм всеукраїнських громадських об'єднань національних меншин України при Міністерстві освіти і науки України; Громадська рада з питань співпраці з церквами та релігійними організаціями; Координаційна рада з питань формування здорового способу життя, профілактики ВІЛ-інфікування та інших соціально-небезпечних хвороб серед учнів і студентської молоді; Рада з питань освіти інвалідів; Громадська рада з питань науково-технічної, інноваційної діяльності та інтелектуальної власності при Міністерстві освіти і науки України; Рада керівників технологічних парків; Робоча група зі створення Національної мережі трансферу технологій; Міжвідомча робоча група з комерціалізації науково-технічних розробок вищих навчальних закладів, наукових установ і новаторів. Пізніше при Міністерстві освіти і науки України було створено Всеукраїнську студентську раду.

Здійснення державно-громадського управління та контролю у сфері вищої освіти визначено у Законі України “Про вищу освіту”. Так, відповідно до статті 37, вищим колегіальним органом громадського самоврядування вищого навчального закладу третього або четвертого рівня акредитації є загальні збори (конференція) трудового колективу, включаючи виборних представників з числа осіб, які навчаються у вищому навчальному закладі. До контролюючих функцій таких зборів віднесено щорічне заслуховування звіту керівника вищого навчального закладу та оцінка його діяльності; розгляд, за мотивованим поданням Наглядової ради або Вченої ради вищого навчального закладу, питання про дострокове припинення повноважень керівника вищого навчального закладу; розгляд інших питань діяльності вищого навчального закладу [6, с. 26].

Практика показує, що в Україні співпраця між державними установами й організаціями громадянського суспільства у системі освіти проводиться скоріше на засадах паралельного співіснування, ніж на основі взаємодопомоги.

Звісно, громадські організації й об'єднання частково заповнюють ті прогалини, які виникають у діяльності державних установ з координації питань освіти. Громадська рада при Міністерстві освіти і науки України, Громадська рада освітян і науковців, Громадські ради з питань освіти і науки при міських головах, Центри громадянської ініціативи – важливі дорадчо-консультативні органи, що діють незалежно від управління освіти та складаються із компетентних у технологіях освіти людей, які працюють над підготовкою, прийняттям і реалізацією нормативно-правової бази у сфері освіти, розробленням окремих методик і навчальних матеріалів.

На сучасному етапі не тільки при центральних органах влади створено громадські ради, колегії, представників громадськості введено до складу колегій. На регіональному рівні також створено громадські ради, ради студентського самоврядування, об'єднання батьків, ради ректорів (директорів) вищих навчальних закладів тощо [5, с. 7]. Проте, в Україні ще досі не створено системи громадської оцінки та контролю якості вищої освіти.

Разом з тим, незважаючи на значні зусилля з боку освітніх закладів та органів управління освітою, прогресивних громадян й окремих громад, а також достатню кількість сформованих інституцій, державно-громадське управління розвитком освіти в Україні, його функціональна здатність і реальний вплив залишаються низькими. Попри численні приклади впровадження його елементів на всіх управлінських рівнях освіти воно не набуло системності, залишається маловпливовим. Громадські освітні структури формальні, а отже, не дієві. Вони майже не впливають на процеси освітньої

сфери, оскільки не наділені необхідними та достатніми повноваженнями.

Досвід показує, що громадські структури, що діють разом з державними органами управління, часто займаються хоча й важливими, проте не основними питаннями: батьківські ради в основному вирішують питання грошових дотацій на потреби навчальних закладів; піклувальні ради також займаються вишукуванням додаткових коштів, залучають окремих громадян та організації до поліпшення умов освіти, зміцнення бази навчання й виховання; студентське самоврядування хоч і представлено у вчених радах, фактично дотичне до вирішення лише другорядних питань та не має впливу на основну діяльність вищої школи. Загальні збори трудових колективів навчальних закладів не вирішують перспективних питань розвитку освіти.

Серед основних причин такого стану можна виокремити такі: відсутність визначальної ролі органів державного управління, незалежних інституцій, громадськості; непослідовна політика держави, в якій не відображено вимоги роботодавців щодо необхідності змін у змісті вищої освіти; зростання в умовах демократичних перетворень очікувань студентів щодо спроможності ВНЗ задовольнити їхні потреби; корпоративні інтереси викладацького середовища тощо.

Доведено, що на відміну від попередньої функції держави – контролю за результатами освітнього процесу, яка зумовила малоефективну діяльність державно-управлінських органів у витрачанні державних ресурсів і забезпеченні якості підготовки так званого “готового продукту вищої освіти”, на часі перехід до громадського або хоча б державно-громадського управління якістю вищої освіти, за якого контроль – це лише одна з багатьох функцій цілісного багатофункціонального процесу, що має забезпечити не функціонування, а розвиток вищої освіти, тобто має забезпечити якісно нові зміни у галузі у цілому, в її основних процесах і результатах [4, с. 77].

Функціонування органів виконавчої влади у демократичній державі має бути відкритим і прозорим, утворюючи зв'язки із суспільством та громадськістю. Тому при розгляді особливостей організаційної структури державного регулювання діяльності освітніх організацій системи вищої освіти на регіональному рівні слід розширювати вплив громадської думки на прийняття адекватних управлінських рішень.

Відповідно, основними суб'єктами державно-громадського контролю можна визначити Міністерство освіти і науки України, органи управління освіти та науки обласних державних адміністрацій, регіональні інститути державного управління, ВНЗ, студентів і випускників ВНЗ, громадські та професійні організації, асоціації роботодавців, рейтингові й аудиторські агентства тощо.

З цією метою слід впорядкувати діяльність існуючих громадських об'єднань та організацій, які спрямували свою діяльність на сприяння функціонування й розвитку системи вищої освіти регіону.

Державно-громадський контроль повинен забезпечуватися спільною діяльністю зазначених суб'єктів, хоча при цьому кожний з цих елементів має свої функції та повноваження.

Зокрема, суб'єкт державного управління сканує потреби, цілі та інтереси суспільства в управлінських діях, закріплює їх у своїх управлінських рішеннях та діяльності і, спираючись на державну владу, разом з професійною громадськістю та учасниками освітнього ринку практично втілює в життя.

Вирішальними чинниками забезпечення ефективності державно-громадського механізму контролю у галузі вищої освіти слід визнати: діалог із громадськістю щодо більш ефективного управління та фінансування вищої освіти; залучення до всіх рівнів управління ВНЗ студентів і сприяння можливостям їхнього прозорого працевлашту-

вання; розроблення системи суспільно-державного контролю та оцінювання діяльності ВНЗ; унеможливлення подання недостовірної інформації про реальний стан справ у ВНЗ; розширення участі ВНЗ у формуванні держзамовлення з метою підвищення його ефективності, відповідності ринку праці та стратегії розвитку регіону тощо [2, с. 27].

На нашу думку, для забезпечення ефективної реалізації громадського контролю на регіональному рівні доцільно створити Громадську раду з контролю діяльності вищих навчальних закладів.

Засновниками останньої можуть бути: асоціації державних і недержавних вищих навчальних закладів або ради директорів (ректорів) вищих навчальних закладів; регіональні департаменти й управління освіти при місцевих державних адміністраціях та органах місцевого самоврядування; різні громадські комісії та об'єднання з освітніх питань; також регіональні служби зайнятості.

З метою отримання громадської оцінки якості системи вищої освіти створена Громадська рада буде забезпечувати виконання таких завдань:

- координувати та організовувати роботу усіх дорадчих і громадських інституцій, що створені при засновнику;
- розробляти систему ранжування ВНЗ, яка б стимулювала їх до досягнення більш вагомих результатів на предмет підвищення якості освіти;
- виробляти спільні критерії оцінювання якості освітніх послуг для різних типів вищих навчальних закладів та узагальнювати їхні результати;
- визначати рейтинг вищих навчальних закладів на основі думки суб'єктів державно-громадського контролю та доводити його до відома громадськості.

Співпраця Громадської ради з контролю діяльності вищих навчальних закладів з регіональними службами зайнятості дасть змогу оцінити рівень реальної підготовки випускників вищих навчальних закладів як підготовлених фахівців, їхню затребуваність на ринку праці та визначити реальні проблеми і прогалини у підготовці спеціалістів за відповідним напрямом, що надасть можливість точно встановити основні проблемні питання працевлаштування випускників вищих навчальних закладів. Таким чином, буде забезпечена реальна інтеграція та взаємодія системи вищої освіти з ринком праці, що дасть змогу органам управління освітою вчасно реагувати через відповідні механізми державного управління на сигнали, які будуть надходити з ринку праці, та відповідно втручатися через органи державного управління освітою як у систему вищої освіти загалом, так і в діяльність вищих навчальних закладів.

Викладене вище вказує на те, що введення такого інституту громадського контролю на рівні регіону дасть змогу визначити якість надаваних освітніх послуг вищими навчальними закладами для споживачів освітніх послуг.

Використані джерела:

1. Вакарчук, І. О. *Мета реформ у вищій школі – якість і доступність освіти* [Текст] / І. О. Вакарчук // *Вища школа*. – 2009. – № 4. – С. 3–30.
2. Григанська, С. В. *Державно-громадський контроль в сфері вищої освіти* [Текст] / С. В. Григанська // *Держава та регіони. Серія: Державне управління*. – 2006. – № 2. – С. 25–28.
3. *Зарубежный опыт реформ в образовании (аналитический обзор)* [Текст] // *Вестник ВГУ*. – 2001. – № 1. – С. 116–129.
4. Курко, М. Н. *Механізми державного контролю навчальних закладів в Україні* [Текст] / М. Н. Курко // *Наше право*. – 2010. – № 2. – Ч. 1. – С. 75–80.

5. Пономарьова, Г. Демократизація управління і контролю за вищим навчальним закладом [Текст] / Г. Пономарьова // Вища школа. – 2006. – № 5–6. – С. 3–9.
6. Про вищу освіту [Текст]: закон України від 17.01.2002 р. № 2984-III // Вища освіта. Нормативно-правові акти про організацію освіти у вищих навчальних закладах III–IV рівнів акредитації / [М. І. Панов, Ю. П. Битяк, Г. С. Гончарова та ін.] ; за ред. М. І. Пано́ва. – Х. : Право, 2006. – С. 7–35.
7. Яцейко, М. Демократизація управління в системі вищої освіти: становлення та розвиток [Текст] / М. Яцейко // Вища освіта України. – 2007. – № 1. – С. 50–58.



Ольшанський Олександр Вікторович,
начальник Фонду комунального майна Северодонецької міської ради Луганської області,
кандидат наук з державного управління

ПРОБЛЕМИ РОЗШИРЕННЯ ФІНАНСОВОГО ПОТЕНЦІАЛУ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ

Сьогодні в Україні більшість територіальних громад, особливо невеликих, не мають достатнього обсягу фінансових ресурсів, який відповідав б функціям, передбаченим законодавством, що заважає реалізації в повній мірі принципів Європейської хартії місцевого самоврядування та положень Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” щодо вирішення питань місцевого значення [3; 5].

Проблема дефіциту фінансового забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування поглиблюється також незлагодженістю повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, на виконання яких, згідно із функціональною класифікацією, розподіляються видатки бюджетів усіх рівнів тощо. Так, за даними Рахункової палати України фактичні витрати загального фонду місцевих бюджетів на виконання делегованих державою повноважень були забезпечені за рахунок видатків, врахованих Міністерством фінансів України при визначенні міжбюджетних трансфертів у 2010 р. – на рівні 95 %, у 2011 р. – 91 % [4, с. 100].

Недостатність обсягів фінансових ресурсів на виконання органами місцевого самоврядування делегованих державою повноважень, які забезпечуються грошовими ресурсами не в повному обсязі, що призводить до виникнення розриву між юридичною відповідальністю органів управління та їхніми фінансовими можливостями. Іншими словами, існуючий механізм формування міжбюджетних відносин не повною мірою забезпечує органи місцевого самоврядування фінансовими ресурсами, достатніми для виконання переданих їм функцій держави, а також неупереджений розподіл суспільного багатства між територіальними громадами, про що свідчить суттєвий розрив між регіонами за показником видатків на душу населення.

Нині фінансовий потенціал територіальних громад, як правило, охоплює доходи місцевого бюджету, включаючи власні надходження бюджетних установ. При цьому доходи місцевого бюджету розподіляються на певні групи, кожна з яких має свої джерела надходжень: доходи, що закріплюються за бюджетами місцевого самоврядування (за Бюджетним кодексом України це бюджети територіальних громад сіл, їх об'єднань, селищ, міст (у тому числі районів у містах) та враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів; доходи, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів; трансферти; позички та запозичення.

Власні надходження бюджетних установ охоплюють кошти, отримані в устано-

вленому порядку бюджетними установами як плата за надання послуг, виконання робіт, гранти, дарунки та благодійні внески, а також кошти від реалізації в установленому порядку продукції чи майна та іншої діяльності, що отримуються додатково до коштів загального фонду бюджету і включаються до спеціального фонду бюджету. При цьому власні надходження бюджетних установ поділяються на дві групи: 1) надходження від плати за послуги, що надаються бюджетними установами згідно із законодавством, а саме: плата за послуги, що надаються згідно з основною діяльністю; надходження від додаткової (господарської) діяльності; плата за оренду майна бюджетних установ; надходження від реалізації в установленому порядку майна (крім нерухомого майна); 2) інші джерела власних надходжень бюджетних установ, до яких, у свою чергу, відносяться: благодійні внески, гранти та дарунки; кошти, що отримуються від підприємств, організацій, фізичних осіб та від інших бюджетних установ для виконання цільових заходів, у тому числі заходів з відчуження для суспільних потреб земельних ділянок та розміщених на них інших об'єктів нерухомого майна, що перебувають у приватній власності фізичних або юридичних осіб; кошти, що отримують вищі та професійно-технічні навчальні заклади від розміщення на депозитах тимчасово вільних бюджетних коштів, отриманих за надання платних послуг, якщо таким закладам законом надано відповідне право [1].

За даними Державної казначейської служби України до місцевих бюджетів з урахуванням міжбюджетних трансфертів у 2012 р. надійшло 225,3 млрд. грн., що на 24,1 % більше ніж у попередньому році, а без урахування міжбюджетних трансфертів – 100,8 млрд. грн., що на 16,6 % більше, ніж у 2011 р. При цьому, якщо порівняти структуру доходів місцевих бюджетів за останні роки, можна зробити висновок про певне зростання частки податкових надходжень (з 84,5 % у 2011 р. до 85,2 % у 2012 р.) з одночасним зменшенням (відповідно, з 15,5 % до 14,8 %) доходів від операцій з капіталом та надходжень до цільових фондів [2, с. 48–49], що вважаємо тривожною тенденцією, оскільки вона свідчить про уповільнення процесів нарощення муніципального капіталу та його обігу.

Проведений аналіз показує, що лідируючим за обсягом джерелом надходжень місцевих бюджетів залишається податок з доходів фізичних осіб, питома вага якого складає майже 60 %. Це означає, що активізація економічної діяльності, створення робочих місць можуть стати шляхом розширення фінансового потенціалу територіальної громади.

Слід відзначити все ще недостатній вплив місцевих податків і зборів на обсяг доходної частини місцевих бюджетів. До недавнього часу їх частка в доходах місцевих бюджетів була настільки мізерною (близько 1), що сума надходжень не покривала витрат на адміністрування місцевих податків і зборів. З цих позицій, реформування місцевих податків і зборів, здійснене Податковим кодексом України у 2010 р., у ході якого скасовано 15 видів податків і зборів, що існували з 1993 р., та введено 5 (податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки; єдиний податок; збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності; збір за місця для паркування транспортних засобів; туристичний збір), у цілому можна вважати виправданим.

Фактором, що негативно впливає на поповнення доходної частини місцевого бюджету, вважаємо відкладання повноцінного впровадження податку на нерухомість. Між тим, як показує зарубіжний досвід, його застосування не лише забезпечує ефективно використовувати житлові та комерційні приміщення, а й дозволяє муніципалітетам спрямовувати отримані кошти на реалізацію стратегічних планів розвитку територій, поточних та середньострокових соціальних та економічних програм задля

найповнішого задоволення спільних потреб громад. Так, податок на нерухомість в США забезпечує близько 30 % надходжень до місцевих бюджетів, у Франції – 33 %, у Канаді – 38 %. У країнах ЄС питома вага цього податку у власних надходженнях місцевих бюджетів становить від 10 % в Данії, Люксембурзі, Фінляндії, до 50 % у Бельгії, Іспанії, Литві, Латвії, Словаччині, Словенії, Польщі.

Що стосується міжбюджетних трансфертів, то слід відзначити, що у 2012 р. їх частка у структурі доходів місцевих бюджетів збільшилася у порівнянні з попереднім роком на 2,9 % і набула 55,2 %, а приріст абсолютних обсягів склав 31,2 % [2, с. 62–63], тобто зростання трансфертів відбувалося вищими темпами, ніж інших груп доходів місцевих бюджетів. Динаміка трансфертів з державного бюджету до місцевих бюджетів свідчить про низький рівень фінансової самостійності, залежність місцевих бюджетів від державного бюджету.

При цьому формування і розподіл обсягів субвенцій на виконання інвестиційних проектів на теперішній час все ще здійснюється в умовах невизначеності формалізованих параметрів, які базуються на показниках економічного та соціального розвитку відповідної території, що не суперечить відповідним положенням Бюджетного кодексу України. Причому слід відзначити, що кількість таких субвенцій у 2011 р. збільшилася проти 2010 р. у 3 рази (до 30 видів), проте деякі з них мали фактично однакову спрямованість, тобто дублювали напрями використання коштів різними головними розпорядниками, що знижувало їх ефективність.

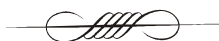
У зв'язку з цим можна зробити висновок про посилення централізації повноважень щодо формування та визначення напрямів використання фінансових ресурсів місцевих бюджетів, що обмежує права органів місцевого самоврядування на фінансову автономію.

Таким чином, сучасний стан фінансового забезпечення розвитку громад характеризується наявністю суттєвих вад, які значно уповільнюють процеси кількісних та якісних змін в усіх сферах життєдіяльності територіальної громади.

Потужними напрямками розширення фінансового потенціалу територіальних громад вважаємо такі: формування системи комунальних фінансово-кредитних установ, функціонування якої дозволило ширше використовувати механізм запозичень: комунального кредитування та місцевих цінних паперів, що успішно використовується за кордоном як основне джерело фінансування інвестиційних програм (наприклад, відповідно до рішень Луганської міської ради з метою залучення коштів для фінансування бюджету розвитку міста, а саме – для забезпечення розвитку інфраструктури територіальної громади, здійснено випуск та розміщення облігацій внутрішніх місцевих позик: серії “А” – на суму 10 млн. грн., серії “В” – на суму 19,3 млн. грн., серії “С” – на суму 50 млн. грн. Кошти від розміщення цих облігацій були використані на придбання контейнерів європейського стандарту для збору твердих побутових відходів; реконструкцію зовнішніх та внутрішніх теплових мереж та мереж гарячого водопостачання; будівництво багатоповерхового житлового будинку; реконструкцію зелених насаджень парків, скверів та вулиць місцевого значення; реконструкцію засобів та обладнання зовнішнього освітлення територій загального користування та прибудинкових територій; реконструкцію асфальтового покриття прибудинкових територій тощо); а також використання можливостей міжмуніципального співробітництва, публічного партнерства як співробітництва на основі договору між територіальними громадами та приватними партнерами (юридичними особами, крім державних та комунальних підприємств, або фізичними особами – підприємцями) у сферах, визначених законодавством; механізму соціальної відповідальності бізнесу та ін.

Використані джерела:

1. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI (зі змінами) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
2. Бюджетний моніторинг : аналіз виконання бюджету за 2012 рік / [В.В. Зубенко, І.І. Самчинська, А.І. Рудик та ін.] ; ІБСЕД, Проект “Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-II) впровадження”, USAID. – К., 2013. – 73 с.
3. Європейська хартія місцевого самоврядування, ратифікована законом України від 15.07.1997 р. № 452/97-ВР // Офіційний вісник України. – 2013. – № 39. – Ст. 1418.
4. Звіт Рахункової палати України за 2012 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16740480/>.
5. Про місцеве самоврядування в Україні : закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.



Підвальна Мирослава Зіновіївна,

*асистент кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права
Хмельницького університету управління та права,
аспірант Інституту законодавства Верховної Ради України, магістр права*

ПРИНЦИП ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА ЯК ПРИНЦИП ЕФЕКТИВНОГО ВРЯДУВАННЯ

Основою розвитку управління в ЄС стали ключові для західної правової доктрини поняття демократії та *верховенства права*, на яких зародилась концепція “належного врядування” (“good governance”). Концепція належного врядування причетна із формуванням системи цінностей, політик та інституцій, завдяки яким ефективно управління суспільством здійснюється шляхом взаємодії держави, громадянського суспільства та бізнесу. Залучення всіх зацікавлених сторін у процес прийняття рішення сприятиме:

- 1) більшій легітимності рішень;
- 2) рішення будуть досконалішими, оскільки буде використовуватись інтелектуальний потенціал неінституційних учасників;
- 3) громадськість буде більш інформованою щодо інституцій та процедур прийняття рішень;
- 4) громадяни та інші неінституційні учасники, отримавши досвід, стануть ініціативнішими та самостійними [1].

Існує кілька підходів щодо трактування поняття “належне врядування”. Експерти Світового банку визначають врядування (governance) як систему інститутів, за допомогою яких здійснюється влада в країні, реалізується публічна політика і надаються суспільні послуги. Програма розвитку Організація Об’єднаних Націй (далі – ООН) визначає врядування як “... здійснення економічної, політичної та адміністративної влади (“authority”) з метою управління (“manage”) життям країни на всіх рівнях” [2].

Розвиток системи державного управління в країнах Центральної та Східної Європи відбувається в умовах дотримання цілої низки правил, процедур і принципів належного врядування. Наближення української системи публічної влади і управління до стандартів країн ЄС означає здійснення якісних і кількісних змін у державному управлінні за принципами *верховенства права*, демократичного розвитку та підтримки фундаментальних управлінських (адміністративних) цінностей (відкритості і про-

зорості, надійності і прогнозованості, підзвітності, ефективності і результативності, адаптованості) [3, с. 1].

Концепція належного врядування (good governance) пов'язана з питанням про те, яким чином суспільство може себе зорганізувати для того, аби гарантувати рівність можливостей та соціальну й економічну справедливість (equity) для всіх громадян. Належне врядування є цінністю само по собі, й водночас є ключовим засобом досягнення Цілей тисячоліття (Millennium Development Goals) [4].

Серед базових характеристик:

- дієвість системи стримувань та противаг (між законодавчою та виконавчою гілками);
- децентралізація; підзвітність та прозорість;
- гарантування справедливих та легітимних виборів;
- адекватна управлінська спроможність для посилення доступу до правосуддя;
- забезпечення публічних благ;
- подолання “соціального виключення” та захисті прав меншин і маргінальних груп;
- використання потенціалу інформаційно-комунікаційних технологій для сприяння доступу громадян та участі;
- розвиток умов для активного залучення та діяльності громадянського суспільства й приватного сектора (бізнесу) тощо [5, с. 8].

