

**Міністерство освіти і науки, молоді та спорту 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 Всеукраїнської заочної  
науково-практичної конференції  
(м. Хмельницький, 7 грудня 2012 року)***

**ХМЕЛЬНИЦЬКИЙ  
2012**

УДК 342.9(477)  
ББК 67.9(4УКР)301  
С77

**С77**      **Становлення та розвиток місцевого самоврядування в Україні:**  
Збірник тез Всеукраїнської заочної науково-практичної конференції  
(м. Хмельницький, 7 грудня 2012 року). – Хмельницький : Видавництво  
Хмельницького університету управління та права, 2012. – 232 с.

**ISBN 978-966-8823-77-0**

У збірнику представлені доповіді, які були подані на Всеукраїнській заочній науково-практичній конференції “Становлення та розвиток місцевого самоврядування в Україні”, що відбулась у Хмельницькому університеті управління та права 7 грудня 2012 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 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 начальних закладів і наукових установ, які рекомендували ці матеріали до друку.

УДК 342.9(477)  
ББК 67.9(4УКР)301  
С77

ISBN 978-966-8823-77-0

© Колектив авторів, 2012  
© Хмельницький університет  
управління та права, 2012

*Алексєєв Валерій Марленович,  
доктор наук з державного управління*

## **КЛЮЧОВІ ПРОБЛЕМИ РЕФОРМУВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ**

Практика у сфері державного управління доводить, що зневіра у власні сили позбавляє мешканців територіальних громад можливостей реально подивитися на майбутній розвиток суспільства у партнерстві з державою. Деградація сильніша за ініціативу – це те, що не враховують ініціатори реформ, наполягаючи на “класичних” підходах розв’язання наявних проблем у сфері взаємовідносин держави та суспільства в управлінні. Тому цілком логічно виникає потреба кардинально змінити наявні підходи щодо подальшого розвитку і надати цьому процесу іншої направленості – самоорганізації суспільства за всебічної партнерської підтримки держави. Адже без активних заходів на обопільному рівні не побудувати тих взаємовідносин, що забезпечать перехід від олігархічно-корпоративного капіталізму з аморфним суспільством та вбудованими у механізм державного управління принципами кланово-олігархічного правління до громадянсько-державного управління – принципово нової форми взаємовідносин держави та суспільства в управлінні [1, с. 487–488].

Проблеми реформування територіальної організації влади в Україні тісно пов’язані з питаннями власності. Необхідно чітко усвідомити, що без матеріальної основи не побудувати ані взаємовідносин держави та суспільства в управлінні, ані створити умови для ефективного державного управління та місцевого самоврядування. Лише завдяки проведенню послідовної та виваженої державної політики у питаннях пов’язаних з управлінням майном, можливо досягти позитивних результатів і реально вплинути на розвиток територіальних громад в Україні – основи громадянського суспільства. При цьому треба зважати на відсутність у системі освіти України спеціалізованого вищого навчального закладу з питань управління власністю територіальних громад – інституту управління комунальною власністю. Необхідно також враховувати, що на підготовку фахівців з питань управління власністю територіальних громад знадобиться як мінімум один-два роки. Для цього, на думку автора, Верховній Раді Автономної Республіки Крим, обласним, Київській і Севастопольській міським радам доцільно заснувати вищий навчальний заклад з підготовки фахівців з питань управління комунальною власністю, спільною власністю та власністю відповідної територіальної громади – громадянською власністю. Це стане реальним кроком на шляху формування самодостатніх територіальних громад, які виступатимуть рівноправними партнерами держави у питаннях економічного розвитку України [2, с. 283; 3, с. 319]. З метою практичного розв’язання цієї проблеми, на думку науковців Хмельницького університету управління та права, не варто очікувати його створення, а найкращий вихід з цієї ситуації, враховуючи доволі складний в організаційному та фінансовому плані процес створення нового вищого навчального закладу, – розпочати підготовку фахівців на відповідних кафедрах уже існуючих закладів та їх регіональних відділень з упровадженням відповідних модулів: перший – “Основи управління комунальною власністю в Україні” – доречно запровадити для спеціалістів сільських, селищних, міських рад і відповідних структур управління органів виконавчої влади, другий – “Система управління комунальною власністю територіальних громад в Україні” – для керівного складу управлінських структур, а також працівників районних і обласних рад.