Зasadничі принципи належного врядування: *верховенство права*, плюралізм, субсидіарність, справедливість, партнерство, участь, прозорість, підзвітність, доступ, ефективність та результативність, чутливість до потреб/викликів, оперативні послуги (responsiveness), стратегічне бачення, орієнтація на досягнення консенсусу [6]. Ці принципи та характеристики визначають основи для визначення місії органів влади, розбудови та структурування державних інституцій, управлінських процесів та механізмів тощо. Зміна концепцій державного управління не заперечує необхідності виконання державною своїх ключових функцій, зокрема підтримки законності та правопорядку, визначення суспільних стандартів та цілей, захисту вразливих груп населення та охорони навколишнього середовища. Водночас, державне управління має відповідати новим умовам. Зміни у контексті зумовлюють зміни у внутрішній структурі та функціях. Ключовим сьогодні є розвиток та посилення партнерства різного типу для досягнення цілей та завдань демократичного розвитку [5, с. 8].

Загалом принципи демократичного врядування, як і настанови та критерії “ефективного врядування”, сформульовані Комісією Європейського Союзу, Світовим банком та Організацією економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР), відрізняються тією мірою, якою увага зосереджується на тих чи інших ключових чинниках. Зокрема, принципами демократичного врядування, визначеними ОЕСР, є такі вже загальновідомі, як: *верховенство права*; відкритість і прозорість діяльності демократичних інституцій; чесність і рівність, що стосуються громадян, у тому числі й надання консультативних послуг та участі в ухваленні рішень; результативність та ефективність послуг; ясність, прозорість і можливість застосування на практиці законів і правових регулювань; сталість і цілісність у формуванні політики; високі етичні стандарти поведінки, компетентність і потенціал; інноваційність і відкритість до змін; сталий розвиток і спрямованість на тривалі результати; раціональне управління фінансами; права людини, культурна багатогранність і соціальна взаємодія; відповідальність [7].

І, як відомо, необхідною передумовою для реалізації цих принципів є наявність в органів місцевої влади обов'язків та ресурсів для здійснення регулювання і управління суттєвою часткою суспільних справ у межах їх компетенції та інтересів населення, а також створення інститутів соціального партнерства [3, с. 5].

Якість врядування впродовж багатьох років вимірюється єдиними критеріями, які стосуються таких аспектів:

- публічність і передбачуваність (прогнозованість);
- політична стабільність і відсутність насилля;
- ефективність уряду;
- якість регулятивної діяльності;
- *верховенство права*;
- контроль за корупцією [8].

Принципи “ефективного врядування” Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР):

- дотримання принципу *верховенства права*;
- відкритість, прозорість і передбачуваність у діяльності демократичних інституцій;
- чесність і рівність у справах, що стосуються громадян, у тому числі механізмів надання консультативних послуг та участі в ухваленні рішень;
- результативність та ефективність послуг;
- ясність, прозорість та можливість застосування на практиці законів і правових врегулювань;
- сталість і цілісність у формуванні політики;
- високі етичні стандарти поведінки [8].

В основі ефективного врядування та запропонованих Комісією змін лежать п’ять принципів – відкритість, участь, відповідальність, ефективність та узгодженість – кожен з яких є важливим для встановлення більш демократичного врядування. Вони є базовими для демократії та *верховенства права* в державах-членах, але вони застосовні на всіх рівнях врядування: глобальному, європейському, національному, регіональному та місцевому. Вони є особливо важливими для Європейського Союзу, який постав перед безпрецедентними в своїй історії викликами [9, с. 11].

Серед основних рис, притаманних “належному врядуванню”, які визначає програма розвитку ООН, є *верховенство права* (Rule of law). Правова система повинна бути справедливою і діяти однаково для всіх, особливо стосовно прав людини [1].

Принцип *верховенства права* передбачає, що органи державного управління повинні виконувати свої функції та повноваження відповідно до законодавства, і ці функції, а також процедури прийняття управлінських рішень визначаються законодавчими актами. У ст. 2 Консолідованої версії Договору про Європейський Союз в редакції Лісабонського договору *верховенство права* визнається однією із цінностей ЄС [10, с. 35].

Принцип відкритості та прозорості є необхідним інструментом забезпечення *верховенства права*. Застосування цього принципу дозволяє захищати інтереси суспільства та окремих осіб. Цей принцип дозволяє зменшити вірогідність зловживань владою, прийняття помилкових рішень та вчинення корупційних діянь і передбачає відкритість державного управління для зовнішніх перевірок із будь-яких питань, за винятком національної безпеки [1].

Помилки під час впровадження європейських принципів “належного врядування” на практиці можуть призвести до дестабілізаційних процесів:

- 1) поширення корупції, уповільнення розвитку інститутів ринкової економіки;
- 2) скорочення соціальних програм, ухиляння від сплати податків і зборів, зростання ціни та термінів надання адміністративних послуг;
- 3) поширення політики “подвійних стандартів”, застосування поняття “доцільності” у сфері застосування законів та забезпечення законності та означає відсутність принципу *верховенства права*;

4) згорання демократичних процесів у суспільстві, падіння політичної активності громадян, появи у громадян, політиків, підприємців інших пріоритетів [1].

Отже, принцип верховенства права є важливим та необхідним принципом належного врядування, до справжньої реалізації якого повинна прагнути і Україна.

Використані джерела:

1. Шевчук, Б. Європейські принципи належного врядування та реформа системи органів виконавчої влади в Україні / Б. Шевчук [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.lvivacademy.com/visnik9/fail/Shevchuk_B.pdf.
2. Корженко, В.В. Методологічні та евристичні інтенції сучасної концепції “Governance” / В.В. Корженко, В.В. Нікітін [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.nbuv.gov.ua/e-journals/DeVu/2006-1/doc/1/01.pdf.
3. Грицяк, Н.В. Етичні принципи демократичного врядування та їх значення: європейський вимір / Н.В. Грицяк [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.academy.gov.ua/ej/ej12/txts/10gnvzev.pdf>.
4. Цілі тисячоліття [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.undp.org.ua/>.
5. Оцінка врядування в Україні // Бюрократ. – 2007. – № 8–9 (43–44). – С. 1–8. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.center.gov.ua/attachments/article/79/bur8_9.pdf.
6. What is good governance? [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp>.
7. Приходченко, Л.Л. Принципи державного управління як теорія та інструмент забезпечення ефективності [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kbiara.kharkov.ua/e-book/apdu/2009-2/>.
8. Впровадження сучасних міжнародних стандартів в управлінську модель в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://buklib.net/books/35884/>.
9. Практичний poradnik державного службовця з питань європейської інтеграції / уклад. Л.Л. Прокопенко, О.М. Рудік, І.Д. Шумляєва ; за заг. ред. Л.Л. Прокопенка. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2008. – Вип. 1: Європейське врядування. – 44 с.
10. Конституційні акти Європейського Союзу (в редакції Лісабонського договору) / за заг. ред. Геннадія Друзенка. – К. : К.І.С., 2010. – 536 с.



Підлісна Тетяна Віталіївна,

керівник відділу підготовки магістрів за спеціальністю “Державна служба”
факультету управління та економіки
Хмельницького університету управління та права,
кандидат наук з державного управління

ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Місцеве самоврядування, як демократичний інститут українського суспільства, все вагомніше впливає на соціально-економічні й політичні процеси в державі. Важливою складовою частиною загальної Концепції адміністративної реформи є її муніципальний аспект. А це – децентралізація управлінської вертикалі, наближення влади на місця, розмежування і збалансованість повноважень та відповідальності органів місцевого самоврядування.

Сьогодні місцеве самоврядування в Україні визначається і гарантується Кон-

ституцією України 1996 року та Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні”. Однак процес його формування не можна вважати завершеним.

Чинне законодавство, насамперед профільний закон про місцеве самоврядування, є не зовсім послідовним у регламентуванні правових відносин місцевого самоврядування. Є випадки, коли він суперечить Конституції України, іншим законодавчим актам. При цьому виникають правові колізії, які необхідно розв’язувати шляхом внесення змін до законів. Внесення таких змін потребує конкретних висновків і рекомендацій вчених-правознавців, побудованих на міцній науковій основі. Адже практика не завжди спроможна протистояти суб’єктивним підходам до того чи іншого суперечливого факту або явища.

До того ж інститут місцевого самоврядування навіть наприкінці ХХ століття в Україні оцінювався неоднозначно. Йому судилося за десять років пройти шлях від цілковитого відкидання як витвору буржуазного суспільства, неприйняттого для радянського державного будівництва, до конституційного визнання і гарантування. У цілому такий еволюційний процес слід тільки вітати.

Зміна природи місцевих рад, їх “роздержавлення” також сприйняті неоднозначно. Дехто продовжує відстоювати “державницьку” теорію місцевого самоврядування.

Виходячи з того, що Конституція України, визначивши територіальну громаду первинним суб’єктом місцевого самоврядування, зробила вибір на користь громадівської теорії, і стоїть на позиціях цієї теорії. Винятково важливим є дослідження перетворення рад з органів державної влади у представницькі органи місцевого самоврядування. Найбільшої уваги потребує наукове обґрунтування реалізації повноважень органів місцевого самоврядування.

Незважаючи на те, що основні документи, які створили правове поле для становлення і розвитку місцевого самоврядування в Україні, прийняті не так давно, чимало дослідників висловлюють думку, що назріла потреба реформування цього інституту взагалі, проведення муніципальної реформи, яка б охопила такий найважливіший блок питань:

- законодавче регулювання місцевого самоврядування;
- створення матеріально-технічної бази місцевого самоврядування;
- інформаційне забезпечення місцевого самоврядування;
- підготовку кадрів для роботи в органах місцевого самоврядування.

При цьому слід брати до уваги, що нерідко законотворення йшло за практикою, яка у багатьох випадках не мала під собою достатньої правової бази. Буде доречним нагадати, що перші законодавчі акти про сучасне місцеве самоврядування ґрунтувались на Конституції Української РСР 1978 р. [4], яка взагалі не містила самого поняття “місцеве самоврядування”.

Становлення демократії, а останньої не можна уявити без дієздатного місцевого самоврядування, – складний і тривалий процес. Безперечно, найважливішим питанням є заміна тоталітарного режиму правління, створення нових владних і самоврядних інститутів.

Було зроблено спробу довести, що основні проблеми реалізації конституційно-правових засад місцевого самоврядування в Україні насамперед зумовлені: повільним темпом становлення територіальних громад; недосконалістю адміністративно-територіального устрою; декларативністю місцевого самоврядування на регіональному рівні; існуванням конкуренції компетенцій місцевих органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; неналежним забезпеченням матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування.

Особлива увага приділяється проблемам реалізації принципів Європейської хартії місцевого самоврядування, які є досить складними і не можуть бути вирішені у сфері виключно самого місцевого самоврядування. Значною мірою вони зумовлені різними підходами до розуміння проблем місцевої демократії в Україні і в західноєвропейських державах. У той час як європейська концепція місцевого самоврядування започаткована на принципах демократичного правління, що передбачають не конфронтацію між центральною владою і регіонами, а їх співробітництво для найкращого забезпечення потреб населення, в Україні на сьогодні не окреслено чітко місце та роль місцевого самоврядування у системі влади України, не визначено сферу власної (самоврядної) компетенції.

Діюча в Україні модель місцевого самоврядування унеможливує реалізацію багатьох принципів місцевого самоврядування, вироблених практикою західноєвропейських держав (зокрема, таких як субсидіарність, самостійність у вирішенні питань, віднесених до відання місцевого самоврядування, свобода ініціативи в межах закону). Впровадження їх у життя можливе лише за умови перебудови системи територіальної організації влади і управління на основі здійснення реальної децентралізації публічної влади.

Подальший розвиток місцевого самоврядування в Україні можливий за умови його належного законодавчого забезпечення, спрямованого на розв'язання окреслених проблем. Законодавче забезпечення місцевого самоврядування, на погляд дисертанта, повинно ґрунтуватися на застосуванні комплексного підходу, що передбачає розуміння конституційно-правових засад місцевого самоврядування як системної цілісності. Це сприятиме створенню цілісної законодавчої бази місцевого самоврядування, яка загалом втілюватиме такі його засади: пріоритету прав і свобод людини при здійсненні місцевого самоврядування; оптимального поєднання форм безпосередньої і представницької демократії у здійсненні місцевого самоврядування; виборності органів та посадових осіб місцевого самоврядування; відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед територіальними громадами; організаційно-правової та матеріально-фінансової самостійності місцевого самоврядування; законності; гласності; субсидіарності у наданні громадських послуг; балансу та гармонізації інтересів місцевого самоврядування та держави; повсюдності місцевого самоврядування; поєднання колегіальності з відповідальністю органів та посадових осіб місцевого самоврядування за свою діяльність; відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед органами державної виконавчої влади за здійснення делегованих повноважень; державної підтримки місцевого самоврядування; гарантованості місцевого самоврядування; судового захисту прав місцевого самоврядування.

В основі побудови нової моделі організації влади і управління, на наш погляд, має покладатись засада гармонізації інтересів держави, регіону, територіальної громади та особи. Зрівноважуваними у зв'язку інтересів держави і місцевого самоврядування повинні бути саме інтереси особи, для задоволення потреб якої першою чергою функціонують і держава, і місцеве самоврядування. Адже самоврядування в Європі і загалом на Заході цінують передусім тому, що воно є наочним підтвердженням дієвості прав і свобод у суспільстві. Це створить передумови для реалізації принципу субсидіарності, оскільки повноваження органів публічної влади в такому разі повинні розподілятися “знизу – доверху” – з урахуванням того, на якому рівні їх здійснення найоптимальніше забезпечить потреби населення.

Перехід до такої моделі організації влади і управління повинен здійснюватися через децентралізацію владних повноважень шляхом передачі значної частини управлінських функцій безпосередньо на місця: в територіальні громади та органи регіона-

льного рівня місцевого самоврядування, яким повинна бути надана законодавча можливість створювати власні виконавчі органи. Водночас з перерозподілом повноважень повинен здійснюватися перерозподіл ресурсів між центром і органами місцевого самоврядування на користь останніх.

Важливо наголосити, що реалізація конституційно-правових засад місцевого самоврядування України зумовлює потребу у створенні відповідної системи законодавчих актів, які б забезпечили впровадження принципів місцевого самоврядування в життя. Сьогодні доводиться констатувати факт відсутності законодавчого вирішення багатьох важливих питань, що опосередковують реалізацію конституційних засад місцевого самоврядування. Поряд з цим існують проблеми реалізації засад місцевого самоврядування, зокрема такі, що пов'язані: а) зі становленням територіальних громад; б) з недосконалістю адміністративно-територіального устрою України; в) з декларативністю місцевого самоврядування на регіональному рівні; г) з конкуренцією компетенції місцевих органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; д) із забезпеченням матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування.

Використані джерела:

1. Біленчук, П.Д. *Місцеве самоврядування в Україні (муніципальне право) : навч. посіб.* / П.Д. Біленчук, В.В. Кравченко, М.В. Підмогильний. – К. : Атіка, 2000. – С. 56.
2. *Європейська Хартія місцевого самоврядування. Офіційний переклад // Бюлетень законодавства і юридичної практики України.* – 2002. – № 10: Місцеве самоврядування в Україні. – С. 10–17.
3. Журавський, В.С. *Концепція гармонізації законодавства України із законодавством держав – членів ЄС / В.С. Журавський // Правова держава : Щорічник наукових праць Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України.* – Вип. 13. – К., 2002. – 584 с. – С. 131–135.
4. *Про місцеве самоврядування в Україні : закон України // Відомості Верховної Ради України.* – 1997. – № 1–2. – Ст. 95.
5. *Конституційне право України : підруч. / За заг. ред. В.Ф. Погорілка.* – К. : Наукова думка; Прецедент, 2006. – С. 318.
6. *Конституція України // Відомості Верховної Ради України.* – 1996. – № 30. – Ст. 142.
7. *Оніщук, М. Правові засади місцевого самоврядування в Україні / М. Оніщук, В. Кампо.* – К., 1998. – С. 60.
8. *Ярмиш, О.Н. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні : навч. посіб. / О.Н. Ярмиш, В.О. Серьогін.* – Х. : Вид-во Нац. ун-ту внутр. Справ, 2002. – С. 490.



Погрібна Мар'яна Володимирівна,
студентка магістратури за спеціальністю “Адміністративний менеджмент”
факультету управління та економіки
Хмельницького університету управління та права

ТУРИСТИЧНІ ІНФОРМАЦІЙНІ ЦЕНТРИ ЯК СКЛАДОВА ІНФОРМАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТУРИСТИЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

У сучасній світовій економіці роль туризму поступово збільшується. Туризм сприяє демократизації суспільства, підвищенню культурного рівня людей, поліпшенню здоров'я населення, вносить свій внесок у соціально-економічний розвиток регіонів і країни в цілому. Він сприяє надходженню фінансових ресурсів, зростанню попи-

ту на товари і послуги, зокрема, на вироби місцевої промисловості. Розвиток туризму у регіонах дозволяє збільшити доходи регіональних і місцевих бюджетів, що призводить до підвищення рівня життя населення. Збільшення об'єктів туризму, оновлення готельного господарства позитивно впливає на стан кон'юнктури у будівництві та інфраструктурі, дозволяє вирішити проблеми зайнятості та екології у регіоні.

Хмельницька область – територія, де гармонійно сплелися прадавні культури Волині і Поділля, є однією з найбільш потенційно-привабливих в плані туризму.

З метою ефективного використання природного та історико-культурного потенціалу, розвитку та зміцнення інфраструктури на Хмельниччині, рішенням обласної ради від 19 червня 2013 року прийнята Програма розвитку туризму у Хмельницькій області на 2013–2015 роки [3].

Згідно з Програмою розвитку туризму у Хмельницькій області на 2013-2015 роки від 19 червня 2013 року пріоритетними завданнями для формування конкурентоспроможного обласного туристичного продукту є: насамперед інвентаризація ресурсів, привабливих для використання у сфері туризму, їх паспортизація та внесення до реєстру; формування обласної мережі туристичних маршрутів; сприяння розвитку інфраструктури; інформаційне забезпечення розробки нових і розвитку наявних конкурентоздатних туристичних продуктів (випуск друкованої продукції, участь у виставкових заходах, організація прес-турів тощо) [3].

За кількістю пам'яток національного значення Хмельниччина посідає 3-тє місце в Україні після м. Києва, Львівської області, а також третя після АР Крим і Карпатського регіону по забезпеченню цінними природними ресурсами.

Туристичний потенціал області має такі головні складові:

- мальовнича природа – Дністер, Товтри, ліси та озера півночі області;
- мінеральні води – типу Нафтуся, Миргородська, радонова;
- пам'ятки історії та архітектури – Кам'янець-Подільський, Меджибіж, Самчики.
- мережа санаторіїв, які пропонують послуги оздоровлення та лікування.

На території області нараховується 76 агроосель, які одноразово можуть прийняти 929 чоловік. Найбільша їх кількість знаходиться у Кам'янець-Подільському, Новоушицькому, Чемеровецькому та Шепетівському районах.

Не зважаючи на те, що Хмельниччина має значний потенціал у сфері відпочинкового та історичного туризму, маючи вигідне геополітичне розташування, область володіє значним рекреаційним потенціалом: сприятливими кліматичними умовами, культурною спадщиною, туристичною індустрією, яка розвивається, кількість туристів протягом останніх років суттєво зменшилась.

Структура туристичних потоків за за 2008–2012 роки представлена в таблиці 1. В останні роки спостерігається зменшення кількості туристів, які відвідали наш регіон. Аналізуючи данні таблиці можна відмітити, що протягом 2008–2010 років кількість туристів зростає з 69508 осіб у 2008 році до 109550 осіб, тобто на 57 %, але вже у 2011–2012 роках відбулось зменшення кількості туристів, спочатку на 50 % у 2011 році, де кількість туристів становила 54518 осіб, а у 2012 році ще на 40 % проти 2011 року, коли відповідно кількість туристів склала 32424 осіб. Загалом кількість туристів, які відвідали Хмельницьку область протягом 2008–2012 рр. скоротилась на 54 %. За перше півріччя 2013 року кількість туристів, які відвідали наш регіон, становила 15450 осіб.

Обсяг наданих туристичних послуг постійно збільшується з 32297,927 тис. грн. у 2008 році до 55253,125 тис. грн. у 2012 році, тобто на 71 %. За перше півріччя 2013 року було надано туристичних послуг на суму 35094,60 тис. грн.

Структура туристичних потоків за 2008–2012 рр.

Назва показників	2008 р.	2009 р.	2010 р.	2011 р.	2012 р.	I пів-річчя 2013 р.	2012 р. у % до 2008 р.
Кількість туристів, які обслуговувалися (осіб), у тому числі:	69508	98057	109550	54518	32424	15450	46
– іноземних туристів	1377	1270	196	17	16	12	1,16
– туристів, які виїжджали за кордон	14469	11390	12816	14950	15376	8480	106
– туристів, охоплених внутрішнім туризмом	53662	48372	46794	22438	16984	6517	32
– екскурсантів	48902	37025	49744	17113	24128	714	49
Обсяг наданих туристичних послуг, тис. грн.	32297,92	35906,82	41413,33	48967,75	55253,13	35094,60	71
Платежі до бюджету	729,050	771,11	640,390	684,2	649,504	318,9	89
Середньооблікова кількість працівників	226	236	246	240	202	147	89

Примітка: Складено автором на основі даних статистичної звітності “Звіт про діяльність туристичної організації” (форма 1-Тур).

Сума платежів до бюджету протягом досліджуваного періоду має хвилеподібний характер, спочатку у 2009 році, ми спостерігаємо збільшення платежів на 5 % проти 2008 року, потім у 2010 році скорочення на 17 % проти 2009 року, потім знову збільшення у 2011 році на 7 %, і скорочення у 2012 році на 5 %. У загальному сума платежів до бюджету протягом 2008–2012 рр. скоротилась на 11 %, що становить 79,546 тис. грн. За перше півріччя 2013 року платежі до бюджету склали 318,9 тис. грн.

Середньооблікова кількість працівників в галузі туризму в 2012 році становила 202 особи, це на 44 особи менше ніж в 2010 році і на 24 особи менше ніж у 2008 році.

Незважаючи на значний туристичний потенціал, Хмельниччина займає лише близько 2 % загальних туристичних потоків України, при цьому питома вага цієї області зменшилася більше ніж на 20 % протягом 2008–2012 рр., що має стати сигналом для внесення корективів у регіональну туристичну політику як таку, що нездатна утримувати свої позиції на ринку туристичних послуг.

Основною проблемою розвитку галузі туризму Хмельницької області залишається недостатній рівень поінформованості вітчизняних та іноземних туристів про туристично-рекреаційний потенціал області.

З метою подолання зазначеної проблеми одним із завдань, які передбаченні в Стратегії регіонального розвитку Хмельницької області на 2011–2020 роки та Програмі розвитку туризму у Хмельницькій області на 2013–2015 роки визначено створення туристично-інформаційного центру (ТІЦ) Хмельницької області [3; 4].