Примітно, що ці пропозиції перейшли з теоретичної у практичну площину. Починаючи з 2008 р. у Хмельницькому університеті управління та права здійснюється

підготовка фахівців, яких ґрунтовно ознайомлюють з питаннями управління комунальною власністю і тенденціями розвитку власності територіальних громад в Україні. Це саме той випадок, коли теоретичні розробки вченого знайшли реальне практичне застосування. Для підготовки фахівців освітньо-кваліфікаційного рівня “магістр” за спеціальністю 8.150101 – “державна служба” у Хмельницькому університеті управління та права видано методичні рекомендації для проведення семінарських, практичних занять та самостійної роботи студентів з дисципліни “Управління комунальною власністю територіальних громад”, робочу програму названої дисципліни для денної та заочної форм навчання. Збірник інформаційно-додаткових матеріалів “Організаційно-правові засади діяльності комунальних підприємств територіальних громад області” [6], науково-практичний посібник “Основи місцевого самоврядування” [7] та наукове видання “Комунальна власність в Україні: нормативно-правове забезпечення” [5] використовують у навчальному процесі, навчально-методичній роботі, при проведенні семінарських та практичних занять, навчальних тренінгів із застосуванням активних методів навчання у процесі підготовки магістрів за спеціальністю 8.150101 – “державна служба”, а також при проведенні занять на тематичних семінарах у центрах перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ та організацій. Водночас треба погодитися з посадовими особами місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, які вже зіткнулися з відповідними проблемами, коли після підготовки спеціалістів такого рівня немає достатніх гарантій, що вони залишаться працювати у структурах державного управління та підприємствах комунальної форми власності. Таку тенденцію пов’язують з тим, що комерційні структури пропонують випускникам більш вигідні матеріальні умови. Таким чином, нічого не вкладаючи, комерційні структури отримують фахівців, які пройшли відбір, належну підготовку і мають практичні навички роботи. У зв’язку з цим питання щодо направлення особи на навчання від територіальної громади є достатнім аргументом для збереження кадрового потенціалу на місцях.

Для сучасних управлінців є потреба розширити коло питань з акцентом на управління державною, комунальною, спільною, громадівсько-державною, громадівською власністю (управління якою здійснюється виключно територіальною громадою) (Україна), дати можливість ознайомитися з кращим досвідом зарубіжних країн щодо життєзабезпечення населених пунктів (Англія, ФРН), ролі держави та суспільства у визначенні пріоритетних форм управління житлово-комунальним господарством (Англія), територіального управління (США, Швейцарія), комплексу послуг на відповідних рівнях адміністративних утворень (Іспанія). Доцільно також вивчити підходи до управління у сферах освіти, охорони здоров’я, соціального забезпечення (Норвегія, Швеція), більшість з яких були фактично запозичені в ЄСР, але змістовно збагачені не політичною риторикою навколо цих питань, а ідеологією життєзабезпечення людини – найвищої цінності держави та суспільства. Дослідивши систему управління власністю територіальних колективів у зарубіжних країнах, необхідно зазначити, що доволі цікавий у пізнавальному плані, а головне – корисний досвід управління муніципальним майном у країнах Західної Європи та Сполучених Штатах Америки, підтверджений багаторічною практикою його застосування, певною мірою можна використати при управлінні майном територіальними громадами в Україні. Однак зосереджувати увагу лише на дослідженні зарубіжного досвіду або обмежитися лише аналізом діяльності підприємств муніципальної власності без практичного ознайомлення з роботою структур управління муніципальним майном у Західній Європі та Сполучених

Штатах Америки, є недостатнім аргументом для повного розуміння подальших процесів розвитку управління майном територіальних громад в Україні [2]. Після збагачення такими знаннями виникне потреба застосувати їх на практиці. Для цього пропонується створити постійно діючі “комбінати знань та удосконалень”, де можна періодично проходити стажування та отримувати практичний досвід [4].

Слід акцентувати увагу на тому, що подальший суспільний розвиток багато в чому залежить від усвідомлення територіальними громадами необхідності налагодження тісних взаємовідносин держави та суспільства в управлінні. Практика довела, що зволікання з цих питань призводить до затягування процесу реформування територіальної організації влади в Україні. Підготувати спеціалістів, які спроможні не лише теоретично обґрунтувати таку необхідність, а й разом з громадою практично реалізувати організаційно-правові заходи для налагодження тісних взаємовідносин держави та суспільства в управлінні – це далекоглядна перспектива [1; 4].

Керівництво і викладачі Хмельницького університету управління та права одними з перших розпочали процес підготовки фахівців у цьому напрямі. На наступному етапі потрібно конкретизувати рівень, фах і напрями підготовки слухачів, а не намагатися розглядати наявні проблеми у сфері державного управління з позиції загальних підходів без чіткого фокусування на їх розв’язання. Зокрема, слід зосередити увагу на основних напрямках системи взаємовідносин держави та суспільства в управлінні: економічному, політичному, духовному. У зв’язку із зазначеним, для підготовки магістрів державного управління доцільно ввести новий модуль “Взаємовідносини держави та суспільства в управлінні”. Розпочати курс лекцій необхідно з духовності та власності – основ налагодження тісних взаємовідносин суб’єкта та об’єкта державного управління, детального вивчення ролі базових елементів системи державного управління, матеріального та кадрового забезпечення цього процесу, а потім – специфіки управління на місцевому, регіональному і загальнодержавному рівнях.

#### Використані джерела:

1. Алексеев В. М. *Взаємовідносини держави та суспільства в Україні: управлінський аспект: монографія* / В. М. Алексеев. – Чернівці: Технодрук, 2010. – 524 с.
2. Алексеев В. М. *Власність територіальних громад в Україні: шляхи розвитку* / В. М. Алексеев. – Чернівці, Технодрук, 2007. – 336 с.
3. Алексеев В. М. *Основні напрями розвитку власності територіальних громад в Україні* / В. М. Алексеев // *Університетські наукові записки*. – № 1 (25). – Хмельницький: Вид-во Хмельницького університету управління та права, 2008. – С. 316–321.
4. Алексеев В. М. *Суспільство та держава: управлінські взаємовідносини: монографія* / В. М. Алексеев. – Чернівці: Технодрук, 2012. – 344 с.
5. *Комунальна власність в Україні: нормативно-правове забезпечення* / Уклад.: М. І. Тітов, В. М. Алексеев. – Х.: Стиль-Издат, 2008. – 432 с.
6. *Організаційно-правові засади діяльності комунальних підприємств територіальних громад області. Збірник інформаційно-довідкових матеріалів. Рекомендовано для працівників органів місцевого самоврядування*. – Хмельницький: Центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій, 2008. – 308 с.
7. *Основи місцевого самоврядування: наук.-практич. посіб.* / Авт. кол. за заг. ред. В. М. Олуйка. – Хмельницький: ЦППК, 2008. – 730 с.



*Андріянова Ліна Анатоліївна,  
студентка 2 курсу факультету заочного навчання цивільних осіб  
навчально-наукового інституту заочного та дистанційного навчання  
Національної академії внутрішніх справ України*

## **ДО ПРОБЛЕМ ТА ПЕРСПЕКТИВ РЕФОРМУВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ**

Сьогодні, коли вже проведено адміністративну реформу центральних органів влади та намічені напрямки нового етапу реформування влади на місцевому рівні, як ніколи гостро постає проблема територіальної організації влади, яка покликана вирішувати проблеми населення на місцях.

На нашу думку, питання територіальної організації влади у місцевих громадах важливе не тільки у сенсі налагодження плідних і результативних стосунків за системою “влада-людині”, а й у розумінні знаходження нових підходів до організації найважливішої функції місцевого самоврядування для задоволення необхідних всебічних проблем кожного жителя країни.

Згідно Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”: територіальна громада – це жителі, об’єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об’єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр.

Представницький орган місцевого самоврядування – виборний орган (рада), який складається з депутатів і відповідно до закону наділяється правом представляти інтереси територіальної громади і приймати від її імені рішення [1].

Тільки от мінімальний рівень соціальних потреб (послуг, гарантованих державою), на душу населення в межах усєї території України забезпечується не завжди.

Наділені відповідними повноважними функціями органи місцевого самоврядування не завжди можуть дієво управлятись з виконанням цих функцій та регулювати суспільні справи в інтересах місцевої громади, яка, згідно статті 6 того ж таки Закону “Про місцеве самоврядування в Україні” є первинним суб’єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень.