Сьогодні туристично-інформаційні центри набувають все більшої ваги: організації і підприємства, які працюють у сфері туристичного бізнесу – туроператорські і турагентські фірми, готелі, ресторани, музеї, приватні агросадиби – незалежно від їхнього профілю зацікавлені у роботі ТІЦ. Також у створенні ТІЦ зацікавлені органи місцевого самоврядування, професійні об'єднання (готелів, ресторанів, турфірм) як у незалежній організації, що працюватиме зі всіма суб'єктами туристичної діяльності однаково.

Туристично-інформаційний центр – це місце, яке часто відвідується туристами, інформація, яка ним надається, є важливою складовою місцевої туристичної інфраструктури. Інформаційні центри є дієвим елементом інформаційного забезпечення туристів та засобом підвищення попиту на туристичні продукти та послуги.

Головними класифікаційними критеріями інформаційних центрів є форма існування, територіальна ознака та джерела фінансування (табл. 2) [1].

Таблиця 2

Класифікація інформаційних центрів

№ з/п	Класифікаційна ознака	Класифікація
1.	За формою існування	1) окремі комунальні підприємства; 2) структурні підрозділи комунальних (у випадку АР Крим – також республіканських) підприємств; 3) громадські організації; 4) як підрозділи, проекти чи напрями діяльності господарських товариств та фізичних осіб – підприємців (без створення юридичної особи); 5) без створення юридичної особи при чи у складі структурних підрозділів місцевих рад.
2.	За територіальною ознакою	1) муніципальні (абсолютна більшість); 2) регіональні (Івано-Франківський, Полтавський, Запорізький тощо).
3.	За джерелами фінансування	1) повністю фінансуються коштом відповідного бюджету (Львівський ЦТІ); 2) які частково фінансуються з бюджету, а частково заробляють, продаючи сувеніри та надаючи послуги (наприклад Луцький ЦТІ та ТІЦ м. Жовква); 3) госпрозрахункові (“Подільський центр”); 4) діяльність за рахунок коштів від грантів та проектів міжнародної технічної допомоги (ТІЦ Бахчисарая, Берегового та Ужгорода); 5) ТІЦи, що діють завдяки членським внескам (Верховинський ТІЦ).

Примітка: Складено автором на основі [1].

На нашу думку основними задачами туристично-інформаційних центрів є надання інформаційних послуг щодо:

- 1) розташування об’єктів туристичної інфраструктури, туристичних продуктів, маршрутів;
- 2) випуск друкованої туристично-інформаційно-рекламної продукції;
- 3) проведення маркетингових досліджень;
- 4) туристичні консультації;
- 5) функціонування громадського транспорту, маршрутів сполучення міського і міжміського;
- 6) інформацію про культурні і спортивні заходи;
- 7) бронювання місць проживання, допомога у виборі готелю або іншого місця проживання;
- 8) допомогу в замовленні послуг екскурсіводів і гідів;
- 9) допомогу у замовленні оренди транспорту;

10) налагодження співпраці з місцевою владою, громадськими організаціями, підприємницькими структурами.

До факторів, які забезпечують ефективність діяльності інформаційних центрів належать [1]:

- кваліфікація та мотивація працівників центру;
- місцеположення офісу;
- адміністративна підтримка;
- гарантії якості інформаційних послуг;
- стабільність джерел фінансування;
- наявність власного сайту.

Стратегія регіонального розвитку Хмельницької області до 2020 р. [4] не тільки визначає перспективні напрямки розвитку, а й надає рекомендації досягнення позитивних зрушень. Головною умовою досягнення зазначених цілей є успішна реалізація усіх складових стратегії. Створення ефективної системи інформаційного забезпечення для суб'єктів регіонального ринку, сприяння їх функціонуванню на міжнародних ринках є передумовою виконання стратегії.

Саме тому, створення інформаційного центру, спрямованого на розвиток економіки регіону, сприятиме спільній розбудові конкурентоспроможності та розвитку як регіону, так і країни в цілому.

Використані джерела:

1. *Каталог туристсько-інформаційних центрів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.visitcherkasy.com/pdf/ukrainian-tic-catalogue-ua.pdf>.*
2. *План реалізації стратегії регіонального розвитку Хмельницької області на 2011–2014 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.adm.km.ua/doc/504_261211_1.pdf.*
3. *Програма розвитку туризму у Хмельницькій області на 2013–2015 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://oblrada.km.ua/menu/podmenu/197>.*
4. *Стратегія регіонального розвитку Хмельницької області на 2011–2020 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://adm.km.ua/doc/doc77-3.pdf>.*



Рижук Ірина Володимирівна,

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

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИХ ОСНОВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Із прийняттям 28 червня 1996 року Конституції України було окреслено модель місцевого самоврядування у нашій державі. Положення Основного Закону вивели місцеве самоврядування на рівень одного з провідних інститутів демократичного конституційного ладу. Про це свідчить те, що місцевому самоврядуванню присвячений не тільки XI розділ Конституції, а також статті 5, 7, 13, 19, 38, 40, 71, 118 [1] та низка інших.

Окрім Конституції України, система конституційно-правових засад місцевого самоврядування, яка склалася в Україні на сьогодні, визначена також Європейською хартією місцевого самоврядування [2] та Законом “Про місцеве самоврядування в Україні” [3]. Дані нормативно-правові акти покликані забезпечити функціонування

дієздатного, ефективного місцевого самоврядування, що є окремою формою народовладдя та водночас інструментом задоволення потреб населення України через створення необхідних умов для надання йому належного рівня громадських послуг. Та, на жаль, аналіз практики функціонування місцевого самоврядування в Україні свідчить про те, що задекларовані засади не завжди реалізуються на практиці. У зв'язку з цим питання функціонування місцевого самоврядування викликають значний інтерес широкого кола спеціалістів, які представляють різні сфери правової науки.

Місцеве самоврядування в Україні базується на фундаменті, що включає правові, матеріальні, фінансові, соціальні та інші умови і можливості діяльності територіальних громад, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб з вирішення питань місцевого значення. Ці умови та можливості називають основами місцевого самоврядування.

Виходячи із загального тлумачення основ місцевого самоврядування, можна сказати, що конституційно-правові основи діяльності місцевих рад в Україні становлять норми-принципи Конституції України, інших законодавчих актів, що закріплюють найважливіші відносини, які виникають у процесі організації й функціонування місцевих рад в Україні, зокрема, структуру місцевих рад, їх правові, організаційні, матеріальні і фінансові основи діяльності, діяльність місцевих рад із забезпечення прав і свобод людини і громадянина, а також правові гарантії діяльності місцевих рад [4, с. 187].

Оцінюючи конституційно-правові основи діяльності місцевих рад в Україні, потрібно зазначити, що вони, в основному, відповідають загальноновизнаним світовим нормам і вимогам, зокрема положенням Європейської хартії про місцеве самоврядування, Всесвітній Декларації місцевого самоврядування, враховують історичний досвід розвитку місцевого самоврядування та, зокрема, діяльності місцевих рад в Україні, досягнення сучасної вітчизняної та світової науки і практики у відповідній сфері. Життя незаперечно підтвердило дієздатність існуючих законів, що стосуються місцевих рад, абсолютної більшості їх норм, їх позитивну роль в організації і розвитку місцевого самоврядування, тим самим – у забезпеченні зміцнення демократичних засад в Україні. Та все ж практика виявила слабкі місця, певні прогалини у законодавстві, що регулюють діяльність місцевих рад, і ці прогалини фактично притаманні кожній державі, особливо молодій незалежній державі, яка за історичними мірками робить лише перші кроки на шляху демократичного розвитку. Частина з них уже знайшла законодавче врегулювання, але залишається ще чимало невирішених проблем, наявність яких викликає певні ускладнення у діяльності місцевих рад.

Щодо конституційного закріплення основ місцевого самоврядування, такі норми містяться більш як у 20 статтях Конституції України. В. В. Кравченко і М. В. Пітцик систематизували їх у такі групи:

1. Норми, в яких закріплюються засади конституційного ладу, народовладдя, рівність всіх форм власності, гарантується місцеве самоврядування.

До них віднесені:

- визнання і гарантування місцевого самоврядування (ст. 7);
- здійснення народом влади безпосередньо і через органи місцевого самоврядування (ст. 5);
- самостійність місцевого самоврядування, його органи не входять до системи органів державної влади (статті 5, 140);
- визнання і рівний захист всіх форм власності, включаючи і комунальну власність (ст. 13);
- зобов'язаність органів місцевого самоврядування діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (ст. 19).

2. Норми, в яких регламентується діяльність місцевого самоврядування щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина.

Зокрема:

- право громадян знайомитися в органах місцевого самоврядування з відомостями про себе, які не є державною або іншою захищеною законом таємницею (ст. 32);
- право громадян брати участь у місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів місцевого самоврядування (ст. 38);
- право громадян на рівний доступ до служби в органах місцевого самоврядування (ст. 38);
- право громадян проводити збори, мітинги, походи і демонстрації, про які завчасно сповіщаються органи місцевого самоврядування (ст. 39);
- право громадян на індивідуальні чи колективні звернення (петиції) до органів місцевого самоврядування (ст. 40);
- право громадян користуватися для задоволення своїх потреб об'єктами права комунальної власності (ст. 41);
- право громадян на соціальний захист, яке гарантується створенням мережі комунальних закладів для догляду за непрацездатними (ст. 46);
- право громадян, які потребують соціального захисту, на отримання від органів місцевого самоврядування житла безоплатно або за доступну для них плату (ст. 47);
- право громадян на безоплатне отримання медичної допомоги в комунальних закладах охорони здоров'я (ст. 49);
- право громадян на освіту, яке забезпечується доступністю і безоплатністю освіти в комунальних навчальних закладах (ст. 53);
- право громадян на відшкодування за рахунок місцевого бюджету матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень (ст. 56).

3. Норми, що закріплюють правові, організаційні, матеріальні та фінансові основи місцевого самоврядування.

Вони, зокрема, стосуються:

- порядку призначення чергових та позачергових виборів до органів місцевого самоврядування (ст. 85);
- підзвітності і підконтрольності місцевих державних адміністрацій радам у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними чи обласними радами (ст. 118);
- обов'язку місцевих державних адміністрацій забезпечувати взаємодію з органами місцевого самоврядування та реалізацію повноважень, делегованих відповідними радами (ст. 119);
- складу представницьких органів місцевого самоврядування та принципів їх формування (ст. 141);
- матеріальної і фінансової основи місцевого самоврядування (ст. 142);
- державної підтримки місцевого самоврядування (ст. 142);
- предметів відання та повноважень місцевого самоврядування (ст. 143);
- можливості делегування органам місцевого самоврядування окремих повноважень органів виконавчої влади (ст. 143);
- права органів місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймати рішення, які є обов'язковими на відповідній території (ст. 144);
- необхідності законодавчого врегулювання питань організації місцевого самоврядування, діяльності та відповідальності органів місцевого самоврядування (ст. 146).

4. Норми, в яких закріплені правові гарантії місцевого самоврядування.

Вони стосуються:

- заборони займатися підприємницькою діяльністю для посадових і службових осіб органів місцевого самоврядування (ст. 42);
- підстав і порядку зупинення рішень органів місцевого самоврядування та звернення до суду з метою їх оскарження (ст. 144);
- судового захисту прав місцевого самоврядування (ст. 145) [5, с. 116].

Поряд з Конституцією України систему нормативно-правових актів, що регламентують організацію і функціонування місцевого самоврядування в Україні, становлять закони України, відповідні акти Президента України і Кабінету Міністрів України, акти органів місцевого самоврядування та акти, прийняті на місцевих референдумах.

Серед законів України, що містять норми, які регламентують питання організації та функціонування місцевих рад, особливе місце займає Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні”, який, по-суті, є “базовим” законом з цих питань. Саме на підставі цього Закону були розроблені законопроекти та прийняті закони, в яких регламентуються окремі питання функціонування місцевих рад, наприклад: “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів”, “Про службу в органах місцевого самоврядування”, “Про органи самоорганізації населення” тощо. Необхідність прийняття зазначених законів прямо передбачалась в Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні” або впливала з його положень.

Виключно важливе значення для формування правової основи місцевого самоврядування в Україні відіграла Європейська хартія місцевого самоврядування, яка сьогодні є основним міжнародно-правовим документом для країн-членів Ради Європи з питань організації місцевої влади на засадах місцевого самоврядування. У ньому викладені стандарти щодо організації управління на місцях на засадах місцевого самоврядування, які є обов’язковими для держав – членів Ради Європи.

Поряд з Конституцією України і Законами України, відповідними міжнародно-правовими документами, указами Президента України та постановами Кабінету Міністрів України важливим і необхідним елементом правової основи діяльності місцевих рад виступають їхні нормативні акти [6, с. 22].

Ці акти виступають своєрідним засобом саморегуляції територіальної громади, системи місцевого самоврядування, а можливість їх прийняття прямо передбачена Конституцією України, ст. 144 якої визначає, що органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов’язковими для виконання на відповідній території.

Використані джерела:

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 142.
2. Європейська Хартія місцевого самоврядування. Офіційний переклад // Бюлетень законодавства і юридичної практики України. – 2002. – № 10: Місцеве самоврядування в Україні. – С. 10–17.
3. Про місцеве самоврядування в Україні : закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 1–2. – Ст. 95.
4. Бориславська, О. Конституційно-правові засади місцевого самоврядування в Україні: проблеми реалізації // Вісник Львівського ун-ту. Серія юридична. – 2004. – Вип. 39. – С. 187.
5. Кравченко, В.В. Муніципальне право України : навч. посіб. / В.В. Кравченко, М.В. Пітцик. – К. : Атіка, 2003. – С. 116–118.

- б. *Місцеве самоврядування в Україні: теорія і практика : посіб. [для депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів] / Б.А. Руснак. – Одеса, 2011. – 536 с.*



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

УМОВИ, ЩО ВПЛИВАЮТЬ НА ЗДІЙСНЕННЯ
ІННОВАЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

В умовах прискорення темпів глобалізації, що являє собою об'єктивно зумовлений етап еволюції національних ринкових систем, рівень технологічного розвитку будь-якої країни є одним із головних показників, який демонструє успішність її не лише економічного, а й соціального, культурного, демографічного, інституційного, розвитку. Ознака наявності інноваційної активності національної економічної системи являється індикатором успішності усіх сфер життєдіяльності нації, відображає реальний стан суспільства, визначає добробут населення, якість бізнесового середовища, ефективність державної й регіональної політики [1, с. 34]. При дослідженні питань транснаціоналізації і регіоналізації, як інтеграційних складових глобалізації, Дергачевим В. А. було резюмовано, що в результаті регіональної інтеграції одним із суб'єктів глобальної конкуренції стають регіональні спільноти, здатні явитись осередком економічного й інноваційного розвитку при наявності в їх структурі сильного учасника глобальної конкуренції. В епоху глобалізації ринків та загострення міжнародної конкуренції держава повинна нарощувати конкурентоспроможність на різних рівнях територіальної ієрархії, як на глобальному, так й на регіональному [2, с. 18].

Забезпечення економічного росту вимагає створення відповідних умов і механізмів, що стимулюють інноваційну діяльність і впровадження її результатів у господарську практику, тому що конкурентоздатність економіки, яка орієнтована на знання, залежить не тільки від технологічних, але й від організаційних та ринкових інновацій.

Набувають актуальність питання визначення та аналізу умов, що впливають на здійснення інноваційної діяльності, у тому числі, на місцевому рівні. Як визначає Кокурін Д. І., будь-яка регіональна інноваційна політика повинна бути орієнтована перш за все на рішення територіальних проблем. Її ресурсними факторами являються ефективно використання матеріального, фінансового, науково-технічного, кадрового потенціалу регіону [3, с. 451]. Крім того, загальними умовами, що здійснюють вплив на інноваційну діяльність є політичні, економічні, правові, стратегічні умови, організаційні механізми державного управління. Серед політичних й економічних чинників впливу на інноваційну діяльність Маслак О. О. визначає податкову державну політику, бюджетне фінансування наукових досліджень та технологічних розробок, створення кредитно-фінансових організацій для фінансування діяльності інноваційна активних підприємств [4, с. 206].

Організаційний механізм державного управління, суб'єктами реалізації якого виступають органи державної влади, як центральної та й місцевої, повинен перш за все забезпечувати вжиття заходів щодо стимулювання, заохочення інноваційної активності суб'єктів господарювання.

Невід'ємною частиною державної інноваційної політики повинне бути зміцнення науково-технічного потенціалу регіонів. У рамках реалізації регіональної державної науково-технічної й інноваційної політики на найближчу перспективу особли-

ву увагу необхідно приділити вирішенню проблем створення організаційних структур – наукоградів, академмістечок, розвитку інформаційної мережі на базі телекомунікацій, створенню інфраструктури інноваційної діяльності, у першу чергу, в регіонах з високою концентрацією науково-технічного потенціалу, з відповідним законодавчим забезпеченням. Значну роль у фінансуванні досліджень і розробок у наукоградах повинні виконати місцеві бюджети, особливо по відношенню до робіт, що виконуються для вирішення місцевих проблем, цьому може сприяти реформування системи місцевого оподаткування і самоврядування.

До системи суб'єктів державного регулювання інноваційної сфери законодавство відносить також такі виконавчі органи загальної компетенції регіонального рівня, як Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, що діють у межах делегованих їм органами місцевого самоврядування повноважень, а також виконавчі органи місцевого самоврядування, які реалізують свої повноважень в інноваційній та науково-технічній сфері відповідно до їх компетенції, визначеної законом. Основним завданням вказаних органів є розробка проектів місцевих інноваційних програм та вжиття необхідних заходів щодо їх виконання, забезпечення виконання державних цільових та регіональних наукових та науково-технічних програм, питання порядку фінансування цих програм, у тому числі затвердження порядку формування та контролю використання коштів відповідних підконтрольних фінансово-кредитних установ, сприяння розвитку технопарків, технополісів, інноваційних бізнес-інкубаторів, залучення відповідних наукових установ до вирішення проблем науково-технічного розвитку регіону [5; 6]. Центральні та місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, як і будь-які підприємства, організації, установи різних форм власності можуть виступати в якості ініціаторів організації паркових утворень, а самі технопаркові структури можуть відноситися до різних форм власності: приватної, державної, змішаної. Тут і закладений стимул до державної активності в інноваційній сфері, що обумовлює необхідність державного регулювання інноваційними процесами, оскільки можливість задоволення матеріального інтересу держави збігається з інтересами суспільного розвитку, у тому числі регіональної спільноти.

Варто враховувати особливі умови створення і функціонування наукоградів як унікальних утворень з винятково високим науковим і інноваційним потенціалом. Визначену частину навантаження по фінансуванню досліджень і розробок у наукоградах повинні нести місцеві бюджети, особливо у відношенні робіт, виконуваних для рішення місцевих проблем. При цьому важливим каталізатором може стати реформування системи місцевого оподаткування і самоврядування, яке наділяє значними правами вчених і наукові організації. Крім того, одним з важливих елементів політики підвищення конкурентоспроможності економіки регіонів може бути розвиток таких організаційних структур як регіональні промислові кластери [7].

Затвердження середньострокових пріоритетних напрямів інноваційної діяльності регіонального рівня та регіональних інноваційних програм, що кредитуються з бюджету Автономної Республіки Крим, обласних та районних бюджетів покладається на Верховну Рад Автономної Республіки Крим, обласні і районні ради відповідно до їх компетенції. Та відповідно представницькі органи місцевого самоврядування – відповідні ради (сільські, селищні, міські) згідно зі своєю компетенцією затверджують місцеві інноваційні програми, визначають порядок їх фінансування та здійснюють контроль використання коштів комунальних фінансово-кредитних установ, створення місцевих інноваційних фондів [6]. У той же час залишається актуальною потреба створення дієвого механізму стимулювання венчурного інвестування коштами місцевих

бюджетів із перспективою організації мережі регіональних венчурних фондів, які надавали б новим компаніям не тільки фінансову допомогу, але і здійснювали б висококваліфіковане всебічне кураторство їхньої діяльності.

Законодавчі акти, що на даний час регулюють в Україні відносини в інноваційній сфері складають значний нормативно-правовий масив. Прийняті в Україні акти законодавства надають права й можливості, створення умов для залучення інвестицій, у тому числі іноземних. Однак багато норм чинного українського законодавства не “працюють”, що призводить до негативних наслідків для розвитку національної інноваційної системи. На практиці мають місце тенденції, які свідчать про недостатність державної підтримки інноваційних структур, значне регуляторне навантаження на інноваційні підприємства з боку дозвільної системи та органів, що мають контролювати інноваційну сферу, недосконалість державної політики в системі оподаткування та залучення іноземних інвестицій, недостатній рівень економічного стимулювання інноваційної діяльності, не розвиненість венчурного фінансування інноваційних проєктів. Вказане свідчить про безсистемність та непослідовність у реалізації державної інноваційної політики в країні.

Що стосується регіональних органів, то на сучасному етапі економічного розвитку України є досить проблематичним залучення для реалізації інноваційного проєкту інвестицій на рівні органів місцевого самоврядування в зв'язку з низькою фінансовою спроможністю територіальних громад [1, с. 35].

Серед основних чинників конкурентоспроможності будь-якої країн визначальним є впровадження ефективних механізмів інноваційної політики, що забезпечують конкурентоспроможність національної економіки [8], підвищення ефективності виробництва за рахунок створення умов, що запобігають експорту “інтелекту” та технологій. Державі, у тому числі на місцевому рівні, належить ключова роль у забезпеченні умов інноваційного розвитку країні, формуванню національної інноваційної системи шляхом встановлення стратегічних цілей, забезпечення ресурсної підтримки, фінансового та податкового стимулювання науково-технічної та інноваційної діяльності, кредитування тощо, для забезпечення комерціалізації інновацій безпосередньо в країні.

Використані джерела:

1. Молодцов, О. Публічно-управлінські інновації у системі місцевого самоврядування О. Молодцов // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2008. – № 2 (12). – С. 34–37.
2. Дергачев, В.А. Глобалістика : учеб. пособ. / В.А. Дергачев. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2005. – 304 с.
3. Кокурин, Д.И. Инновационная деятельность / Д.И. Кокурин. – М. : Экзамен, 2001. – 576 с.
4. Маслак, О.О. Чинники впливу на інноваційну активність підприємств / О.О. Маслак, В.Й. Жежуха // Науковий вісник. – 2008. – Вип. 18.8. – С. 203–207.
5. Про наукову і науково-технічну діяльність : закон України від 13.12.1991 р. (чинний з 24.03.1992 р.) // Голос України. – 1992. – 24 бер.
6. Про інноваційну діяльність : закон України від 04.07.2002 р. (чинний з 07.08.2002 р.) // Урядовий кур'єр. – 2002. – 07 серп.
7. Павлюк, А. Щодо застосування механізмів стимулювання розвитку регіонів [Електронний ресурс] / Режим доступу : <http://old.niss.gov.ua/Monitor/November/10.htm>.
8. Про Рекомендації парламентських слухань на тему “Стратегія інноваційного розвитку України на 2010–2020 роки в умовах глобалізаційних викликів” : постанова Верховної Ради України від 21.10.2010 р. № 2632-VI (чинна з 17.11.2010 р.) // Урядовий кур'єр. – 2010. – № 208.



Самедінова Анна Вікторівна,
*студентка 5 курсу факультету управління та економіки
Хмельницького університету управління та права*

ХАРАКТЕРНІ ОСОБЛИВОСТІ КЕРІВНИКА НА ПУБЛІЧНІЙ СЛУЖБІ

На сучасному етапі розвитку державного управління публічна влада може здійснюватись двома шляхами – безпосередньо населенням (народом у цілому чи територіальними громадами) або через відповідні інституції, які називаються органами публічної влади. Залежно від форм публічної влади розрізняють органи державної влади і органи місцевого самоврядування. Органи публічної влади являють собою досить жорстку, внутрішньо узгоджену і взаємопов'язану у своїх елементах систему.

Ефективність і результативність роботи органів публічної влади всіх рівнів, насамперед, залежить від їх керівників, тому що саме керівник організовує роботу структурних підрозділів органів та в цілому забезпечує його діяльність. Керівник наділений найбільшим обсягом службово-владних повноважень у відповідному органі влади й має великий вплив на всі сфери його діяльності.

Метою роботи є визначення характерних рис, якими повинен бути наділений керівник органу публічної влади для виконання своїх обов'язків в повному обсязі. Адже типовою є проблема, коли керівник не наділений певними якостями, які необхідні для виконання повноважень на цій посаді, або не є лідером у ввіреному йому колективі. На основі цього породжуються різні негативні наслідки, такі як: недовіра населення до посадовців, зниження іміджу публічних службовців та інші.

Керівник органу публічної влади – це посадова особа, яка з огляду на характер та зміст повноважень, очолює цей орган, розпоряджається його ресурсами, приймає рішення про їх використання й несе персональну відповідальність за його роботу [4].

Керівник органу публічної влади є важливою управлінською ланкою у відкритій адміністративній системі, тому на його діяльність впливають чинники, як внутрішнього, так і зовнішнього середовища. Зокрема, зовнішні – це такі, які керівник змінити не може, а лише повинен зуміти правильно до них пристосуватися. До них належать:

1. Закономірності системи управління (соціально-економічні закономірності функціонування організації, а також низка психологічних залежностей, суспільних стереотипів, моральних переконань керівника тощо).
2. Соціально-психологічні особливості виконавців. Керівнику при взаємодії з підлеглим необхідно враховувати їхні професійно-особистісні та індивідуально-психологічні характеристики. Сучасний керівник органу публічної влади не може ефективно управляти підлеглими без розуміння в тому числі й мотиваційних механізмів діяльності службовців та можливостей їх використання.
3. Стиль управління вищих керівників (концептуальні основи створення та функціонування системи управління пронизують всю організаційно-структурну ієрархію органу публічної влади).
4. Місце, яке посідає керівник в ієрархії управління (підвищення рівня посади, яку займає керівник призводить до посилення формалізації організаційно-розпорядчих відносин).
5. Специфіка сфери певної діяльності (особливості функцій, які виконує керівник, позначаються на його стилі та методах управління).

Але основними є внутрішні фактори, які можуть змінюватись в процесі самовдосконалення, розвитку та роботи над собою. Саме на ці чинники слід звертати увагу вищому керівництву або громаді при виборі керівника органу публічної влади. До внутрішніх факторів або характеристик належать: професійно-кваліфікаційні вимоги,

особисті, моральні та лідерські якості.

Так, український дослідник В. О. Євдокимов у “Енциклопедії державного управління” зазначає, що професійно-кваліфікаційні вимоги – це необхідний рівень підготовленості фахівця для здійснення повноважень у межах обійманої посади, володіння необхідними знаннями, навичками та вміннями для ефективної праці [2]. До професійно-кваліфікаційних вимог відносять, зокрема, такі: професійні знання, інтерес до професійної діяльності, професійні вміння та навички, задоволеність процесом роботи та її результатами, здібності творчо використовувати професійні знання та досвід, відповідність кваліфікаційного рівня запланованій роботі, відповідний рівень освіти, цілеспрямованість, самостійність у виконанні завдань, уміння орієнтуватися в реальній ситуації, організованість і зібраність та інші.

До особистісних та моральних якостей керівника можна віднести такі як: особиста відповідальність за доручену справу, чесність і добросовісність, уважне ставлення до людей, принциповість, уміння сприймати критику й бути самокритичним, працелюбність, дисциплінованість, діловитість, ініціативність, уміння працювати з підлеглими, чітко та ясно висловлювати думки, створювати команду, цілеспрямованість, урівноваженість, наполегливість, комунікабельність, порядність, скромність, гуманність, толерантність та ін. [3, с. 48].

Дуже важливим є те, щоб керівник органу публічної влади був лідером свого колективу, це дозволить власним прикладом спонукати підлеглих до ефективної праці. І був наділений такими якостями: неформальний авторитет, інтелектуальні здібності, здатність до прийняття ризикованих рішень, спроможність до витримки в стані непевності, інтелігентність, творче мислення, активність, впевненість, наполегливість, вміння передбачати, переконувати, прагнення до успіху тощо [5].

Усі зазначенні фактори працюють на спільне уявлення підлеглих та громадян про керівників органів публічної влади та формують імідж відповідних органів в цілому, що відображає загальне ставлення та позицію громадськості по відношенню як до безпосередніх посадовців, так і до усієї публічної служби. Адже об'єктами впливу керівника органу виступають не тільки матеріальні та фінансові засоби, а й відповідний трудовий колектив. Виходячи з цього, у процесі здійснення внутрішнього управління виникають відносини з різними учасниками службово-трудої діяльності, зокрема заступниками керівника, керівниками структурних підрозділів органу, окремими державними службовцями, іншими працівниками органу, які не наділені статусом державних службовців [1, с. 59–60]. Тому існує необхідність під час здійснення управлінської діяльності керівниками використовувати усі свої знання та вміння, підходити до кожного підлеглого та громадянина індивідуально, враховувати їх побажання, вміти налагодити двосторонній зв'язок, що є необхідним для ефективного здійснення своїх повноважень та функцій держави в цілому.

Підсумовуючи дану проблему, необхідно відзначити, що керівник органу публічної влади є надзвичайно важливою ланкою у системі взаємодії “держава – громадянин”, тому що він з'єднує ці два об'єкти та дозволяє налагодити між ними двосторонні взаємозв'язки. Керівник органу публічної служби повинен бути такою особою, до якого міг би звернутись кожен громадянин чи підлеглий без жодного упередження чи перестороги та вирішити питання, яке його хвилює. Тому така особа повинна бути наділена певною групою якостей, які були розглянуті вище і вміти правильно і вчасно застосувати їх на практиці. Головне управлінське завдання, яке стоїть перед керівником організації полягає у тому, щоб сформувати в рамках органу єдину, згруповану команду, яка б займалась реалізацією державної політики, а також він власним прик-

ладом спонукав та заохочував підлеглих до плідної праці. Як наслідок, можна сподіватись на підвищення результативності діяльності таких органів та в майбутньому зростання довіри з боку громадян до органів публічної служби.

Використані джерела:

1. Авер'янов, В. Б. *Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики : навч. посіб.* / В. Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – 432 с.
2. *Енциклопедія державного управління : у 8 т.* – К. : НАДУ, 2011. – Т. 6 : *Державна служба.* – 2011. – 524 с.
3. *Майський, Д.І. Менеджмент персоналу : зб. публікацій / Д. І. Майський.* – К. : НАУ, 2000. – 202 с.
4. *Малиновський, В. Я. Словник термінів і понять з державного управління : навч. посіб.* / В. Я. Малиновський. – [вид. 2-ге, доп. та перероб.]. – К. : Атіка, 2003. – 576 с.
5. *Шатун, В.Т. Основи менеджменту : навч. посіб.* / В.Т. Шатун. – Миколаїв : Вид-во МДГУ ім. Петра Могили, 2006. – 376 с.



Свідерська Тетяна Миколаївна,

студентка магістратури за спеціальністю “Адміністративний менеджмент”

факультету управління та економіки

Хмельницького університету управління та права

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Проголошений Україною курс на інтеграцію до Європейського Союзу передбачає досягнення не тільки соціально орієнтованої економіки, а й високих стандартів, реальної демократії, побудови громадянського суспільства, дотримання верховенства права.

Одним з важливих умов прискорення соціально-економічного розвитку держави є розвиток системи надання адміністративних послуг, оскільки практично всі громадяни країни є споживачами (суб'єктами звернень) адміністративних послуг і від якості та комфортності надання таких послуг залежать стандарти життя людей та їх ставлення до влади.

Питання актуальності надання адміністративних послуг у вітчизняному законодавстві є предметом дослідження і постійних дискусій у науці та практиці. Реалії сьогодення вказують на необхідність подальшого розвитку ідей щодо змісту, призначення та актуальності з надання адміністративних послуг.

При визначенні нового погляду на суспільне призначення адміністративних послуг слід виходити з положень статті 3 Конституції України, згідно з якими, “...утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави”; “держава відповідає перед людиною за свою діяльність”. Виходячи з цих положень, принципова зміна погляду на суспільне призначення адміністративних послуг має базуватись на визнанні якісно нової ролі держави у взаємовідносинах з громадянами, а саме: ролі не владарювання над людиною, а ролі служіння людині [1, с. 53–54].

На необхідності переходу від пануючої у минулому ідеології домінування держави, державних інтересів над індивідуальними, до ідеології служіння держави людині, гарантування, забезпечення і захисту державою основних прав і свобод людини і громадянина звертає увагу багато науковців [2, с. 22]. У своїх працях академік

В. Б. Авер'янов неодноразово наголошує на важливості забезпечення пріоритету прав людини та запровадження “людино центристської” ідеології – служіння держави інтересам людини [3, с. 4].

Впорядкуванню та подальшому розвитку системи надання адміністративних послуг приділяється особлива увага з боку Президента України та Уряду, адже на сьогодні за якістю адміністративних послуг Україна знаходиться на одному рівні з тими країнами, що набагато поступаються їй в економічному розвитку.

Важливим кроком у розвитку системи надання адміністративних послуг стало прийняття 6 вересня 2013 року Закону України “Про адміністративні послуги”, яким визначаються правові засади реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері надання адміністративних послуг.

Відповідно до зазначеного закону, адміністративна послуга – це результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону [4, ст. 1].

Серед основних ознак адміністративних послуг можна виділити такі:

- 1) адміністративна послуга надається за заявою фізичної або юридичної особи;
- 2) надання адміністративних послуг пов'язане із забезпеченням умов для реалізації суб'єктивних прав конкретної особи;
- 3) право на отримання особою конкретної адміністративної послуги має визначатися законом;
- 4) адміністративні послуги надаються виключно адміністративними органами через реалізацію ними владних повноважень;
- 5) результатом адміністративної послуги в процедурному значенні є адміністративний акт – рішення або дія адміністративного органу, яким задовольняється звернення особи. Такий адміністративний акт має конкретного адресата – споживача адміністративної послуги, тобто особу, яка звернулася за цією послугою [5, с. 119].

Конкретизуючи поняття адміністративної послуги, що надається органами місцевого самоврядування, можна вважати, що це діяльність уповноважених законом органів місцевого самоврядування щодо забезпечення реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб за їх заявою.

Відповідно до Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” система місцевого самоврядування включає: територіальну громаду; сільську, селищну, міську раду; сільського, селищного, міського голову; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення [6, ст. 5]. З них суб'єктами надання адміністративних послуг є виконавчі органи місцевих рад – виконавчі комітети, відділи, управління та інші створювані радами виконавчі органи. Законом передбачено значний обсяг повноважень виконавчих органів задля реалізації функцій місцевого самоврядування. Зокрема, це повноваження в галузі реалізації житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку; повноваження в галузі будівництва; повноваження у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту; повноваження у сфері соціального захисту населення; повноваження щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян; у сфері земельних відносин та охорони навколишнього середовища тощо.

Сьогодні в Україні органами влади надається близько 1500 адміністративних послуг, що у 7 разів більше, ніж у Канаді, та в 10 – ніж у Німеччині, з них органами

місцевого самоврядування надається понад 450 послуг. Процедури їх отримання ще залишаються не виправдано складними, часто – з низьким рівнем якості їх надання, бюрократичними проволочками, затягуванням термінів розгляду.

Закон України “Про адміністративні послуги” [4] несе нову ідеологію служіння громадянам з боку держави, а його найбільшим досягненням є норми щодо створення центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП). Центр надання адміністративних послуг, створений органами місцевого самоврядування – це постійно діючий робочий орган або структурний підрозділ виконавчого органу міської, селищної ради, в якому надаються адміністративні послуги через адміністратора шляхом його взаємодії з суб’єктами надання адміністративних послуг [4, ст. 12]. Створення ЦНАП – це перший крок до запровадження цивілізованої системи взаємодії громадськості та влади на користь взаємної довіри на шляху розбудови економічного та соціального потенціалу країни.

У ЦНАП не повинно виникати проблем, що людина звернувшись “не за адресою”. Суть у тому, що особа, навіть не знаючи, до якого органу їй потрібно звернутись, може прийти у такий центр та отримати максимальний спектр необхідних їй послуг.

Впровадження заходів щодо реформування системи надання адміністративних послуг має забезпечити підвищення якості отримання та доступності адміністративних послуг, а також підвищення ефективності взаємодії органів місцевого самоврядування з мешканцями відповідної адміністративної одиниці та підприємствами, установами і організаціями, які отримують адміністративні послуги.

Використані джерела:

1. Авер’янов, В. Академічні дослідження проблем державного управління та адміністративного права: результати і перспективи / В. Авер’янов, О. Андрійко, В. Полюхович // *Юридичний журнал*. – 2004. – № 5 (23). – С. 52–56.
2. Писаренко, Г.М. Адміністративні послуги в Україні: організаційно-правові аспекти. Дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Г.М. Писаренко. – О., 2006. – 196 с.
3. Авер’янов, В. Оновлення доктринальних засад українського адміністративного права у світлі євроінтеграційних вимог / В. Авер’янов // *Юридична Україна*. – 2010. – № 3. – С. 4–10.
4. Про адміністративні послуги : закон України від 06.09.2012 р. № 5203-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>.
5. Тимошук, В.П. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / В.П. Тимошук. – К. : Факт, 2003. – 496 с.
6. Про місцеве самоврядування в Україні : закон України // *Відомості Верховної Ради України*. – 1997. – № 24. – С. 379–429.



Сторожук Ірина Петрівна,

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

МІСЦЕВЕ ОПОДАТКУВАННЯ ЯК ОСНОВА ФУНКЦІОНУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Історичний досвід людства переконливо свідчить, що фінанси відіграють помітну роль у розвитку суспільства, оскільки покликані досліджувати закономірності розвитку фінансових відносин, засади фінансової системи, їх роль у суспільному відт-

воренні та здійснювати цілеспрямований вплив на соціально-економічний розвиток суспільства. Головне їх призначення – мобілізація фінансових ресурсів та їх використання з метою забезпечення соціально-економічного розвитку суспільства. Даний розвиток неможливий без ефективного формування місцевих фінансів, що здатне перетворити територіальні громади із дотаційних на суб'єктів, які самостійно, за рахунок власних доходів, зможуть розв'язувати будь-які соціально-економічні проблеми. Оскільки визначальною умовою інтенсивного розвитку ринкових відносин і демократичних перетворень в Україні є наявність власних фінансових ресурсів на території адміністративних одиниць, а також беззаперечне право розпоряджатися ними то це питання є особливо актуальним для нашої держави.

Питанням пов'язаним із роллю місцевих податків і зборів у фінансовому забезпеченні місцевого самоврядування, правового регулювання місцевих податків і зборів, з'ясуванню їх правової природи, а також дослідженню механізмів їх справляння приділяли увагу вітчизняні дослідники, такі як: Л. К. Воронова, Л. М. Касьяненко, В. М. Кофлан, І. Є. Криницький, М. П. Кучерявенко, Т. А. Латковська, В. В. Левкович, О. А. Лукашев, О. А. Музика-Стефанчук, А. О. Монаєнко, Л. О. Нікітіна, С. О. Ніщимна, А. С. Нестеренко, А. А. Нечай, О. П. Орлюк, Н. Ю. Пришва, Л. А. Савченко, А. В. Стаценко, В. В. Хохуляк, А. А. Храбров та ін.

Нинішню структуру наповнення місцевих бюджетів в Україні не можна вважати досконалою. Безумовно, для нашої держави, де місцеве самоврядування перебуває на етапі становлення, пошуку найбільш прийнятних форм, співвідношення джерел формування місцевих бюджетів викликане об'єктивною потребою ефективного впливу держави на розвиток місцевого самоврядування як одного з елементів демократичних перетворень.

У процесі свого розвитку місцеве оподаткування в Україні для органів самоврядування мало б стати атрибутом фінансової влади, інструментом регулювання соціально-економічного розвитку території, методом формування бюджетних доходів. Але, на жаль, на сьогодні це не так.

Фінансові ресурси місцевої влади повинні відповідати обсягам її повноважень, встановленим конституцією або законодавством. Зокрема, для бюджету Хмельницької області характерною на сьогоднішній день залишається слабкість його дохідної бази. Одним із головних аспектів цієї проблеми є визначення ролі інституту місцевих податків і зборів як економічної основи наповнення місцевого бюджету. Саме тому слід оцінити діючу практику місцевого оподаткування Хмельницької області та проаналізувати структуру надходжень місцевих податків і зборів до бюджету.

Так загальний обсяг доходів обласного бюджету на 2011 рік було встановлено у сумі 2021459,4 тис. грн. з яких лише 402566,8 тис. грн. (а це 19,9 %) з них склали надходження від місцевих податків і зборів. У 2012 році доходи було встановлено у сумі 2365673,1 тис. грн. з яких місцеві податки склали 438384,6 тис. грн. (18,5 %). У 2013 році доходи від місцевих податків зменшились до 17,5 % і склали 511880,1 тис. грн. [1].

Аналіз статистичних даних показує, що номінальна сума надходжень від місцевих податків і зборів зростала, але їхня частка у загальній структурі доходів місцевих бюджетів зменшувалася.

Саме тому місцеві податки і збори не відіграють істотної ролі у формуванні місцевих бюджетів, а є доповненням до загальнодержавних податків.

Водночас не потрібно забувати про світовий досвід, який переконує в тому, що цей етап є перехідним, і роль власних джерел наповнення місцевих бюджетів повинна обов'язково зростати.

Еволюційні процеси в місцевому оподаткуванні проходять і в Україні. Так, відбулося скорочення місцевих податків та зборів з 14-ти до 5-ти, серед яких 2 місцевих податки і 3 місцевих збори [2]. До них належать:

- податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки;
- єдиний податок;
- збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності;
- збір за місця для паркування транспортних засобів;
- туристичний збір.

Інститут місцевих податків і зборів є ключовим у сфері формування доходів місцевих органів влади в більшості розвинутих зарубіжних країн. Закономірність функціонування місцевих фінансів у тому, що основним засобом формування доходів місцевих органів влади є місцеві податки і збори. Вони, як правило, займають досить високу питому вагу в загальній сумі грошових надходжень органів регіонального і місцевого самоврядування (у таких європейських країнах, як Данія, Іспанія, Норвегія, Швеція, Фінляндія, Швейцарія – більш як 40 %). Очевидно, це можна вважати природним для ринкової економіки і методів управління, що ґрунтуються на розподілі й делегуванні повноважень.

Як правило, всі місцеві податки в економічно розвинених державах поділяються на чотири групи [3, с. 51–52]:

1. Власні місцеві податки, що встановлюються органами місцевого самоврядування і справляються лише на території місцевого товариства. До таких податків відносять як прямі, так і непрямі податки, які запроваджуються місцевими органами влади і повністю надходять до їх бюджетів.

Прямими податками у цій групі є майнові, промислові, земельні, місцеві податки на спадщину і дарунки. Непряме оподаткування дуже різноманітне. Непрямими податками є індивідуальні та універсальні місцеві акцизи на споживання предметів широкого вжитку та інших ресурсів. Це акцизи на бензин, алкогольні напої та інші товари. В Японії – акцизи на споживання газу та електроенергії. У Великобританії непрямих місцевих податків немає.

2. Надбавки до загальнодержавних податків, які використовують для формування доходів місцевих бюджетів та відрахування від загальнодержавних податків, які залишаються в місцевих бюджетах.

Ця група місцевих податків, по суті, дублює загальнодержавні податки на місцевому рівні. До неї належать відрахування прибуткового податку фізичних осіб, податок на прибуток корпорацій у США, надбавка до податку на додану вартість у Франції, місцеві надбавки до земельного і сільськогосподарського податків в Італії та інші. Причому в окремих державах місцеві податки цієї групи враховуються центральним урядом при визначенні ставок податків, що надходять до центрального бюджету як фактор їх зменшення. У деяких з них податки центрального уряду не зменшуються на суму відповідних місцевих податків.

3. Що стягуються у вигляді плати за послуги, які надаються органами місцевої влади (за користування електроенергією, газом, водопроводом, каналізацією, послугами зв'язку, за видачу різних роду документів місцевою владою).
4. Які відображають політику органів місцевого самоврядування – екологічні податки [4, с. 282–283].

Для всіх держав переважають податки, які зараховуються в центральний бюджет. Водночас розвиток урбанізації призводить до прискореного зростання доходів міських бюджетів. Тому місцеві податки зростають особливо великими темпами. Так, за останні 30 років їх сума збільшилася у Великобританії й у Франції у п'ять, а у

США – у вісім разів [5, с. 11–20].

Система місцевих податків і зборів має багато недоліків, серед яких найсуттєвішими є такі:

- незначна фіскальна роль місцевих податків і зборів;
- вузький перелік цих податків і зборів в порівнянні з іншими країнами;
- надмірні витрати на адміністрування;
- складність процедури оподаткування;
- пряме втручання органів державної влади у діяльність органів місцевого самоврядування;
- нерозвиненість самооподаткування як альтернативної форми надходжень до місцевого бюджету;
- відсутність у органів місцевого самоврядування права самостійно запроваджувати власні податки на своїй території.

Напрямами розвитку та удосконалення системи місцевого оподаткування повинні стати:

- забезпечення реалізації основних принципів податкової і бюджетної політики, спрямованої на створення міцної фінансово-економічної бази місцевого самоврядування;
- оновлення правового регламентування справляння місцевих податків і зборів;
- розширення переліку місцевих податків і зборів, що відображають політику органів місцевого самоврядування в галузі зайнятості, соціального захисту населення;
- створення середовища оподаткування, сприятливого для активізації підприємницької діяльності, забезпечення рівності усіх платників місцевих податків і зборів перед законом та поступове формування відповідального ставлення платників до виконання своїх податкових зобов'язань;
- поетапне зниження податкового навантаження на місцеву галузь економіки з урахуванням збалансованості бюджетної системи;
- зменшення майнової нерівності через запровадження податку на нерухоме майно;
- підвищення фіскальної ефективності обов'язкових платежів за рахунок удосконалення системи адміністрування, оптимізації податкових пілг та розширення місцевої податкової бази за рахунок зменшення масштабів ухилення від оподаткування;
- проведення роботи з підвищення правової культури населення, зокрема роз'яснення податкового законодавства, значення своєчасності й повноти сплати податків, а також відповідальності за ухилення від їхньої сплати, у відповідності до чого посилення потребує державний контроль за дотриманням чинного законодавства у сфері місцевого оподаткування.