У Проекті Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (2012 р.) визначені проблеми самоврядування влади, які треба розв’язати за допомогою реформ: “Через велику подрібненість територіальних громад, відсутність власних можливостей розвитку, старіння населення, значний відтік економічно активної його частини у великі міста чи за межі України поліпшити якість надання членам територіальних громад, насамперед сільських та селищних, гарантованих державою якісних соціальних та адміністративних послуг, відповідальність за які несуть органи місцевого самоврядування, на нинішній територіальній та законодавчій основі немає можливості” [2]. Далі йдеться про наявність державних врівнювальних дотацій, які гальмують врядувальний процес; урбанізації населення зі збільшенням міського і зменшенням сільського, законодавчу невизначеність територіальної основи місцевого самоврядування, громіздкість територіальної організації влади, дублювання функцій.

Слід зазначити, що послуги, які надаються місцевим самоврядуванням на місцях, повинні бути якісними, комплексними та організованими. Для цього, на мою думку, треба підвищити не тільки матеріальний рівень, забезпечити необхідні умови життя, а й сформувати у людини почуття самосвідомості та бажання самореалізації у “малому” суспільстві.

Мабуть, було би правильно надати відповідні повноваження тому, хто дійсно має розпоряджатися власними надбаннями та природними багатствами; саме тому, хто краще знає, що потрібно кожній людині, яка проживає поруч; чи кожному колективу, який працює заради спільної справи; чи кожній сім'ї, яка виховує майбутніх достойних громадян держави.

Та головний чинник, на нашу думку, у кожній громаді – це не тільки наявність довіри до того, хто може взяти на себе повноваження в задоволенні соціально-економічних, духовних потреб місцевого населення, а й спроможність повноважних осіб повсякчас виправдовувати цю довіру, бути підконтрольним та підзвітним перед кожним мешканцем малого села чи великого міста, добросовісно виконувати свої функції, вміти планомірно створювати спільний добробут та віднаходити власні можливості для задоволення потреб місцевої громади; не забувати, що ця громада – часточка прекрасної України з її досягненнями і негараздами, які обов'язково будуть вирішені спільними зусиллями мешканців.

Якщо розглядати адміністративно-територіальний устрій як кістяк, то він кволий, непропорційний та негнучкий. Особливо це проявляється на найнижчому рівні – селищ, сіл, міст районного значення на прикладі місцевих бюджетів [4, с. 11]. Для того, щоб підвищити правовий статус місцевого самоврядування, зростання економічного, соціального та життєвого рівня населення, зокрема сільського, потрібні відповідні зміни.

Можна погодитися з поглядами В. Олуйка у тому, що людина має бути центром адміністративно-територіальної реформи: “Адміністративно-територіальну реформу можна провести у будь-якій країні лише за умов бачення суспільством картини майбутнього, глибокої підготовки, значного терміну й публічності процесу. Таким чином, метою адміністративно-територіальної реформи є гармонізація компетенцій та відповідальності держави та місцевого самоврядування, висока якість публічних послуг, розвиток інституту територіальних громад та розкриття творчого потенціалу щодо самоврядування громадян України. У разі успіху реформа матиме далекосяжні наслідки насамперед для місцевого і регіонального розвитку. Проведення адміністративної реформи зніме проблему протистояння центру й регіонів, надасть право регіонам володіти, користуватись і розпоряджатися своїми природними багатствами, перекладаючи при цьому повноту влади, а значить, і відповідальність не на міфічний центр, а на місцеві органи влади управління, зміцнить економічні, культурні, соціальні зв'язки між окремими регіонами на повноправних, взаємовигідних засадах на умовах взаємодопомоги, взаємоповаги й культурного взаємозбагачення, допоможе зламати недовіру і настороженість між окремими регіонами за політичними, етнічними та іншими мотивами. Проблемними питаннями для регіональних структур виконавчої влади залишається розвиток електронного врядування. Не вистачає сучасної техніки, бракує кваліфікованих фахівців. Та без надання адміністративних послуг в режимі онлайн нині неможливо підвищити рівень доступності влади, водночас електронне врядування істотно економить час та витрати на папір та канцелярське приладдя. Продовження адміністративної реформи на регіональному рівні потребує зміни територіального устрою. Тут не можна бездумно поспішати і водночас не варто відкладати проблему в довгу шухляду. Як свідчить світова практика, передусім досвід Франції, Швеції, Польщі, Словаччини, адміністративно-територіальні реформи стали істотним поштовхом для подальшого розвитку цих країн.” [5, с. 11].