Використані джерела:

1. *Бюджетна політика Хмельницької обласної Ради [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://adm.km.ua/index1.php?link=522>.*
2. *Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. № 2755-VI // Голос України. – 2010. – № 229–230. – 4 груд.*
3. *Павлова, Л. П. Местные бюджеты капиталистических государств / Л. П. Павлова. – М. : Финансы, 1992. – С. 51–52.*
4. *Чубенко, А. Організаційно-правові проблеми оподаткування нерухомого майна в Україні / А. Чубенко // Фінансове право. – № 11. – 2007. – С. 28–30.*
5. *Вишневський, В. П. Місцеві податки і збори в ринковій економіці / В. П. Вишневський, В. В. Рибак // Фінанси України. – 2001. – № 1. – С. 11–20.*



Терещенко Тетяна Василівна,
*доцент кафедри державного управління та місцевого самоврядування
Хмельницького університету управління та права,
кандидат економічних наук, доцент*

СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ УЧАСТІ ХМЕЛЬНИЦЬКОЇ ОБЛАСТІ У МІЖНАРОДНОМУ МІЖРЕГІОНАЛЬНОМУ СПІВРОБІТНИЦТВІ

Проведення в Україні соціально-економічних реформ останніх двох десятиліть пов'язане з поглибленням співпраці з Європейським Союзом та його державами-членами. Непідписання Угоди про асоціацію між Україною та Євросоюзом на саміті “Східного партнерства”, що відбувся 28–29 листопада 2013 року у м. Вільнюсі (Литва) викликало великий резонанс як в нашій державі, так і на міжнародному рівні. Стало зрозуміло, що ціла низка двосторонніх політичних, економічних та інших суспільно важливих питань між Україною та ЄС досі залишається недостатньо врегульованою. Найближчим часом (до остаточного вирішення у рамках політичного діалогу формату взаємовідносин Україна-ЄС) важливо не втратити набутий темп та обсяги співпраці нашої держави з європейськими державами. Для цього, на нашу думку, необхідно сприяти використанню регіональних форм (видів) співпраці, які дозволять і надалі поглиблювати євроінтеграційні процеси, а також сприяти соціально-економічному розвитку, досягненню якісно нового рівня ефективності і конкурентоспроможності економіки та життя населення України. Чільне місце при цьому відводимо активізації міжнародного міжрегіонального співробітництва за участю відповідних адміністративно-територіальних одиниць України та країн-членів Європейського Союзу.

Доцільно відмітити, що питання участі вітчизняних регіонів у міжнародному міжрегіональному співробітництві (транскордонному, міжтериторіальному) досить активно обговорюється у наукових колах. На особливу увагу заслуговують праці таких вчених як Будкін В., Вишняков О., Долішній М., Дорогунцов С., Клімонт Д., Клімчук Б., Лендъел М., Луцишин П., Макогон Ю., Максименко С., Мікула Н., Пила В., Студенніков І., Чмир О. Проте недостатня увага приділяється конкретним практичним аспектам реалізації такого виду співпраці.

У зв'язку з цим, метою дослідження є узагальнення основних результатів, проблем, а також обґрунтування перспектив участі регіонів України у міжнародному міжрегіональному співробітництві (на прикладі Хмельницької області).

Перш за все зауважимо, що під міжнародним міжрегіональним співробітництвом доцільно розуміти взаємоузгоджену діяльність місцевих органів влади регіонів двох або більше держав, що спрямована на спільне вирішення питань економічного, соціального, культурного, освітнього, інфраструктурного, інформаційного, екологічного тощо розвитку територій із широким залученням відповідних громад.

Такий вид співпраці цілком врегульований у чинному законодавстві України, його правовою основою слугують акти, що визначають зміст та принципи реалізації транскордонного та міжтериторіального співробітництва за участю регіонів нашої держави. А саме: Закон України “Про транскордонне співробітництво” [6], Європейська конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями 1980 року [5], Додатковий протокол [1], Протоколи № 2 [7], № 3 [8] до неї та Європейська хартія місцевого самоврядування 1985 року [2], до яких приєдналася Україна, Угода про партнерство та співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами [10] (як очікується, її замінить Угода про асоціацію між Україною та Євросоюзом), Спільна стратегія Європейського

Союзу щодо України [9] та інші.

Питанням вирішення проблем розвитку регіонів присвячена стратегічна програма соціально-економічного розвитку України “шляхом європейської інтеграції”, яка розрахована на період до 2015 р. У розділі “Здійснення активної державної регіональної політики” розглянуто питання зміцнення потенціалу розвитку регіонів та їхньої конкурентоспроможності, зокрема [4]: окреслено стратегію подолання соціально-економічних диспропорцій у регіональному розвитку; обґрунтовано розвиток транскордонного й міжрегіонального економічного співробітництва, відновлення економічної бази таких населених пунктів; розкрито основні засоби адміністративно-територіальної реформи.

Ініційована Комітетом з економічних реформ при Президентові України Програма економічних реформ на 2010–2014 року “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” [3], у свою чергу, передбачає: створення ефективної системи стратегічного планування регіонального розвитку; запровадження сучасних підходів та фінансових інструментів підтримки регіонального розвитку; підвищення ефективності видатків місцевих бюджетів; забезпечення справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами; підвищення ефективності фінансової та ресурсної забезпеченості громадян; приведення політики регіонального розвитку України у відповідність до принципів і стандартів країн Європейського Союзу.

На сьогодні місцева влада Хмельницької області докладає усіх зусиль для пошуку оптимальних механізмів розвитку міжнародного міжрегіонального співробітництва. У продовж останніх 5 років здійснювалися конкретні кроки, що дозволили поглибити процеси європейської інтеграції та міжнародного співробітництва нашої держави в цілому, а також активізувати міжрегіональну співпрацю. Практично у всіх програмних документах, що визначають цілі, напрями та пріоритети розвитку Хмельниччини, обґрунтовано доцільність активного залучення Хмельницької області до цих процесів.

Проведений нами аналіз дозволяє систематизувати наступні практичні інструменти реалізації міжнародного міжрегіонального співробітництва за участю області. А саме¹:

1. *Проведення багатосторонніх ділових зустрічей та переговорів з представниками Великобританії, Люксембургу, Словенії, Швеції, Республіки Польща, Словаччини, Австрії, Румунії, Хорватії, Республіки Корея, Республіки Білорусь, Російської Федерації, Чеської Республіки, Фінської Республіки, США та ін.*
2. *Налагодження виробничих кооперативних взаємовідносин у формі кластерних об'єднань.* Зауважимо, що проект Національної стратегії формування та розвитку транскордонних кластерів на 2010–2015 роки передбачає створення пілотного транскордонного туристичного кластеру за сприянням Чернівецької, Черкаської, Запорізької, Хмельницької облдержадміністрацій, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій.
3. *Проведення моніторингу можливих напрямів взаємодії з програмним регіоном у рамках пріоритетів Спільної операційної програми “Румунія-Україна-Республіка Молдова 2007–2013”.* Хмельницька область визначена, як прилеглий регіон у Спільній операційній програмі “Румунія – Україна – Республіка Молдова. 2007–2013” у рамках Європейського інструменту сусідства та партнерства. Зазначена програма розповсюджується на 10 районів (Віньковецький, Городоць-

¹ За даними Департаменту економічного розвитку і торгівлі Хмельницької обласної державної адміністрації.

кий, Деражнянський, Дунаєвецький, Кам'янець-Подільський, Летичівський, Новоушицький, Хмельницький, Чемеровецький та Ярмолинецький).

4. *Налагодження співпраці за участю міст-партнерів.* Показовим для міст Хмельниччини та інших регіонів України є досвід налагодження партнерських взаємовідносин міста Кам'янець-Подільського. Це місто має на сьогодні 22 міста-партнера з 13 країн світу. У свою чергу, місто Хмельницький здійснює таку взаємодію з 11 містами з 12 країн світу.
5. *Сприяння залученню міжнародної технічної допомоги.* У рамках програм міжнародної технічної допомоги реалізуються такі проекти: міні-проект Мобільна служба підтримки сімей, що знаходяться у складних життєвих обставинах; творення культурно-мистецької кімнати музею “Від минулого до майбутнього”, проект з очищення вулиць села “Сміття бережись”; програма ІСЯБ сервісний контракт U1.04/07 “Помощь на площадке Хмельницкой АЭС”, проект U1.05/08 T4 “Совершенствование подготовки эксплуатационного персонала”; програма підтримки молодіжних проектів з популяризації здорового способу життя серед молоді; спільний із Міжнародним банком реконструкції та розвитку проект “Удосконалення системи соціальної допомоги”; проект “Створення Корпусу Волонтерів для сільських громад України”.
6. *Інформування місцевих органів влади та територіальної громади області з питань європейської інтеграції та інструментів її реалізації.* Для інформування громадськості про інтеграцію України до ЄС на базі обласної універсальної наукової бібліотеки імені М. Островського, Хмельницької центральної міської бібліотеки, Білогірської, Волочиської, Дунаєвецької, Старокостянтинівської, Шепетівської та Ярмолинецької центральних районних бібліотек функціонують центри європейської інформації, на базі центральних районних бібліотек та бібліотек-філіалів діють куточки європейської інформації.

Інформування громадян про європейські цінності та стандарти, досвід проведення реформ, критерії членства в ЄС, інтеграції України до ЄС та співробітництва з НАТО здійснювалося шляхом висвітлення зазначених питань на телебаченні, у районах та місцевих газетах, сайтах райдержадміністрацій та виконкомів міських (міст обласного значення) рад.

7. *Реалізація заходів, спрямованих на забезпечення місцевого розвитку, орієнтованого на громаду.* Наприклад, реалізувалася Угода про партнерство між Програмою розвитку ООН та Хмельницькою обласною державною адміністрацією і Хмельницькою обласною радою від 27 березня 2008 року. Відповідно до Угоди сторони сприяють та надають підтримку у реалізації проекту “Місцевий розвиток, орієнтований на громаду”. Право на участь у Проекті отримали 8 районів, 40 сільських рад та 45 громадських організацій. У рамках проекту за підтримки партнерів здійснювалося 50 мікропроектів на загальну суму 6,9 млн. грн.
8. *Організація волонтерського руху.* Стартував проект “Створення Корпусу Волонтерів для сільських громад України”. Реалізація проекту передбачає роботу з пошуку, відбору, навчання та підтримки волонтерів для роботи в сільських громадах та, відповідно, підтримку відібраних сільських громад.

Підкреслимо, що з 2012 року особливий акцент у розвитку міжнародного співробітництва та європейської інтеграції зроблено на нарощування експортного потенціалу підприємств області. З метою пошуку та розширення ринків збуту експортоорієнтованої продукції розроблено каталог експортного потенціалу підприємств Хмельницької області, який розміщувався в різнопланових друкованих (електронних) виданнях, мережі Інте-

рнет, розповсюджувався серед торговельно-економічних місій при дипломатичних представництвах України за кордоном та дипломатичних представництвах країн, акредитованих в Україні, під час виставково-ярмаркових заходів, бізнес-зустрічей.

У 2012 році обсяги експорту та імпорту товарів становили відповідно 460,4 млн. дол. США та 564,9 млн. дол. США. Порівняно з 2011 роком експорт збільшився на 16,9 % (і це при тому, що в середньому по Україні у 2012 році експорт товарів збільшився лише на 0,6 %), імпорт – на 1,8 %. Від’ємне сальдо зовнішньої торгівлі товарами зменшилось і становило 104,5 млн. дол. (у 2011 році від’ємне у 161,0 млн. дол.). Коефіцієнт покриття експортом імпорту складав 0,82 (у 2011 році – 0,71). У свою чергу, слід додати, що у 2008–2012 рр. зростали обсяги залучення прямих іноземних інвестицій. У 2012 році обсяг прямих іноземних інвестицій зріс на 49,8 % у порівнянні з 2008 роком, проте ще не досягнуто максимального у цьому періоді рівня 2009 року. У 2012 р. у розрахунку на одну особу обсяг прямих іноземних інвестицій склав 156,3 дол. США, що на 54 дол. США більше, ніж у 2008 році. Для порівняння нагадаємо, що цей показник у 2012 році в середньому по Україні становив 1199,3 дол. США.

На основі проведених нами прогнозних розрахунків можна зробити висновок про зростаючі тенденції росту експортно-імпортних операцій Хмельницької області з відповідними міжнародними партнерами. На жаль, менш оптимістичними є прогнози щодо сальдо зовнішньої торгівлі, адже значення цього показника за підсумками 2013 року, ймовірно, збільшиться.

У цілому, рівень участі Хмельницької області у міжнародному міжрегіональному співробітництві можна оцінити як задовільний. Протягом останніх років проводилася активна робота, спрямована на укладення міжрегіональних угод про торговельно-економічне, науково-технічне та культурне співробітництво з регіонами іноземних держав, здійснювалися заходи щодо виконання в області державних цільових програм інформування громадськості з питань європейської інтеграції України, взято участь у різноманітних міжнародних конференціях, семінарах, виставках, а також програмах і проектах.

Не дивлячись на те, що з належною достовірністю визначити ступінь впливу міжнародного міжрегіонального співробітництва на вищевказані показники зовнішньоекономічної діяльності важко, наполягаємо на тому, що реалізація міжнародного міжрегіонального співробітництва за участю Хмельницької області відіграє важливу роль у забезпеченні соціально-економічного розвитку регіону та дозволить забезпечити: реалізацію економічних інтересів регіону на зовнішніх ринках; підвищення інвестиційної привабливості регіону; залучення міжнародної технічної допомоги та ресурсів міжнародних фінансових організацій для реалізації проектів соціально-економічного розвитку територій; зростання експорту товарів; зменшення від’ємного сальдо зовнішньої торгівлі товарами; збереження та освоєння нових зовнішніх ринків збуту товарів і послуг.

У цілому, важливим завданням забезпечення соціально-економічного розвитку Хмельницької області та інших регіонів України повинно залишатись сприяння євроінтеграційним процесам. Основним при цьому повинно бути: формування системного підходу до організації процесів міжнародної інтеграції та співпраці; розширення можливостей для доступу вітчизняних товарів і послуг до зовнішніх ринків, у тому числі, ринків європейських держав; формування виваженої та послідовної політики товарної та географічної диверсифікації українського експорту.

Використані джерела:

1. Додатковий протокол до Європейської рамкової конвенції про транскордонне спів-

- робітництво між територіальними общинами або властями від 09.11.1995 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_099.
2. Європейська хартія місцевого самоврядування : міжнародний договір від 15.10.1985 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
 3. *Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава: Програма економічних реформ на 2010–2014 року* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.adm.km.ua/doc205-7.pdf>.
 4. Манів, З. О. *Регіональна економіка: навчальний посібник* [Електронний ресурс] / З. О. Манів. – Режим доступу : http://pidruchniki.ws/1214101638826/rps/problemi_sotsialno-ekonomichnogo_rozvitku_regioniv.
 5. *Про ратифікацію Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями 1980 року : постанова Верховної Ради України від 14.07.1993 р. № 3384-XII (зі змінами і доповненнями)* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_106.
 6. *Про транскордонне співробітництво : закон України від 24.06.2004 р. № 1861-IV (зі змінами) // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 45. – Ст. 499.*
 7. *Протокол № 2 до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями від 05.05.1998 р.* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_520.
 8. *Протокол № 3 до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями від 16.11.2009 р.* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_947.
 9. *Спільна стратегія Європейського Союзу щодо України : міжнародний договір від 11.12.1999 р.* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_492.
 10. *Угода про партнерство та співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами : закон України від 10.11.1994 р. № 237/94-ВР* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/998_012.



Ткачук Ганна Володимирівна,

студентка магістратури юридичного факультету

Хмельницького університету управління та права

ФОРМИ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ З ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЩОДО ЗАХИСТУ ПРАВА ВЛАСНОСТІ

Взаємодія органів державної влади з органами місцевого самоврядування є важливим фактором забезпечення захисту більшості сфер життєдіяльності населення, в тому числі захисту права власності. Захист права власності повинен базуватися на інтеграції зусиль органів державної влади з органами місцевого самоврядування та їх спільній діяльності щодо попередження і припинення посягань на право власності.

Основною метою взаємодії є досягнення між органами державної влади і органами місцевого самоврядування оптимального рівня організаційних зв'язків, що дозволить більш ефективно здійснювати нейтралізацію, блокування та усунення причин і умов деліктності [1, с. 2] та боротьбу з ними.

Забезпечення взаємодії в діяльності органів державної влади з органами місцевого самоврядування щодо захисту права власності значною мірою залежить від правильного розуміння і тлумачення терміна “взаємодія” в контексті даної теми.

Взаємодія виступає інтегруючим фактором об'єднання органів державної влади з органами місцевого самоврядування в окрему цілісну систему, яка існує, коли діє, точніше – взаємодіє. У науці адміністративного права взаємодію розглядають як певний вид взаємозв'язку суб'єктів, які вирішують спільні завдання і мають спільну або узгоджену діяльність, та виділяють наступні її ознаки: це певна діяльність; наявність декількох суб'єктів взаємодії; спрямованість функціонування взаємодіючих суб'єктів; наявність нормативної бази взаємодії; стан, який займають суб'єкти в ієрархії системи; зміст завдань, які вирішуються суб'єктами взаємодії; сумісна діяльність [2, с. 298–299]; наявність у взаємодіючих суб'єктів спільної мети [3, с. 19]; встановлення між суб'єктами взаємодії зв'язків субординаційного, координаційного, організаційного впливу та співробітництва [4, с. 369].

Місцеве управління здійснюється органами державної влади у сфері захисту права власності, які наділені контрольно-наглядовими та юрисдикційними повноваженнями, і органами місцевого самоврядування. При цьому обидва суб'єкти зберігають властивість самостійності, оскільки мають різні об'єкти впливу – “питання місцевого значення” та “питання державного значення” – і, відповідно, різні завдання та функції [3, с. 25].

Взаємодія органів державної влади та місцевого самоврядування характеризується умовністю визначення питань місцевого значення як кола повноважень, віднесених до відання місцевого самоврядування. Будь-яке загальне питання є одночасно і місцевим для адміністративно-територіальної одиниці, а розв'язання місцевих питань повинно враховувати загальнодержавні інтереси.

Взаємодію згаданих органів у сфері захисту права власності слід розуміти як управлінську діяльність цих органів на засадах координації та співробітництва, шляхом застосування форм і методів взаємодії з метою захисту права власності.

Сукупне розуміння понять “форма” та “взаємодія” дозволяє визначити, що вони є зовнішнім проявом дій органів публічної влади та їх посадових осіб, в яких реалізуються їхні повноваження. У науці адміністративного права поділяють форми взаємодії на правові та неправові [5, с. 232; 6, с. 179–183].

До правових форм взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування у сфері захисту права власності слід віднести видання спільних нормативно-правових актів, укладення адміністративних договорів та здійснення інших спільних юридично значущих дій.

Адміністративний договір займає проміжне місце між адміністративним актом і договором приватного правового характеру. На сьогоднішній день роль адміністративного договору є беззаперечною. Про це свідчить практика укладення адміністративних договорів між органами місцевого самоврядування та підрозділами Державної служби охорони при МВС України стосовно об'єктів комунальної власності.

Конституція України у статтях 118 і 143 передбачила можливість взаємного делегування окремих повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування. Подальша визначеність видів делегованих повноважень відбувається шляхом законодавчого закріплення. Вичерпний перелік делегованих органам місцевого самоврядування повноважень вказаний у Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні” (статті 27–38).

Згідно зі ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України предметом адміністративного договору між органом місцевого самоврядування та місцевою державною адміністрацією може бути конкретизація прав та обов'язків відповідного виконавчого органу місцевого самоврядування у межах передбачених законом делего-

ваних повноважень. Такий стан законодавства вимагає розширення переліку можливого делегування повноважень у сфері контролю за об'єктами надр, тваринного світу, водними об'єктами, лісами, іншими об'єктами державної та комунальної власності на предмет вчинення адміністративних правопорушень чи злочинів, які посягають на право власності [7, с. 181].

Так, укладення адміністративних договорів щодо захисту права власності між органами державної влади та місцевого самоврядування повинно здійснюватися у наступних напрямках:

- у процесі взаємного делегування повноважень щодо контролю за об'єктами надр, тваринного світу, водними об'єктами, лісами, іншими об'єктами державної та комунальної власності на предмет вчинення адміністративних правопорушень чи злочинів, які посягають на право власності;
- під час розробки заходів щодо усунення причин, умов та наслідків вчинення правопорушень, які посягають на право власності;
- щодо взаємного обміну інформацією стосовно попередження та результатів аналізу стану і динаміки вчинення адміністративних правопорушень, які посягають на право власності.

Низка заходів економічного, правового, організаційного характеру, здійснюваних у процесі економічного і соціального розвитку адміністративно-територіальних одиниць, може бути спрямована на захист права власності від адміністративних правопорушень. Місцеві ради, їх органи мають можливість проводити попереджувальну роботу щодо захисту права власності [7, с. 182].

Хоча на ці органи покладаються відповідно до ст. 6 КУпАП координація та організація на території роботи всіх державних і громадських органів і організацій щодо профілактики і запобігання адміністративним правопорушенням, однак механізми, види, способи здійснення такої профілактичної роботи в законодавстві не деталізовані. Дана сфера пов'язана з проблемами фінансування. Найуразливішою стороною в таких відносинах є органи місцевого самоврядування, бюджети яких не достатні для виконання власних повноважень, не говорячи про делеговані.

Заради усунення цієї складної ситуації слід розробити законодавчу підставу делегування повноважень у сфері захисту права власності, в законодавчому порядку визначити сторони такого роду адміністративних договорів, розподілити права й обов'язки сторін договору в межах делегованих повноважень, передбачити джерело фінансування для здійснення делегованих повноважень, визначити форми контролю за виконанням делегованих повноважень і заходи впливу у випадку порушення договору.

До неправових форм взаємодії органів державної влади з органами місцевого самоврядування у сфері захисту права власності можна віднести проведення спільних організаційних заходів, спільних матеріально-технічних операцій у вигляді зібрання і аналізу статистичних даних, складення спільних звітів, проведення конференцій, які стосуються захисту права власності, інспектування, інструктування, розповсюдження позитивного досвіду, роз'яснення нормативно-правових актів [7, с. 183].

Найбільш ефективними формами взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування у сфері захисту права власності є спільна розробка заходів, спрямованих на попередження незаконних посягань на право власності, спільний аналіз стану та динаміки правопорушень, які посягають на право власності, з'ясування причин і умов їх вчинення, оперативне взаємне інформування з приводу питань, які стосуються захисту права власності. Разом з тим неправова форма взаємодії у сфері захисту права власності є дієвим інструментом у реалізації завдань, визначених у відпо-

відному правовому порядку, що має юридичне закріплення.

Вважаємо обґрунтованим твердження, що передумовами ефективної взаємодії органів державної влади з органами місцевого самоврядування є належне правове, фінансово-економічне та організаційне забезпечення здійснення функцій державних органів та органів місцевого самоврядування щодо захисту інтересів власників та законодавче розмежування сфер компетенції цих органів у сфері захисту права власності [8, с. 101].

Налагодження взаємодії органів влади та місцевого самоврядування у сфері захисту права власності є важливим фактором досягнення ефективності діяльності органів влади щодо захисту права власності. Досягнення ефективності діяльності правоохоронних та інших органів державної влади щодо захисту права власності неможливе без залучення в цей процес органів місцевого самоврядування.

Використані джерела:

1. Назар, Ю. С. *Взаємодія територіальних органів внутрішніх справ із місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у профілактиці адміністративних правопорушень* : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 "Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право" / Ю. С. Назар. – Л., 2007. – 20 с.
2. Суценко, В. Д. *Організація управління персоналом в органах внутрішніх справ* : монографічне дослідження / В. Д. Суценко, А. М. Смирнов, О. І. Коваленко, А. А. Смирнов. – К. : Національна академія внутрішніх справ України, 1999. – 352 с.
3. Назар, Ю. С. *Взаємодія територіальних органів внутрішніх справ із місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у профілактиці адміністративних правопорушень* : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Назар Юрій Степанович. – Л., 2007. – 205 с.
4. *Адміністративна діяльність* : навч. посіб. / М. В. Ковалів, З. Р. Кісіль, Д. П. Калайнов та ін. – К. : Правова єдність, 2009. – 432 с.
5. Грибанова, М. *Правосуб'єктні підстави адміністративної відповідальності фізичних осіб* / М. Грибанова // *Право України* – 2001. – № 12. – С. 39–42.
6. Алехин, А. П. *Административное право России* : учеб. / А. П. Алехин, А. А. Кармолицкий. – М. : Зерцало, 2007. – 712 с.
7. Личенко, І. О. *Адміністративно-деліктні аспекти захисту права власності* : монографія / І. О. Личенко. – Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2011. – 216 с.
8. Галунько, В. В. *Адміністративно-правова охорона суб'єктів права власності в Україні* : монографія / В. В. Галунько. – Херсон : ХМД, 2006. – 356 с.



Токар Алла Миколаївна,

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

СТРУКТУРНІ ФОРМИ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Забезпечення оптимальної взаємодії органів місцевого самоврядування й місцевих органів виконавчої влади – один із пріоритетних напрямів організації публічної влади на місцях, що має істотне значення для ефективного вирішення проблем на локальному рівні.

Організаційна та компетенційна відокремленість органів місцевого самоврядування від місцевих органів виконавчої влади, що обумовлюється їх різною правовою природою, відмінністю вирішуваних питань, відповідно “питань місцевого значення” і “питань загальнодержавного значення” (ст. 17, 140 Конституції України) сприяє домінації координаційної їх взаємодії.

Координаційна взаємодія за своєю суттю відповідає горизонтальним управлінським відносинам, тобто відносинам, що виникають між учасниками, які не зв’язані підлеглистю, є рівноправними партнерами.

Координаційну взаємодію органів місцевого управління в загальному можна визначити як свідому спільну діяльність органів місцевого самоврядування і місцевих органів виконавчої влади, що базується на партнерських засадах та спрямовується на взаємоузгодження діяльності для досягнення найвищого рівня ефективності управління на місцевому рівні.

Основною структурною формою координаційної взаємодії органів місцевого самоврядування і місцевих органів виконавчої влади є *спільні органи та організації*, можливість створення яких передбачена ч. 5 ст. 35 Закону України “Про місцеві державні адміністрації” [1].

В енциклопедичних виданнях орган визначається як установа, що виконує певне завдання в тій чи іншій сфері суспільного життя. Організація трактується як об’єднання людей, що спільно реалізують програму і діють на підставі певних правил і процедур [2, с. 934]. Саме здійснення спільних програм законодавець визначив як мету створення структурних форм взаємодії, що і обумовлює можливість утворення спільних організацій. Що ж до спільних органів, то вони на відміну від організацій повинні наділитись владними повноваженнями з можливістю забезпечувати їх виконання заходами примусу.

Слід відмітити, що в науковій літературі при характеристиці спільних органів досить часто застосовується термін “координаційний орган”. Хоча дані органи мають спільні ознаки, однак, не слід їх ототожнювати. Головну відмінність спільних органів від координаційних А. Р. Крусян вбачає в їх функціях: координаційні органи здійснюють організаційно-управлінську функцію по координуванню сумісних дій, а спільні органи утворюються безпосередньо для їх реалізації. Водночас автор підкреслює, що спільні органи можуть бути координаційними, так як деякі аспекти їх діяльності носять характер узгодження дій в певних сферах [3, с. 164]. Погоджуючись з такою позицією наголошуємо, що координаційний орган не обов’язково повинен бути спільним органом, оскільки однією з головних ознак останнього є *наявність серед його членів представників двох центрів публічної влади на місцях*.

У процесі державотворення були випадки створення координаційних органів, які по своїй суті не були спільними органами в системі координаційної взаємодії. Так, Указом Президента України від 13 травня 1997 року № 421/97 (на даний момент втратив чинність) була створена Координаційна рада з питань місцевого самоврядування. Одним з завдань даного органу хоча і зазначалось “сприяння взаємодії місцевих органів влади і органів місцевого самоврядування”, але метою його діяльності зазначалась “підтримка і всебічний розвиток місцевого самоврядування” [4]. Відповідно, даний орган не можна було розглядати як спільний орган координаційної взаємодії місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, хоча до його складу входили їх представники. Для спільної структурної форми місцевого управління *непринциповим є надання переваги у розвитку одного з центрів публічної влади на місцях*.

Діяльність спільного органу як структурної форми місцевого управління повинна спрямовуватись на узгодження, взаємодію місцевих органів виконавчої влади й

органів місцевого самоврядування. Такі органи можуть створюватись як для налагодження партнерства, забезпечення узгодженої співпраці між місцевими органами державної влади і органами місцевого самоврядування в цілому, так і в окремих сферах (економічній, соціально-культурній, фінансовій і т. д.).

Законодавчо закріплена можливість створення спільних органів активно реалізується місцевими органами управління більшістю адміністративно-територіальних одиниць. Так, у Хмельницькій області створена і діє консультативно-політична рада, співголовами якої є голова обласної державної адміністрації і голова обласної ради. Діяльність даної ради спрямовується на підвищення ефективності співпраці органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з організаціями політичних партій і громадських об'єднань. Консультативно-політичною радою підготовлено низку заходів щодо недопущення політичними партіями неконституційних форм діяльності. Подібні ради було створено і на районному рівні, співголовами яких є відповідні голови райдержадміністрацій і голови районних рад.

З метою розробки та реалізації в області ефективної економічної, науково-технічної, інноваційної, промислової та екологічної політики орієнтованої на загальнодержавні й місцеві інтереси було утворено раду економічних та науково-технічних питань до складу якої входили представники Хмельницької обласної державної адміністрації та обласної ради.

В окремих районах Хмельницької області з працівників апаратів районних державних адміністрацій і районних рад створені робочі групи, які надають допомогу в підготовці і проведенні організаційно-масових заходів, веденні документації, вирішенні інших питань на рівні сіл, селищ.

Аналогічне створення спільних структурних форм може практикуватись і в інших областях України, тим паче, що діяльність існуючих таких організацій по сприянню і забезпеченню взаємодії місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування вже дала плідні результати.

При створенні спільних структурних форм місцевого управління важливо враховувати наступне:

- створення подібних органів повинно обумовлюватись чіткою необхідністю підвищення ефективності реалізації повноважень органів місцевого управління саме у даній формі їх взаємодії;
- порядок утворення спільних органів місцевого управління повинен бути законодавчо регламентованим;
- даний орган повинен утворюватись на паритетних засадах місцевими органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування;
- метою діяльності спільного органу повинно бути сприяння взаємодії, підвищення ефективності взаємодії або безпосередня реалізація узгодженої співпраці органів публічної влади на місцях;
- спільний орган повинен наділятися відповідними повноваженням залежно від мети його утворення.

Актуальність дослідження цього питання підкреслюється необхідністю правової регламентації порядку створення та функціонування структурних форм взаємодії органів місцевого самоврядування з місцевими органами виконавчої влади. Рішення про створення спільного органу чи організації повинно прийматись спільно головою місцевої державної адміністрації та головою відповідної ради. Вочевидь, вносити пропозицію щодо створення спільного органу може будь-який із суб'єктів місцевого управління, бажано із зазначенням обґрунтування необхідності його утворення та пе-

реваг такої структурної форми.

Статус спільного органу має визначатись у положенні про нього. Процедура прийняття такого положення може не бути загальноприйнятою, але обов'язково воно має спільно погоджуватись. один з можливих варіантів прийняття положення про спільний орган: розробка проекту положення керівниками структурних підрозділів органів місцевого управління (або одним з них); погодження із заступниками голів (відповідно до розподілу обов'язків), а також з керівниками юридичних відділів; затвердження спільним розпорядженням голови місцевої держадміністрації та голови відповідної ради.

У положенні про спільний орган місцевого управління обов'язково мають зазначатись:

- цілі утворення;
- кінцевий результат діяльності;
- повноваження;
- строки діяльності;
- відповідальність та методи впливу на залучених спеціалістів.

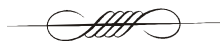
Що ж до повноважень спільних органів, то вони за своєю природою можуть бути тільки консультативно-дорадчими, адже наділення владними повноваженнями чи їх делегування в розпорядчому порядку повинно бути передбачено законом. Рішення, що приймаються спільними органами є рекомендаційними, однак повинні підлягати обов'язковому розгляду.

Одним з можливих варіантів регламентації функціонування спільних органів місцевого управління може бути адміністративний договір між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями.

Відсутність чіткої нормативної регламентації спільних органів місцевого управління спонукає до продовження наукових розробок у цьому напрямі.

Використані джерела:

1. *Про місцеві державні адміністрації* : закон України від 09.04.1999 р. // *Офіційний вісник України*. – Офіц. вид. – 1999. – № 18. – Ст. 744.
2. *Советский энциклопедический словарь* / Гл. ред. А.М. Прохоров. – 4-е изд. – М. : Сов. Энциклопедия, 1988. – 1600 с.
3. *Крусян, А.Р. Организационно-правовое взаимодействие местных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления* : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Крусян Анжеліка Романівна. – О., 2001. – 187 с.
4. *Про Координаційну раду з питань місцевого самоврядування* : указ Президента України від 13.05.1997 р. № 421/97 (втратив чинність) // *Урядовий кур'єр*. – 1997. – 20 трав.



Требик Людмила Петрівна,

старший викладач кафедри державного управління та місцевого самоврядування

Хмельницького університету управління та права

аспірант Національної академії державного управління при Президентові України

СТАН І ПЕРСПЕКТИВИ НАДАВАННЯ ЕЛЕКТРОННИХ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ ГРОМАДЯНАМ ПОСАДОВИМИ ОСОБАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

На сьогодні одним із пріоритетів України є розвиток інформаційного суспільства, яке можна визначити як орієнтоване на інтереси людей, відкрите для всіх і спрямоване на формування інноваційної моделі розвитку високотехнологічне суспільство,

в якому кожен громадянин має можливість створювати і накопичувати інформацію та знання, мати до них вільний доступ, користуватися та обмінюватися ними, щоб дати змогу кожній людині повною мірою реалізувати свій потенціал для забезпечення особистого і суспільного розвитку та підвищення якості життя [1].

Одним із інструментів розвитку інформаційного суспільства є електронне урядування, основна мета якого створення умов для відкритого і прозорого державного управління, якісно нових форм організації діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування їх взаємодію з громадянами та суб'єктами господарювання шляхом надання доступу до державних інформаційних ресурсів, можливості отримувати електронні адміністративні послуги, звертатися до органів державної влади та органів місцевого самоврядування з використанням Інтернету.

Згідно Концепції розвитку електронного урядування в Україні [1] теоретично держава уже на другому етапі впровадження електронного урядування (2013–2014 рр.), проте багато завдань першого етапу не завершені і мають мінімальне практичне втілення, а саме:

- розроблення необхідної нормативно-правової та нормативно-технічної бази, зокрема щодо надання адміністративних послуг в електронній формі;
- створення єдиної загальнодержавної системи електронного документообігу;
- забезпечення надання органами державної влади та органами місцевого самоврядування послуг в електронній формі громадянам і суб'єктам господарювання з використанням Інтернету, зокрема реєстрація суб'єктів господарювання, подання звітності та ін.

Зрозуміло, що без вирішення даних завдань важко зробити фундамент для реалізації завдань другого етапу, а саме:

- організацію надання послуг в електронній формі в усіх сферах суспільного життя;
- проведення повномасштабного реінжинірингу адміністративних процесів в органах державної влади та органах місцевого самоврядування;
- впровадження у діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування типових організаційно-технологічних рішень у сфері електронного урядування тощо.

Вважаємо, що сьогодні завданнями впровадження електронного урядування та реформування сфери адміністративних послуг це покращення поінформованість населення та підвищення рівня підготовки державних службовців до практичного втілення електронного урядування.

Згідно результатів соціологічного дослідження, що проводились Фондом “Демократичні ініціативи”, нині лише 12 % громадян оцінюють якість надання адміністративних послуг як добру. 33 % респондентів дали задовільну оцінку, 32 % – погану. Найбільше позитивних оцінок якості адміністративних послуг були виставлені у Західному регіоні (18 %), негативних – у Південному (37 %). Серед міст України найвищу оцінку якості надання адміністративних послуг отримали центри надання адміністративних послуг Харкова та Черкас (4,58 та 4,56 бала з 5 можливих), найнижчу – центри Миколаєва (2,87 бала) та Полтави (2,46 бала) [2].

Переважає більшість українців (67 %) нічого не знає про діяльність місцевої або державної влади з надання адміністративних послуг. Про створення центрів надання адміністративних послуг знають лише 8 % опитаних, про спрощення процедур надання окремих адміністративних послуг – 12 %, про створення офіційних веб-ресурсів, що стосуються адміністративних послуг – 4 % [2].

За результатами опитування у Хмельницькому центрі перепідготовки та підви-

щення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій (далі ХППЦ) сільських та селищних голів, секретарів та головних бухгалтерів сільських, селищних, міських рад області про роботу з електронними даними та розуміння суті електронного урядування та його елементів, було виявлено: не розуміння поняття електронного урядування (67,3 %); не пов'язували надання адміністративних послуг через мережу Інтернет із власною професійною діяльністю (51,2 %); більшість опитаних (43,6 %) електронний підпис розуміли, як за сканований підпис керівника, проте хотіли би підвищувати свій рівень кваліфікації у питаннях, що пов'язані із електронним урядуванням 55 % опитаних.

З метою підвищення рівня обізнаності громадян з питань надання адміністративних послуг пропонуємо:

- активізувати інформаційно-роз'яснювальну роботу серед населення щодо порядку надання адміністративних послуг, зокрема, щодо можливостей отримання послуг в центрах надання адміністративних послуг, спрощеного доступу до окремих адміністративних послуг через відділення Укрпошти;
- створити та забезпечити функціонування цілодобової урядової телефонної довідки для інформування громадян з питань надання адміністративних послуг;
- забезпечити інформаційно-роз'яснювальну та практичну роботу серед населення органами місцевого самоврядування, щодо можливості отримувати електронні адміністративні послуги;
- розробити електронні розсилки із поясненнями та оновленням щодо порядку надання адміністративних послуг і новин про систему електронного урядування на веб-сайтах органів влади та центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП);
- організовувати заходи для населення, з боку влади та ЦНАП для міжрегіонального обміну досвідом з метою вивчення, обговорення та запровадження найкращих українських практик організації надання адміністративних послуг.

Реалізувати заходи електронного урядування без відповідного рівня кваліфікації державних службовців та осіб місцевого самоврядування не можливо. Підвищення професіоналізму державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування має бути спрямована на переорієнтацію діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування на виконання основної функції у вигляді надання адміністративних послуг, зокрема електронних адміністративних послуг, потребує ретельного аналізу їх повноважень, ревізії із залученням громадськості тих функцій і завдань, які передбачають безпосереднє спілкування з потенційними споживачами послуг.

Підвищення кваліфікації державних службовців та осіб місцевого самоврядування є одним із стратегічних напрямів Програми економічних реформ на 2010–2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” [3], проте у даній програмі не йдеться про підвищення кваліфікації, щодо електронного урядування. У Розпорядженні КМУ “Про затвердження плану заходів на період до 2014 року щодо реалізації Концепції реформування системи підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад” [4] серед заходів реалізації Концепції йдеться про включення до професійних програм підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад, до програм тематичних постійно діючих та короткострокових семінарів модуля з питань електронного урядування з метою підготовки слухачів до роботи в інформаційно-телекомунікаційній системі органів державної влади та органів місцевого самоврядування та здійснення дистанційного навчання з метою вивчення досвіду та кращих практик регіонів України та інших кра-

їн світу; організацію консультативної та інформаційної підтримки, надання методичної допомоги в навчанні, насамперед у питаннях взаємодії з громадськістю, технологій публічного виступу та ведення переговорів, моніторингу змін законодавства з питань місцевого самоврядування, вивчення бюджетного законодавства в частині формування місцевих бюджетів, здійснення контролю за дотриманням вимог бюджетного законодавства; підготовку та розміщення на офіційних веб-сайтах органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування навчально-методичних програм і навчально-методичної літератури з питань підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад.

У рамках подальшого реформування системи адміністративних послуг з метою забезпечення повної реалізації Закону України “Про адміністративні послуги” та Концепції електронного урядування в Україні, створення зручних умов та наближення адміністративних послуг до населення необхідно, щоб Центри перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій розробили та проводили для державних службовців та осіб місцевого самоврядування безперервність підвищення кваліфікації з питань електронного урядування, зокрема електронних адміністративних послуг. Різноманіття видів підвищення кваліфікації забезпечило б зручність для державного службовця вибору навчання, а також розвитку вмінь та навичок у даній сфері, актуальним як ніколи є розвиток дистанційної форми підвищення кваліфікації, проте тільки 10 на Україні центрів підвищення кваліфікації можуть це запропонувати. При цьому важливий контроль держави про навчання та розуміння державним службовцем своїх обов’язків при наданні адміністративних послуг. Однією із форм це тестування на знання теорії, та залучення кожного до практичної реалізації, наприклад тренінги при Центрах надання адміністративних послуг.

Електронне урядування буде ефективним інструментом розвитку інформаційного суспільства, якщо публічні органи влади стануть основними провайдерами державних послуг до відкритої концепції врядування, де органи публічної влади постійно змінюються і є частиною свого середовища, у якому державна, приватна та суспільна сфери спільно розвиваються, щоб підтримувати ефективність суспільства загалом.

Використані джерела:

1. *Концепція розвитку електронного урядування в Україні [Електронний ресурс] : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13.12.2010 р. № 2250-р. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2250-2010-%F0>.*
2. *Якість надання адміністративних послуг: оцінка населення. Оцінки діяльності центрів надання послуг у 10 містах України, 25.04.13, Фонд “Демократичні ініціативи” // Фонд “Демократичні ініціативи”. – Режим доступу : <http://www.dif.org.ua/ua/publications/press-relizy/jakist-nadaistah-ukraini.htm>.*
3. *Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава [Електронний ресурс] : Програма економічних реформ на 2010–2014 рр. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua>.*
4. *Про затвердження плану заходів на період до 2014 року щодо реалізації Концепції реформування системи підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад [Електронний ресурс] : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.07.2012 р. № 480-р. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/480-2012-80/para9#n9>.*
5. *Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг ор-*



Харчук Олександр Анатолійович,
студент магістратури за спеціальністю “Державна служба”
факультету управління та економіки
Хмельницького університету управління та права

ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ ПРОЄКТІВ РЕФОРМУВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Перш ніж розглядати питання реформування територіальної організації влади та місцевого самоврядування в державі, необхідно визначитись із питанням – що ж саме розуміється під поняттям “адміністративно-територіальна реформа”. Незважаючи на те, що це поняття може трактуватися по-різному, проте варто відзначити, що сутність адміністративно-територіальної реформи полягає в забезпеченні комплексного вдосконалення територіальної організації влади, що має на меті провести зміни в розподілі функцій та повноважень між органами публічної влади та органами місцевого самоврядування, удосконалити систему державного управління та міжбюджетні відносини.

З метою визначення точок зору щодо реформування адміністративно-територіального устрою України проведено порівняльний аналіз. Для аналізу використано урядовий проєкт Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (станом на 19 квітня 2013 р.) та проєкт Концепції реформування територіальної організації влади в Україні, підготовлений з урахуванням пропозицій обласних і районних рад, станом на 10 червня 2011 р., Українською асоціацією районних та обласних рад.

Порівняння цих проєктів проведено з метою співставлення різних поглядів на вирішення питання адміністративно-територіального устрою – бачення виконавчої влади та власне місцевого самоврядування.

Проаналізувавши ці проєкти, можна відзначити їх схожість у поглядах на наявні проблеми та недоліки в організації системи місцевого самоврядування в Україні. Вони зводяться до низької ефективності наявної системи місцевого самоврядування, недостатності фінансової бази для діяльності органів місцевого самоврядування, надмірної централізації публічної влади та необхідності вдосконалення розподілу повноважень і відповідальності між рівнями та органами публічної влади; також варто звернути увагу на існування значних диспропорцій у розвитку регіонів та районів. Обґрунтування необхідності реформування базується на необхідності вирішення численних проблем, що в кінцевому підсумку приведе до поліпшення добробуту населення, створення дієвих гарантій реалізації прав і свобод людини і громадянина, покращення соціально-економічного розвитку територіальних громад, районів та регіонів.

Проєктами Концепцій пропонується така система адміністративно-територіального устрою:

- 1) урядовим – трирівнева:
 - базовий: адміністративно-територіальні одиниці – громади;
 - районний: адміністративно-територіальні одиниці – райони;
 - регіональний: адміністративно-територіальні одиниці – Автономна Республіка

Крим, області, м. Київ, м. Севастополь;

- 2) проектом Української асоціації районних та обласних рад (2011 р.) – трирівнева:
- *регіональний рівень* – Автономна Республіка Крим, області, міста Київ та Севастополь;
 - *субрегіональний рівень (округи)* – запроваджується з метою визначення територіальних меж для організації ефективної системи місцевих органів виконавчої влади та інших державних органів;
 - *місцевий рівень* – територіальні громади – упорядковується з метою побудови ефективної системи організації місцевого самоврядування.