На думку М. Корнієнка – фундаментальною ідеєю проведення реформи організації влади на місцях має бути децентралізація державної влади, у процесі якої держа-

ва має показати своє бажання та спроможність до самообмеження на користь місцевого та регіонального самоврядування [3, с. 239–246].

Підсумовуючи, слід зазначити, що реформування територіальної організації влади в Україні сьогодні потрібне заради забезпечення потреб місцевих громад, які доручили місцевому самоврядуванню вирішення проблем комфортного співіснування всіх ланок суспільства.

#### **Використані джерела:**

1. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-ВР>.
2. Концепція реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні від 04.05.2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://minregion.gov.ua/index.php?...концепція-реформи...в...uk>.
3. Корнієнко М. Територіальна організація влади в Україні: якою вона має бути? // Право України. – 2010. – № 4. – 367 с.
4. Територіальна організація влади. Стан та напрямки змін / Юрій Ганущак. – К.: Легальний статус, 2012. – 348 с.
5. Результати оцінюватимуть за рівнем життя // Урядовий кур’єр. – 2012. – № 96. – 12 с.



*Антонюк Аліна Петрівна,*

*аспірант кафедри менеджменту, економічної теорії та фінансів  
Хмельницького університету управління та права*

### **БЮДЖЕТНО-ПОДАТКОВА ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ СТАНОВЛЕННЯ ПОДАТКУ НА НЕРУХОМОЕ МАЙНО, ВІДМІННЕ ВІД ЗЕМЕЛЬНОЇ ДІЛЯНКИ**

В умовах демократизації органам місцевого самоврядування України відводиться важлива роль. Розвиток країни передбачає ефективне функціонування територіальних громад, здатних вирішувати питання самоврядного розвитку. Така здатність потребує відповідного фінансового забезпечення, що реалізується через формування доходів місцевих бюджетів.

Однією з проблем органів місцевого самоврядування є недостатній обсяг доходної частини місцевих бюджетів та високий рівень дотаційності місцевих бюджетів [1, с. 74]. Тому актуальним є проблема наповнення місцевих бюджетів за рахунок власних, стабільних джерел надходжень в умовах реалізації бюджетно-податкової діяльності муніципальної влади.

Теоретичні підходи щодо забезпечення ефективності місцевого оподаткування та практичні напрямки реалізації бюджетно-податкової діяльності органів місцевого самоврядування досліджені в працях таких вітчизняних вчених-економістів як Вишневецького В. П., Данілова О. Д., Крисоватого А. І., Мельника В. І., Синчака В. П., Соколовської А. М., Тарангул Л. П.

Аналізуючи динаміку надходження платежів, слід зазначити, що щороку зменшується частка місцевих податків і зборів у складі доходів загального фонду місцевих бюджетів (від 3,4 % у 2001 році до 1 % – у 2011). Питома вага місцевих податків і



зборів в податкових надходженнях місцевих бюджетів залишається незначною і в 2011 році становила близько 3 %. І це при тому, що в більшості країн ЄС місцеві податки становлять 5-30 % усіх податкових надходжень до зведених бюджетів. У цілому місцеві податки та збори становлять значну частку доходів органів місцевого самоврядування в країнах ЄС, зокрема у Великобританії – 37 %, у Німеччині – 46 %, у Франції – 67 % [3].

Прийняття нового Податкового кодексу в нашій державі певним чином вплинуло на фінансові ресурси місцевого самоврядування. До місцевих податків було віднесено податок на нерухоме майно відмінне від земельної ділянки. Він сплачується за місцем розташування об'єкта оподаткування і зараховується до доходів загального фонду місцевих бюджетів.