У питанні розподілу повноважень між органами державної (публічної) влади та органами місцевого самоврядування можна відзначити, що обидва проекти дотримуються принципу субсидіарності: згідно із урядовим проектом – повноваження передаються державою органам місцевого самоврядування, що діють на тому рівні адміністративно-територіального устрою, на якому можливо і доцільно здійснювати ці повноваження з огляду на кадровий, фінансовий, інфраструктурний потенціал та ресурси, необхідні для реалізації повноважень на такому рівні; а згідно з проектом Української асоціації районних та обласних рад (2011 р.) – у віданні територіальних громад перебувають питання місцевого значення, а також окремі державні повноваження, які можуть передаватися у відання територіальних громад законом, а також на договірній основі відповідно до закону.

Проектами пропонується переорієнтація діяльності районних державних адміністрацій на виконання контрольних-наглядових функцій. Напрацьована теоретична база щодо реформування системи територіальної організації влади в державі та системи місцевого самоврядування повинна бути затверджена на рівні держави для реформування адміністративно-територіальних відносин. Концепція повинна чітко розмежувати повноваження та компетенцію органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування на принципах децентралізації та субсидіарності, посилити спроможність органів місцевого самоврядування за рахунок власної матеріально-фінансової та ресурсної бази надавати громадянам послуги та задовольняти потреби.

Реформування територіальної організації влади та місцевого самоврядування в державі може бути ефективним за умови комплексного та послідовного підходу до вирішення основних завдань, що повинні бути реалізовані як результат власне реформи. Для реалізації реформи необхідно створити належні передумови, врахувати попередній досвід, використати кращі практики реформування у європейських країнах. При проведенні адміністративно-територіальної реформи необхідно сформулювати відповідну законодавчу базу, визначити конкретні та детальні очікувані результати реформи, проаналізувати необхідні засоби та ресурси, визначити строки її проведення, провести інформаційно-роз'яснювальну роботу серед населення тощо.

Концепція реформи територіальної організації влади та місцевого самоврядування повинна передбачати (включати) такі пункти.

1. Аналіз наявної системи організації влади в державі та розробка висновків про доцільність змін існуючої системи органів державної влади та місцевого самоврядування, тобто, будь-які зміни повинні бути обґрунтовані, а також їм повинна бути надана всебічна оцінка та детальна характеристика.
2. Розробка проекту із залученням громадськості, експертів, а також всіх зацікавлених сторін. Громадське обговорення проекту дозволить забезпечити врахування різних точок зору, пропозицій і зауважень з метою вироблення найбільш оптимального проекту реформи.

3. Реформа повинна мати чітку цільову спрямованість, із визначенням конкретних строків здійснення відповідних заходів; очікувані результати повинні передбачати набір критеріїв, показників для визначення ступеня досягнення цілей реформи.
4. На законодавчому рівні необхідне чітке розмежування сфери повноважень органів місцевого самоврядування та державної влади. Це дозволить сформуванню чіткої нормативну базу діяльності цих органів і сприятиме ефективній реалізації їх функцій та повноважень.
5. Для проведення реформи повинен бути створений спеціальний орган, наділений належними повноваженнями, забезпечений необхідними ресурсами, що буде відповідальним за її успішне впровадження, здійснюватиме координацію власне процесу реформування, та забезпечить проведення широкої інформаційної кампанії, що сформує підтримку громадськості.
6. Під час реформування важливо забезпечити посилення ролі місцевого самоврядування, що повинно сприяти розширенню та зміцненню незалежності, автономності самоврядних структур. Перенесення центру надання послуг із органів виконавчої влади до органів місцевого самоврядування, безумовно, пов'язане з матеріально-фінансовою децентралізацією, що сприятиме зміцненню фінансової та матеріальної бази місцевого самоврядування та підвищенню якості надання послуг.
7. Адміністративно-територіальна реформа повинна змінити наявну систему органів державної влади та місцевого самоврядування. У результаті її здійснення суттєво зміниться кількість адміністративно-територіальних утворень, їх межі, відбудеться укрупнення та розформування окремих утворень. Цей процес повинен базуватись на чіткій системі принципів, що дозволить вирішити наявні проблеми та досягти намічених результатів. Утворення нових адміністративно-територіальних утворень буде ефективним за умови врахування історичних особливостей відповідної території, існуючих економічних зв'язків, наявності необхідних ресурсів для виконання функцій, покладених на ці утворення. Необхідно врахувати особливості регіонів та певної території, врахувати наявну інфраструктуру та можливості її розвитку, проаналізувати транспортну доступність та віддаленість окремих населених пунктів від адміністративного центру тощо. Тобто, здатність надавати послуги відповідної якості повинна бути підкріплена наявними можливостями для задоволення потреби в них.
8. Запорукою успішності при проведенні реформи є вивчення й адаптація кращого зарубіжного досвіду, що сприятиме становленню та розвитку місцевого самоврядування.

Використані джерела:

1. Батанов, О. В. *Муниципальная реформа в Украине з позиції доктрини сучасного муніципалізму* / О. В. Батанов // *Часопис Київського університету права*. – 2013. – № 2. – С. 89–93.
2. Верховод, Б. А. *Адміністративно-територіальна реформа як основа підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування* / Б. А. Верховод // *Вісник Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля*. – 2013. – № 16 (205). – С. 95–99.
3. Жванія, Д. *Адміністративна реформа – лише перший крок на шляху реформування місцевого самоврядування* / Д. Жванія // *Місьцеве самоврядування та регіональний розвиток в Україні*. – 2013. – № 1. – С. 31–33.
4. *Проект Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної*

організації влади в Україні [Електронний ресурс]. – Офіційний веб-сайт Державного фонду сприяння місцевому самоврядуванню в Україні. – Режим доступу: http://municipal.gov.ua/upload/usr/files/Konc_m_c_19_04_2013.docx.

5. Проект Концепції реформування територіальної організації влади в Україні (підготовлений Українською асоціацією районних та обласних рад) [Електронний ресурс]. – Офіційний веб-сайт Державного фонду сприяння місцевому самоврядуванню в Україні. – Режим доступу: http://municipal.gov.ua/upload/usr/files/Konceptia_Reform_Ter_Org_Vladi_Assoc_raion_rad.doc.



Хом'як Олена Георгіївна,
студентка 5 курсу факультету управління та економіки
Хмельницького університету управління та права

СОЦІАЛЬНИЙ ЗАХИСТ НАСЕЛЕННЯ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ РАЙОНІ: ВІТЧИЗНЯНІ ОСОБЛИВОСТІ ТА СВІТОВИЙ ДОСВІД

У сучасних умовах ринкової економіки все більшого значення надається соціальній сфері, яка стала основною складовою забезпечення високого рівня життя населення та захисту його конституційних прав. Частина 1 ст. 46 Конституції України зазначає, що “громадяни мають право на соціальний захист, що включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом” [3], соціальний захист не обмежується забезпеченням у випадку настання ризику.

Створення національної системи соціального захисту в Україні було розпочато одразу після проголошення незалежності держави. Поглиблення економічної реформи, насамперед, рівноправне існування різних форм власності, свобода підприємництва, вільний вибір виду зайнятості, лібералізація цін, регулювання оплати праці через тарифні угоди створили принципово нову соціально-економічну ситуацію і зумовили необхідність вироблення адекватного механізму соціального забезпечення населення.

Проблемами створення ефективного механізму соціального захисту в Україні займалися багато вітчизняних науковців, а саме: Москаленко В. В., Кузьменко С. Г., Замуліна Ю. А., Гончаров А. В., Бондаренко Ю. М., Болотіна Н. Б., Бідак В. Я., Бичков С. І. та ін.

Мета дослідження полягає у здійсненні аналізу наявного механізму соціального захисту в адміністративному районі, визначення розподілу відповідальності і функцій у забезпеченні і здійсненні державою соціального захисту незахищених верств населення.

Соціальний захист населення – це державна підтримка певних категорій населення, які можуть зазнавати негативного впливу ринкових процесів, забезпечення відповідного рівня життя шляхом надання правової, фінансової, матеріальної допомоги окремим громадянам (найбільш вразливим верствам населення), а також створення соціальних гарантій для економічно активної частини населення, забезпечення прийнятних для країни умов життя та праці громадян, у тому числі через установа соціальних стандартів [1].

Соціальний захист може розглядатися як інструмент забезпечення економічного зростання у спосіб зміцнення продуктивності людського капіталу завдяки підтримці здорової та освіченої робочої сили [4].

Об'єктами соціального захисту є: працюючі, непрацюючі працездатні і непрацюючі непрацездатні громадяни, багатодітні сім'ї, інваліди, пенсіонери, діти, молодь, жінки та інші вразливі категорії населення; суб'єктами – держава у особі відповідних державних і муніципальних служб, а також підприємства, об'єднання громадян та самі громадяни [2].

У загальному вигляді система соціального захисту має включати такі елементи: гарантії (правові, економічні, соціальні); інструменти (бюджетні, позабюджетні, фонди гуманітарної допомоги, інформаційні технології, програмно-цільові засоби, соціальне партнерство); ресурси (фінансові, природні, інформаційно-інтелектуальні); інституції (державні, громадські, міжнародні); моніторинг стану соціальної захищеності.

Усі заходи, які здійснюються державою для надання соціальної допомоги та здійснення соціального забезпечення утворюють цілий механізм соціального захисту підтримання достойного рівня життя, а також підтримку окремих груп населення.

Організаційно-правова структура системи соціального захисту в Україні має чотири рівні:

- загальнонаціональний рівень управління – здійснюються заходи та дії загальнодержавного характеру, спрямовані на управління соціальним захистом усього населення України, визначає загальну лінію його розвитку;
- рівень галузевого управління – включає заходи соціального захисту за професійною ознакою, мережу відомчих соціальних установ;
- регіональний рівень управління – здійснюються заходи щодо соціального захисту населення, які враховують регіональну специфіку, природні умови, соціально-економічне розміщення продуктивних сил, етнічно-національні фактори та містить конкретні регіональні програми соціального захисту населення, що узгоджуються з державними;
- рівень місцевого (муніципального) управління – включає заходи, спрямовані на реалізацію соціального захисту на рівні міст і районів, що носять винятково прикладний характер.

Регіональне управління системою соціального захисту полягає у реалізації державної соціальної політики в окремих адміністративно-територіальних одиницях України. Для цього в структурі органів місцевого самоврядування створені управління соціального захисту населення. Місцеве управління системою соціального захисту населення діє в рамках регіонального. Система органів управління складається з районних і міських установ соціального захисту, аналогічних за змістом регіональним органам. Місцевий рівень є останнім у вертикалі системи соціального захисту населення і виконує специфічну роль сполучної ланки між об'єктом соціального захисту – населенням і всією системою соціального захисту.

Основні повноваження у сфері соціального захисту на місцевому рівні здійснюють виконавчі органи сільських, селищних та міських рад. До їх повноважень згідно із Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” належать: встановлення за рахунок власних коштів і благодійних надходжень додаткових до встановлених законодавством гарантій щодо соціального захисту населення; вирішення відповідно до законодавства питань про подання допомоги інвалідам, ветеранам війни та праці, сім'ям загиблих (померлих або визнаних такими, що пропали безвісти) військовослужбовців, а також військовослужбовців, звільнених у запас (крім військовослужбовців строкової служби) або відставку, інвалідам з дитинства, багатодітним сім'ям у будівництві індивідуальних жилих будинків, проведенні капітального ремонту житла, у придбанні будівельних матеріалів; відведення зазначеним особам у пер-

шочерговому порядку земельних ділянок для індивідуального будівництва, садівництва та городництва; організація для малозабезпечених громадян похилого віку, інвалідів будинків-інтернатів, побутового обслуговування, продажу товарів у спеціальних магазинах і відділах за соціально доступними цінами, а також безоплатного харчування; вирішення питань про надання за рахунок коштів місцевих бюджетів ритуальних послуг у зв'язку з похованням самотніх громадян, ветеранів війни та праці, а також інших категорій малозабезпечених громадян; подання допомоги на поховання громадян в інших випадках, передбачених законодавством [5].

Зарубіжний досвід показує, що особливої гостроти останніми роками набула проблема забезпечення соціального захисту на місцевому рівні у зв'язку із процесами децентралізації, що відбуваються в країнах Європи, впровадженням принципу субсидіарності, перерозподілом компетенції щодо здійснення соціального захисту на користь місцевих органів влади.

Слід зазначити, що нині бюджети більшості зарубіжних країн характеризуються соціальною спрямованістю. При цьому зберігається багатоканальна система фінансування соціальної сфери, але ж основний тягар фінансування зазначених заходів лягає на місцеві бюджети. На фінансування цих потреб витрачається у межах 90 % коштів місцевих бюджетів таких країн, як Данія, Кіпр; близько 80 % – у Фінляндії, Швеції, Норвегії, Ірландії, Литві; 60–70 % – у Великобританії, Німеччині, Франції, Італії, Австрії, Латвії, Словаччині. Основними джерелами фінансування суспільного захисту на місцевому рівні в країнах Європи є: власні надходження місцевих органів влади, трансферти центральних органів влади, збори та платежі за конкретно надані послуги, кошти, що передаються одними органами місцевого самоврядування іншим для фінансування делегованих їм повноважень на підставі угод [6].

Таким чином, в Україні існує малоефективний механізм забезпечення соціального захисту населення як на загальнонаціональному рівні, так і на місцевому. Причиною цього є відсутність соціальної спрямованості державного бюджету нашої країни, як це існує в інших європейських країнах та недостатнє фінансування соціальної сфери. Тому на місцевому рівні необхідно збільшити власні надходження місцевих органів влади та трансфертів центральних органів влади для забезпечення ефективного функціонування соціальної сфери в адміністративному районі.

Використані джерела:

1. Бичков, С.І. Теоретичні аспекти формування системи соціального захисту населення / С.І. Бичков // *Актуальні проблеми економіки*. – 2005. – № 4. – С. 4–6.
2. Бідак, В.Я. Соціальний захист населення та вдосконалення державних механізмів його регулювання : навч. посіб. / В.Я. Бідак. – Львів : Вид-во ІРД НАНУ, 2004. – 250 с.
3. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. (зі змінами, внесеними згідно із законом від 08.12.2004 р. № 2222-15 (2222-IV)) // *Відомості Верховної Ради України*. – 2005.
4. Основні напрями оптимізації системи соціального захисту в Україні : аналіт. доп. / О.О. Кочемирівська, О.М. Пищуліна. – К. : НІСД, 2012. – 88 с.
5. Про місцеве самоврядування в Україні : закон України від 21.05.1997 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр/page>.
6. Рибак, С.О. Фінансове забезпечення модернізації соціального захисту населення / С.О. Рибак // *Фінанси України*. – 2013. – № 1. – С. 7–20.



Шульга Марина Андріївна,
професор кафедри державного управління
Київського національного університету імені Тараса Шевченка,
доктор політичних наук, професор

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ: ВИГОДИ ТА ВИКЛИКИ

На думку американських дослідників Д. Л. Веймера та Е. Р. Вайнінга, державне управління як урядове втручання у приватний вибір індивідів з метою забезпечення їх суспільними благами має виявляти деяку обережність. Зокрема, керуватись під час виконання колективних рішень розумінням низки об'єктивних неспроможностей влади. Неспроможностей, що існують у вигляді проблем, властивих чотирьом аспектам сучасних демократичних політичних систем: прямій демократії, представницькій владі, бюрократичному постачанню і місцевій владі. Ці неспроможності є такими, що “навіть державна влада, обдарована найрозумнішими, найчеснішими і найбільш відданими службовцями” виявляється безсилою у своєму прагненні сприяти суспільним інтересам та вдосконалювати суспільство за допомогою державного втручання. І якщо особливості прямої демократії просто тягнуть за собою різного роду скептичні заяви експертів щодо результатів виборів або референдумів, то особливості місцевої влади дозволяють визначати проблеми, які можуть виникнути вже під час здійснення державної політики.

Останнє зумовлено тим, що рівень децентралізації державної влади визначає міру свободи дій керівників державних органів “провінцій, штатів, округів, міст і містечок” у політиці та управлінні. Це, в свою чергу, є наслідком того, що децентралізація, згідно із французьким дослідником Бернаром Гурне, передбачає здійснення певних управлінських функцій агентами, які підпорядковані не уряду, а обраним частиною громадян колегіям [2].

Безперечними вигодами децентралізованої форми державного управління Д. Л. Веймер та Е. Р. Вайнінг називають, по-перше, систему “стримувань і противаг”, яка багато у чому нівелює зловживання владою з боку будь-якого урядовця та зменшує ризики виникнення “тиранії більшості”, ситуації, “коли або постійна більшість послідовно перекладатиме витрати на меншість, або тимчасова більшість із корисливою метою перекладає дуже високі витрати на тимчасову меншість” [1, с. 186]. По-друге, виробництво суспільних благ у достатньому обсязі та пристосування місцевих суспільних благ до місцевих вподобань внаслідок виконання різними рівнями державної влади різних функцій. По-третє, наближення громадян до державних рішень і, як наслідок, спрощення процедури користування ними правом голосу під час вибору кількості чи якості суспільного блага. До того ж у випадку географічної децентралізації, якій за визначенням Б. Гурне, властиве делегування функцій та повноважень асамблеям, що обираються на підставі всезагального виборчого права жителями певної адміністративно-територіальної одиниці, громадяни користуються так званим правом “виходу”. Правом, за якого індивіди, незадоволені політикою у певній місцевості, “голосують ногами”, тобто переселяються туди, де місцева влада, на їх думку, проводить більш прийнятну і привабливу політику в питаннях турботи про потреби населення.

Однак, підмічають Д. Л. Веймер та Е. Р. Вайнінг, платою за ці “надзвичайно бажані вигоди децентралізації” виявляється тенденція з боку останньої перешкоджати втіленню політики й, більш того, обмежувати ефективність державної політики загалом. Втілення політики у децентралізованих політичних системах утруднюється тим безперечним фактом, що досить велика кількість урядовців мають тут можливість

утриматися від участі у такому втіленні. “Противники цілей політики та особи, які не вважають досягнення поставлених цілей за досить вигідну справу, щоб виправдати свої витрати, пов’язані з визнанням цієї політики, можуть навмисне відмовитися від своєї участі” [1, с. 221]. Відповідно, вони мають можливість торгуватися, тобто вимагати для себе певних вигод від тих, хто потребує їхньої участі. “Міжорганізаційні торги” активізуються у випадку, коли центральний уряд змушений покладатися на участь у здійсненні політики нижніх рівнів державної влади. Каменем спотикання тут стає проблема контролю за тим, як насправді виконуються рішення центрального уряду різноманітними органами влади, що працюють в надзвичайно різних місцевих умовах. “... причини невиконання можуть бути різними в кожному окрузі, і тому центральному урядові буде важко застосовувати універсальну стратегію втілення рішення в життя” [1, с. 222].

Ситуація ускладнюється тим, що центральний уряд не завжди має повноваження застосовувати примусові санкції. Тому успішне здійснення прийнятої політики вимагає від нього пропозицій місцевим органам влади різного роду винагород з тим, щоб забезпечити з боку останніх “добровільну слухняність”. Зважаючи на розмаїтість юрисдикцій нижчого рівня, “центральний уряд може запропонувати більше відшкодування, ніж потрібне, одним і менше – іншим, навіть якщо норми справедливості або юридичні обмеження змушують його надавати всім однакові можливості” [1, с. 222–223].

Поряд із “міжорганізаційними торгами” ще одним викликом з боку децентралізації є “фіскальні зовнішні ефекти”. Останні, зазначає Б. Гурне, є наслідком того, що, приймаючи певні рішення і здійснюючи відповідні дії заради турботи про потреби населення, місцеві органи влади опиняються перед наступними альтернативами. А саме:

- фінансовими альтернативами – чи слід дотримуватися досягнутого рівня наданих населенню послуг, а, отже, й оподаткування, чи ж варто підвищувати рівень останнього з тим, щоб мати можливість збільшити обсяг пропонованих послуг й підвищити їх якість;
- альтернативами пріоритетів – чи слід зосереджувати управлінські зусилля у всіх царинах життя адміністративно-територіальної одиниці, чи, натомість, варто спрямувати фінансові кошти на вирішення одного або декількох першочергових завдань;
- альтернативами, що пов’язані не з кількістю запропонованих послуг, а з їх якісним рівнем – так званий “вибір міри якості”.

Той чи інший вибір місцевих органів влади, відмічають Д. Л. Веймер та Е. Р. Вайнінг, і спонукає людей обирати собі різні пакети споживаних суспільних благ за рахунок зміни місця проживання. “Голосування ногами”, про яке йшла мова вище, багато у чому пояснюється не стільки пошуком людей все кращих і кращих умов для свого особистого розвитку, скільки тим, що “... райони мають стимули випихати зі своєї території осіб з меншою за середню вартістю власності” [1, с. 224]. Таким чином, одним із “фіскальних зовнішніх ефектів”, що породжуються децентралізацією, виявляється здійснення місцевими органами влади політики, фактично націленої на “... зменшення можливостей придбати житло для родин з низькими і середніми прибутками” [1, с. 224]. Інакше кажучи: “Змагаючись за багатих жителів, місцева влада може спричинити фіскальні зовнішні ефекти, що вразять усіх інших, – родини з низькими прибутками і великим попитом на комунальні послуги залишаються поза її увагою в бідніших районах” [1, с. 224].

Ще одним “фіскальним зовнішнім ефектом”, що його тягне за собою децентралізація, є так звана “дилема в’язнів”, ситуація, з якою стикаються місцеві органи влади, коли вирішують питання про стимули для промислового розвитку своїх районів.

Суть цієї ситуації полягає у наступному. Змагаючись між собою за фіксовану суму капіталовкладень, райони, “що запобігають перед однією фірмою”, врешті-решт змушені пропонувати їй “такі низькі податкові ставки, що їм обом буде цілковито байдуже, є на їхній території та фірма чи ні” [1, с. 225].

Отже, децентралізація, будучи “найголовнішою структурною особливістю державної влади” (Д. Л. Веймер та Е. Р. Вайнінг) в сучасних демократичних суспільствах, за рахунок продукування нею “міжорганізаційних торгів” перешкоджає досягненню визначеної в межах ухваленої політики мети. Й, більш того, обмежує ефективність державної політики, маючи можливість нерівномірно розподіляти місцеві блага та, зважаючи на “дилему в’язнів”, навіть інколи гальмувати промисловий розвиток окремих регіонів країни. До того ж, визнають Д. Л. Веймер та Е. Р. Вайнінг, політична децентралізація кидає неабиякий виклик й політичним експертам. Останнім доволі важко спрогнозувати можливі наслідки тієї чи іншої політики з огляду на “міжорганізаційні торги”, які перетворюють втілення політики на складний та неоднозначний за своїми витратами і вигодами процес. Крім цього, виникає головне питання: чиї витрати і вигоди потрібно брати до уваги? Місцевої влади чи суспільних інтересів? І як бути із зовнішніми ефектами політики, що її здійснюють органи влади окремих районів? “Наприклад, як експерт, що працює для мера міста, має враховувати витрати і вигоди, що нагромаджуються поза містом?” [1, с. 225]. Відповіді на усі ці питання потребують не лише відвертого і детального вивчення “проблем, які властиві децентралізації”, а й створення “теорії неспроможностей уряду”, теорії, яка на думку Д. Л. Веймера та Е. Р. Вайнінга, має “скласти до купи кілька досить незалежних напрямків дослідження”.