Однак органи самоврядування практично не мають реального впливу на визначення об'єкта та бази оподаткування з цього податку, кола платників, оскільки ці елементи встановлені на державному рівні. З іншого боку, сільські, селищні та міські ради наділені повноваженнями самостійно встановлювати ставки податку в таких розмірах за 1 кв. м об'єкта житлової нерухомості [4, с. 347]:

- для квартир, житлова площа яких не перевищує 240 кв. метрів, та житлових будинків, житлова площа яких не перевищує 500 кв. метрів, ставки податку не можуть перевищувати 1 відсоток розміру мінімальної заробітної плати, встановленої законом на 1 січня звітного (податкового) року;
- для квартир, житлова площа яких перевищує 240 кв. метрів, та житлових будинків, житлова площа яких перевищує 500 кв. метрів, ставки податку становлять 2,7 відсотка розміру мінімальної заробітної плати, встановленої законом на 1 січня звітного (податкового) року.

Таким чином фактично в цьому питанні місцева влада обмежена у розмірі ставок, встановлених на державному рівні. І як показує аналіз затверджених положень про справляння зазначеного податку місцевими, сільськими, селищними радами – ці ставки є практично у більшості випадків недиференційованими, а значить, муніципалітети не реалізують у повному обсязі свої бюджетно-податкові права, окреслені Податковим кодексом.

Надходження до місцевих бюджетів від запровадженого податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, на нашу думку, будуть незначними, оскільки базою його оподаткування визначено лише житлову нерухомість. При цьому вилучено житло площею до 120 кв. м, тобто майже вся нерухомість цієї категорії. Отже, запроваджений в існуючому вигляді податок на нерухоме майно є дуже неефективним і незначним фінансовим ресурсом для місцевого самоврядування. Для прикладу, надходження ринкового збору в 2010 р. складали 0,5 млрд. грн., а від запровадженого податку на нерухоме майно, за різними прогнозами, в 2012 р. мали б становити лише 0,09 млрд. грн. [3]. І лише відтермінування строків і введення цього податку з 1 січня 2013 року не дозволяє порівняти прогнозу величину з фактичною.

Важливим кроком у напрямку розширення своєї бюджетно-податкової діяльності щодо адміністрування податку на нерухоме майно, є пропозиції Асоціації міст України щодо деяких змін в частині податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, що, на нашу думку, і є однією з причин перенесення термінів введення податку. Зокрема, йдеться про наступне [2]:

- розширити категорію платників податку: власників як житлової, так і нежитлової нерухомості;

- об'єктами оподаткування визначити окремо об'єкти житлової та нежитлової нерухомості. При цьому розподілити об'єкти нежитлової нерухомості на об'єкти виробничого та комерційного призначення;
- базою оподаткування визначити загальну площу об'єкта;
- скасувати обмеження для оподаткування житлової нерухомості площею до 120 кв. м для квартир та 250 кв. м для житлових будинків;
- надати право представницьким органам місцевого самоврядування встановлювати пільги щодо оподаткування окремим категоріям платників чи щодо окремих категорій об'єктів оподаткування;
- встановити ставки податку для об'єктів житлової та нежитлової нерухомості від 0,1 до 0,5 відсотку розміру МЗП (встановленої на 1 січня податкового року) за 1 кв. м загальної площі; для об'єктів нерухомого майна виробничого призначення від 0,1 до 0,5 відсотку МЗП (встановленої на 1 січня податкового року) за 1 кв. м загальної площі; для об'єктів нерухомого майна комерційного призначення від 1 до 1,5 відсотка розміру МЗП (встановленої на 1 січня податкового року) за 1 кв. м загальної площі;
- надати право представницьким органам місцевого самоврядування встановлювати коригуючі коефіцієнти від 0,5 до 1,5 в залежності від місця розташування об'єкта нерухомого майна та його технічного стану.

Реалізація запропонованих змін значною мірою могла би створити умови для розширення бюджетно-податкових повноважень, сприяти збільшенню обсягу надходжень до місцевих бюджетів, що, в свою чергу, дозволило б збільшити фінансування місцевих соціально-економічних програм в галузях ЖКГ, благоустрою, охорони здоров'я, освіти, культури тощо.

І хоча вказані ініціативи не були підтримані на законодавчому рівні державними органами влади й управління, вважаємо, що у перспективі до них слід повернутись.

Таким чином, бюджетно-податкова діяльність місцевих органів самоврядування в досліджуваному питанні є мінімальною і зводиться лише до фіксації розміру ставок податку в межах допустимих значень. Фактично державна влада надала лише повноваження органам місцевого самоврядування на введення такого податку на своїй території.