Використані джерела:

1. Веймер, Д.Л. Аналіз політики: концепції і практика / Девід Л. Веймер, Ейден Р. Вайнінг ; пер. з англ. І. Дзюб, А. Олійник. – К. : Основи, 2000. – 654 с.
2. Гурне, Б. Державне управління / Бернар Гурне ; пер. з фр. В. Шовкуна. – К. : Основи, 1993. – 165 с.



Яровий Максим Андрійович,

студент 5 курсу факультету управління та економіки
Хмельницького університету управління та права

ІНФОРМАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОЗВІЛЬНОЇ СИСТЕМИ У СФЕРІ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Удосконалення дозвільних процедур сприяє підвищенню інвестиційної привабливості регіону та розвитку підприємництва, що є важливим чинником розвитку економіки України. Актуальність дослідження процесів управління інформаційним забезпеченням функціонування дозвільної системи у сфері господарської діяльності обумовлена зростанням кількості організацій, які потребують послуг відповідних дозвільних органів і тоді постає проблема в отриманні інформаційної підтримки відповідних суб’єктів господарювання щодо переліку необхідних для подання документів, місця, форми та терміну протягом якого можна отримати дозвільний документ у дозвільному органі на здійснення того чи іншого виду діяльності чи реєстрації організації. Дана тематика є досить новою та не достатньо висвітленою у науковій літературі, так, як вона стосується більш практичного використання інформаційних технологій, які пов’язані із здійсненням операцій по обробці інформації дозвільного характеру.

Діяльність дозвільної системи у сфері господарювання регламентує Закон України “Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності” в якому наведено основні засади та функціональні особливості діяльності дозвільної системи і її органів. Даний закон введений в дію з метою забезпечення належного виконання операцій з видачі дозвільних документів та запровадження принципів дозвільної політики у сфері господарської діяльності. Зазначеним законом запроваджуються норми щодо встановлення виключно законодавчими актами необхідності отримання документів дозвільного характеру, порядку їх отримання, устанавлюється адміністративна відповідність посадових осіб за порушення порядку видачі дозвільних документів, запроваджуються виправдані в економічно розвинених країнах принципи видачі документів дозвільного характеру.

Загалом дозвільна система у сфері господарської діяльності створена з метою спрощення доступу і встановлення єдиного підходу при здійсненні дозвільно-погоджувальних процедур. Основним дозвільним органом у дозвільній системі є дозвільні центри, що створені на виконання вимог Закону України “Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності”, для спрощення процедур започаткування підприємницької діяльності, забезпечення відкритості та рівності умов при узгодженні документів з одержання дозволів на початок роботи об’єктів.

Діяльність та належне функціонування даних установ забезпечують відповідні посадові особи – державні адміністратори. Державний адміністратор – це посадова особа відповідної установи, яка організовує видачу (переоформлення, видачу дублікатів, анулювання) суб’єктам господарювання документів дозвільного характеру та забезпечує взаємодію місцевих і регіональних дозвільних органів.

Дозвільні центри у своїй діяльності взаємодіють із дозвільними органами місцевого та регіонального значення. Кожним дозвільним органом відповідним наказом визначено уповноважених осіб, які взаємодіють з адміністраторами дозвільного центру. У цьому процесі задіяні фахівців відповідних управлінь та міських служб. Адміністратори володіють інформацією щодо отримання усіх видів дозвільних документів.

У дозвільних центрах знаходяться нормативно-правові та розпорядчі документи всіх дозвільних служб міста, що дає змогу оперативної і з різних питань проінформувати підприємців, ведеться обліку заяв на отримання дозволів та здійснюється реєстр документів дозвільного характеру.

Структура інформаційного забезпечення дозвільної системи у сфері господарської діяльності – це складний механізм з обробки вхідної інформації за певними вимогами та обмеженнями та видача вихідної інформації для споживачів (дозвільних документів). Перелік дозвільних документів вказаний у Законі України “Про перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності”. Існують основні 15 груп дозвільних документів в яких подані основні вимоги, які необхідно виконати для отримання суб’єктом господарювання відповідний дозвільний документ.

Узагальнена структура інформаційного забезпечення дозвільних органів наведена на рис. 1. Кожен з елементів має відповідне інформаційне наповнення. Наприклад, перелік вхідних документів представлено на рис. 2.



Рис. 1. Структура інформаційних потоків дозвільної системи у сфері господарської діяльності

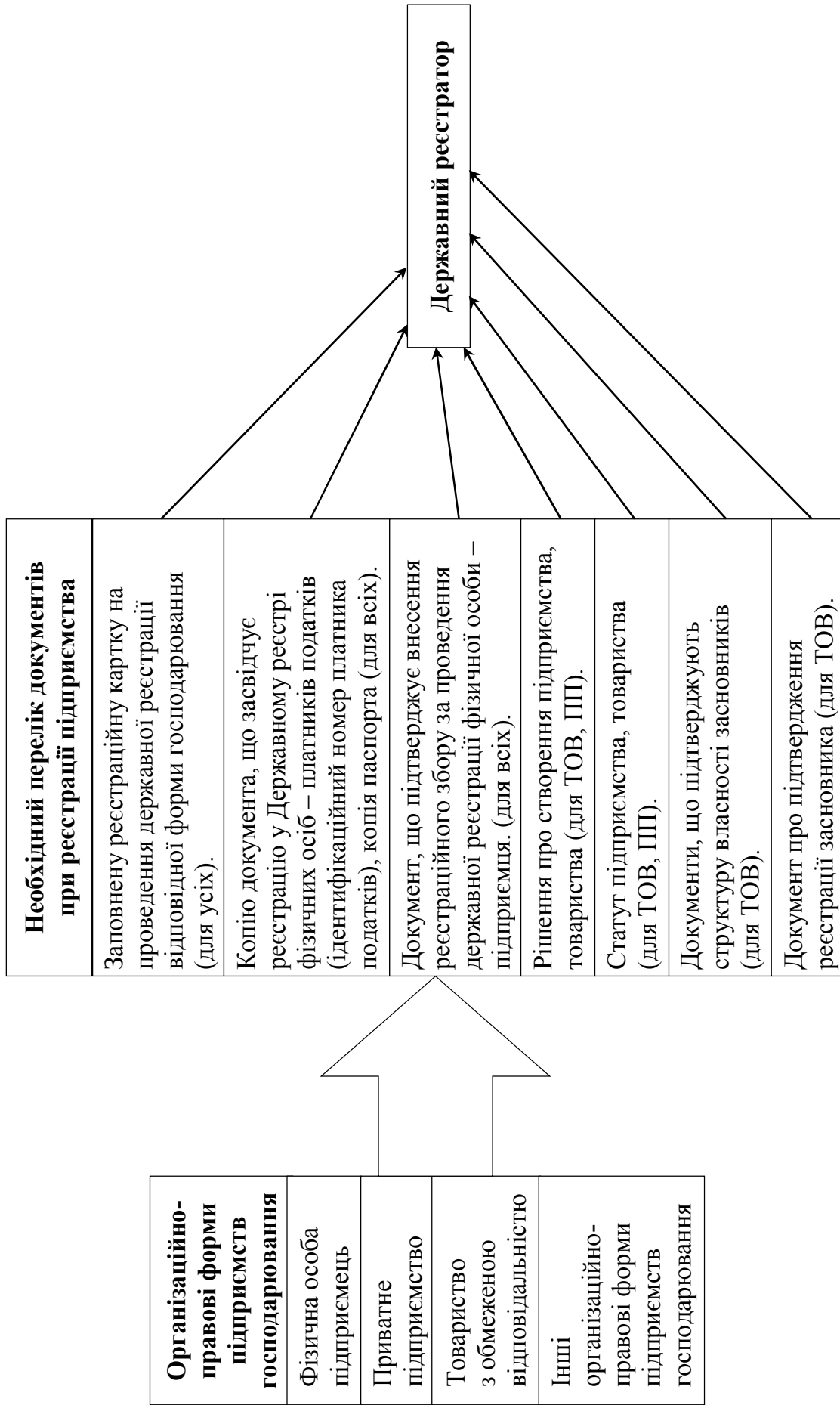


Рис. 2. Перелік документів необхідних для реєстрації підприємства

Примітка. Складено автором.

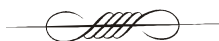
У зв'язку із зростанням потоку управлінських документів і всього діловодства в управлінні інформаційними системами дозвільних органів важливу роль відіграє система науково обґрунтованих критеріїв оцінювання інформації обслуговування та принципи ефективної організації інформації та управління нею. Ефективність проектування управління інформаційними системами досягається за рахунок єдиної методологічної бази розробки, координації створення системи, застосування апаратних платформ, програмних продуктів, методів і засобів ведення баз даних. Дозвільна система повинна враховувати усі зміни у впровадженні новітніх технологій у країні та в світі та вносити відповідні зміни у систему збереження даних перш за все на електронних носіях. У банку даних інформація сприяє зменшенню невизначеності вибору рішень, які забезпечують існування і функціонування будь-якої системи у навколишньому світі.

Процес реєстрації підприємницької діяльності складається з декількох етапів. Першим етапом є подання суб'єктом господарювання відповідних документів у Державний реєстр, перелік документів наведений на рис. 2. Наступним кроком є подання дозвільних документів з Державного реєстру у Податкову службу та Пенсійний фонд, хоча за законом Державний реєстр зобов'язаний у певний термін повідомити ці органи, з метою полегшення суб'єкту господарювання процесу реєстрації бізнесу. Процес відкриття рахунку в банку та замовлення печатки (за необхідністю) здійснюється з отриманими дозвільними документами у попередніх органах, та із відповідними документами даної установи для замовлення печатки та відкриття рахунку в банкові.

Щодо даної сфери обслуговування суб'єктів господарювання, доцільно створити єдиний орган, який би поєднував у собі представників усіх вище перелічених органів або делегувати повноваження щодо проведення цієї процедури у функціональне підпорядкування Єдиним дозвільним центрам.

Використані джерела:

1. *Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності*: закон України від 06.09.2005 р. № 2806-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2806-15>.
2. *Про перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності*: закон України від 03.05.2006 р. № 3518-II [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3392-17>.



Яцик Мар'яна Михайлівна,

*студентка магістратури за спеціальністю “Адміністративний менеджмент”
факультету управління та економіки
Хмельницького університету управління та права*

НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ ДІЛОВОДСТВА В МІСЦЕВИХ ОРГАНАХ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ (НА МАТЕРІАЛАХ ХМЕЛЬНИЦЬКОЇ РАЙОННОЇ ДЕРЖАВНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ)

На сучасному етапі ефективно та оперативне ведення діловодства, документально забезпечення є одними з важливих елементів зміцнення апарату управління й істотними показниками його стабільності, важливими інструментами у взаємовідносинах державних, недержавних та самоврядних органів, а також з населенням країни.

Діяльність місцевих органів виконавчої влади нерозривно пов'язана з аналізом

і узагальненням практики як власної роботи, так і роботи підприємств, установ та організацій, стану соціального і культурного життя країни, областей, районів, міст, селищ і сіл. Управлінські дії фіксують у відповідних документах, які оформлюють за встановленими правилами на паперових або магнітних носіях.

Поняття “документ” (лат. documentum – взірець, доведення, свідоцтво) є центральним у понятійній системі документоведення. Воно відображає ознаки реально існуючих предметів, що служать об’єктами практичної діяльності зі створення, збору, аналітико-синтетичної обробки, зберігання, пошуку, поширення та використання документної інформації у суспільстві [1, с. 57]. Відповідно до Закону України “Про інформацію”, документ – це матеріальний носій, що містить інформацію, основними функціями якого є її збереження та передавання у часі та просторі [7, с. 1]. Існує також інтерпретація поняття “документ”, якої дотримується Міжнародна організація по стандартизації (ISO), яка відображена в ДСТУ 3017-95. Це забезпечення взаєморозуміння між основними соціальними інститутами по зберіганню й організації користування документами-архівами, бібліотеками, інформаційними центрами [3, с. 10].

Організація роботи з документами та діяльність щодо їх створення називаються діловодством. Ця важлива складова частина роботи органів управління, керівництва підприємств, установ і організацій, яка полягає у створенні, обробленні, розсиланні та доведенні до виконавців, контролі за виконанням, систематизації, обліку і зберіганні, використанні документів, істотно важливих і необхідних для успішного здійснення їх функцій та поставлених перед ними завдань [1, с. 97].

Документування управлінської інформації Хмельницької районної державної адміністрації здійснюється відповідно до Інструкції з діловодства у Хмельницькій районній державній адміністрації [5, с. 2], яка була затверджена розпорядженням голови районної державної адміністрації від 24.02.2012 р. № 267/2012-р та покладається на загальний відділ апарату адміністрації. В апараті районної державної адміністрації застосовується централізована система організації діловодства, оскільки в установі документообіг складає до 10000 документів на рік. Впроваджувати схвалені компетентними органами нашої держави сучасні форми і методи діловодства, підвищувати його культуру – важливе завдання працівників загального відділу, начальників структурних підрозділів адміністрації, державних службовців і службовців органів місцевого самоврядування та керівників, спеціалістів підприємств та організацій.

Напрямами вдосконалення процесів роботи з документами у місцевих органах виконавчої влади є:

- повна автоматизація та комп’ютеризація діловодних процесів, що дозволить уніфікувати технології в організації роботи з документами, прискорити процеси обробки, пошуку, зберігання та передавання інформації;
- спрощення та повна уніфікація і стандартизація в оформленні документів та їх елементів, вироблення єдиних науково обґрунтованих правил підготовки та оформлення документів, адже при докладному розгляді та порівнянні оформлення однойменних документів споріднених установ чи навіть у рамках однієї організації можна спостерігати досить істотні відмінності;
- вдосконалення документаційної діяльності, що дасть можливість уявити її обсяг і склад, виробити єдині вимоги до оцінювання документів;
- раціоналізація документування, тобто створення документів з більшою інформаційною місткістю;
- впровадження системи електронного діловодства, що варто здійснювати поступово, починаючи з найбільш важливої ланки документообігу: опису, автоматизація

якого дозволить швидко одержати позитивний ефект. У процесі впровадження електронного діловодства необхідно забезпечити можливість роботи як за новою, так і за старою технологією, щоб не заважати повсякденній діяльності установи.

Таким чином, у результаті системного аналізу наукових праць, нормативно-правової бази, сукупності національних стандартів у галузі діловодства та архівної справи, практики документування та організації роботи з документами Хмельницької районної державної адміністрації з'ясовано, що документацийне забезпечення діяльності місцевих органів державної влади вивчене недостатньо і потребує системних наукових досліджень, а для підвищення ефективності діяльності державної влади, необхідно вдосконалювати процеси використання технологій автоматизації роботи з інформацією.

Використані джерела:

1. *Беспяньська, Г. В. Діловодство : навч. посіб. [для дистанційного навчання] / Г. В. Беспяньська ; за наук. ред. В. Г. Бездрабко. – К. : Університет “Україна”, 2007. – 469 с.*
2. *Журавльов, Ю. Д. Проблеми реалізації технології сучасних систем електронного документообороту для офісних інформаційних систем / Ю. Д. Журавльов, А. Я. Гладун // Інформаційні технології в економіці, менеджменті і бізнесі. Проблеми науки, практики і освіти : матеріали VIII наук.-практ. конф. (Київ, 12–13 груд. 2002 р.) / Європ. ун-т. – К., 2002. – С. 169–178.*
3. *ДСТУ 2732 : 2004. Діловодство і архівна справа. Терміни та визначення понять. – К. : Держспоживстандарт України, 2005. – 32 с.*
4. *Інструкція з діловодства Головного управління державної служби України, затверджена згідно наказу Голодержслужби України від 20.07.2006 р. № 262.*
5. *Інструкція з діловодства у Хмельницькій районній державній адміністрації затверджена згідно розпорядження голови Хмельницької районної державної адміністрації 24.02.2012 р. № 267/2012-р.*
6. *Положення про загальний відділ апарату адміністрації Хмельницької районної державної адміністрації, затверджене керівником апарату районної державної адміністрації 23.09.2010 р.*
7. *Про інформацію : закон України від 02.10.1992 р. № 2657-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2657-12>.*



ЗМІСТ

Алексеев В. М. Перспективи реформування територіальної організації влади в Україні	3
Алмашій В. В. Роль прикордонної співпраці у розвитку місцевого самоврядування Закарпаття	6
Батанов А. В. Доктринальні проблеми реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні	9
Баюк М. І., Войт М. І. З практики підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування: організація та методичне забезпечення	12
Бендюжко Т. І. Здійснення державних закупівель сільськогосподарської продукції на регіональному рівні: вітчизняний та зарубіжний досвід	18
Білик І. А. Конституційна відповідальність органів місцевого самоврядування за екологічні правопорушення	21
Бондар В. Б., Матат А. В., Санченко Д. Є. До питання про діяльність студентського самоврядування: концептуальні погляди	23
Бондар В. Б. Засади місцевого самоврядування в Україні на сучасному етапі	26
Бровко О. О. Поняття та зміст законності при здійсненні адміністративно-процесуального примусу	29
Бульба Т. А. Деякі аспекти управління інформаційними потоками у процесі розробки та реалізації проектів і програм регіонального розвитку	31
Вернигор Ю. А. Об'єднання територіальних громад – шлях до створення спроможних місцевих громад	34
Віхляєв В. В. Застосування прийомів, схожих на визначення поняття, при визначенні поняття “муніципальна виборча система”	37
Габінет І. О. Зарубіжний досвід реформування адміністративно-територіального устрою	40
Галус О. О. Відкликання депутата місцевої ради як форма безпосереднього народовладдя	43
Горбатенко О. М. Форми безпосередньої демократії на локальному рівні: конституційно-правовий аспект	46
Гошук І. В. Формування та підсилення територіальних ідентичностей як складова проблемно-орієнтованого управління сучасним мегаполісом	50
Грищенко І. М. Застосування основних форм впливу в системі органів місцевого самоврядування	51
Гуменюк Д. М. Впровадження системи європейських принципів ефективного врядування в Україні	54
Демяненко Н. В. Становлення та розвиток конституційного права громадян України брати участь в управлінні державними справами	57
Дробуш І. В. Соціальні права територіальних громад як пріоритетний напрям реалізації концепції сталого розвитку в Україні	61
Дубицький В. В. Кадровий аспект модернізації публічного управління в Україні	65

Івановська А. М. До питання про взаємовідносини органів місцевого самоврядування із центральною владою	68
Ковальчук В. В., Васильєва М. В. Механізм управління регіональним туризмом	73
Когут О. В. До питання про запобігання та протидію корупції в органах місцевого самоврядування	76
Колмогорова І. П. Особливості трудового потенціалу органів місцевого самоврядування	80
Космак І. М. Напрями забезпечення фінансової незалежності органів місцевого самоврядування	83
Костишин Р. В. Особливості правового регулювання передвиборної агітації на місцевих виборах	86
Кравчук С. Й. Проблемні аспекти діяльності органів місцевого самоврядування у забезпеченні трудової зайнятості молоді	89
Крот Л. М. Проблеми формування доходної частини бюджету земських установ Лівобережної України у другій половині ХІХ – на початку ХХ століть	93
Кукуріка Т. Р. Основні етапи формування відносин з управління комунальною власністю в Україні: від сарматів до сьогодення	96
Лещук А. В. Регулювання молодіжного ринку праці в регіоні	99
Литвиненко І. Л. Жителі територіальної громади як суб'єкти здійснення місцевого самоврядування	102
Лучковська С. І. Програмно-цільовий метод бюджетування в системі управління місцевими фінансами	105
Мамонова В. В. Територіальна організація влади в Україні: актуалізація реформування	107
Матус М. В. Роль органів місцевого самоврядування в управлінні соціально-економічним розвитком монофункціональними містами: проблеми та шляхи їх вирішення	111
Медончак М. М. Основні наукові теорії місцевого самоврядування	114
Монастирська Ж. В. Статус і значення юридичних служб у системі органів місцевого самоврядування	116
Музичук О. О. Місце органів місцевого самоврядування у системі управління соціальним захистом населення	119
Мурашин Г. О., Григоруk Н. Г. Види конституційно-правових гарантій політичної системи України	121
Назаренко С. В. Нормативно-правове визначення системи місцевого самоврядування в Україні	129
Новерсалиук А. А. Роль громадських утворень у підвищенні ефективності контролю діяльності освітніх організацій вищої освіти	132
Ольшанський О. В. Проблеми розширення фінансового потенціалу територіальної громади	136
Підвальна М. З. Принцип верховенства права як принцип ефективного врядування	139

Підлісна Т. В. Проблеми реалізації конституційно-правових засад місцевого самоврядування в Україні	142
Погрібна М. В. Туристичні інформаційні центри як складова інформаційного забезпечення туристичної діяльності	145
Рижук І. В. Загальна характеристика конституційно-правових основ місцевого самоврядування в Україні	149
Рудченко І. І. Умови, що впливають на здійснення інноваційної діяльності	153
Самедінова А. В. Характерні особливості керівника на публічній службі	156
Свідерська Т. М. Актуальні питання функціонування системи надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування	158
Сторожук І. П. Місцеве оподаткування як основа функціонування місцевого самоврядування	160
Терещенко Т. В. Стан та перспективи участі Хмельницької області у міжнародному міжрегіональному співробітництві	164
Ткачук Г. В. Форми взаємодії органів державної влади з органами місцевого самоврядування щодо захисту права власності	168
Токар А. М. Структурні форми взаємодії органів місцевого самоврядування	171
Требик Л. П. Стан і перспективи надання електронних адміністративних послуг громадянам посадовими особами місцевого самоврядування	174
Харчук О. А. Порівняльний аналіз проектів реформування територіальної організації влади та місцевого самоврядування	178
Хом'як О. Г. Соціальний захист населення в адміністративному районі: вітчизняні особливості та світовий досвід	181
Шульга М. А. Децентралізація державного управління: вигоди та виклики	184
Яровий М. А. Інформаційне забезпечення дозвільної системи у сфері господарської діяльності	186
Яцик М. М. Напрями удосконалення організації діловодства в місцевих органах виконавчої влади (на матеріалах Хмельницької районної державної адміністрації)	189

НАУКОВЕ ВИДАННЯ

СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

*збірник тез
II всеукраїнської заочної
науково-практичної конференції
(м. Хмельницький, 7 грудня 2013 року)*

Відповідальний редактор – *Місінкевич Л. Л.*

Верстка – *Новерслюк А. А.*

Підписано до друку 27.12.2013 р. Формат 60x84 ¹/₁₆
Ум. друк. арк. 11,37. Наклад 85 прим. Зам. № 262.

Віддруковано у Хмельницькому університеті управління та права.
29013, м. Хмельницький, вул. Театральна, буд. 8
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.