Тому й надалі залишається актуальним питання збільшення бюджетно-податкових повноважень міських, сільських, селищних рад народних депутатів відносно адміністрування податку. Адже, як показує міжнародний досвід, цей податок є досить ефективним для адміністративно-територіальних одиниць і органи муніципальної влади можуть активно використовувати цей інструмент для підтримки стратегічних соціально-економічних програм на користь громади міста.

### **Використані джерела:**

1. Кузьменко О. А. *Державна політика у сфері регулювання міжбюджетних відносин* // *Бюлетень Міністерства юстиції України*. – 2008. – № 1. – С. 71–77.
2. *Офіційний сайт Асоціації міст України [Електронний ресурс]*. – Режим доступу: <http://www.auc.org.ua/news/mistsevi-podatki-ta-zbori>.
3. *Офіційний сайт Верховної ради України [Електронний ресурс]*. – Режим доступу: [http://www.auc.org.ua/sites/default/files/poyasnyvalna\\_zapiska\\_0.doc](http://www.auc.org.ua/sites/default/files/poyasnyvalna_zapiska_0.doc).
4. *Податковий кодексу країни: чинне законодавство із змінами і допов. на 10 травня 2011 року: (Відповідає офіц. текстів)*. – К.: *Алеута; ЦУЛ*, 2011. – 424 с.



*Арзаницева Дар'я Андріївна,  
доцент кафедри менеджменту, економічної теорії та фінансів  
Хмельницького університету управління та права,  
кандидат економічних наук, доцент*

## **ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я**

Надання безоплатної медичної допомоги державними та комунальними закладами охорони здоров'я гарантується Конституцією України. Проте, як показує практика, державні гарантії у сфері охорони здоров'я мають лише декларативний характер, що проявляється у фактичній неспроможності забезпечити громадянам необхідний обсяг медичних послуг. Стратегічним пріоритетом розвитку вітчизняної моделі охорони здоров'я, розробки комплексу ефективних заходів вирішення медико-демографічних проблем як держави у цілому, так і її регіонів повинна стати оцінка можливого залучення приватного сектору до використання та модернізації існуючої медичної інфраструктури, що перебуває у державній та комунальній власності. Мова йде про впровадження інституту державно-приватного партнерства, що дозволить залучити в державний сектор охорони здоров'я додатковий капітал.

Проблемам визначення сутності та форм державно-приватного партнерства, його ролі у розвитку економіки та соціальної сфери присвячені праці Т. Веблена, Р. Коуза, О. Амоши, О. Вінник, В. Дементьєва, С. Павлюка та ін. Перспективи реалізації державно-приватного партнерства у сфері охорони здоров'я аналізуються у працях російських та українських дослідників: С. Антонока, В. Варнавського, М. Вілісова, Д. Карамішева, К. Федичевої, А. Ніколаєва, О. Мартякову, К. Павлюк, О. Степанову, І. Трикоз та ін. Проте, правові, фінансово-економічні та організаційні механізми реалізації потенціалу державно-приватного партнерства у сфері охорони здоров'я в Україні залишаються недостатньо опрацьованими.

У широкому розумінні поняття “державно-приватне партнерство” включає в себе всі форми кооперації між державою і приватним сектором, які знаходяться в полі між вирішенням завдань, що традиційно відносяться до компетенції держави, самою державою, з одного боку, приватизацією, з іншого [1]. Державно-приватне партнерство у вузькому смислі описує довгострокове, що регулюється договором, співробітництво між державою і приватним сектором з метою виконання суспільних завдань, яке охоплює весь життєвий цикл відповідного проекту: від планування до їх експлуатації, включаючи технічне обслуговування [2].

Державно-приватні партнерства найбільш поширені в комунальній і транспортній інфраструктурі, в той же час досвід зарубіжних країн підтверджує ефективність функціонування об'єднаних структур, створених на основі цього інституту, в окремих секторах соціальної інфраструктури, у тому числі в охороні здоров'я. В Україні розвиток партнерських відносин державного та приватного сектору охорони здоров'я знаходиться на початковій стадії, зокрема не сформовано відповідну нормативно-правову базу регулювання відносин у цій галузі, чітко не визначено коло можливих об'єктів та суб'єктів такого партнерства, потребує уточнення питання розподілу сфер відповідальності та ризиків між приватними та державними партнерами.

Враховуючи відсутність у вітчизняній науці та практиці системних напрацювань відносно використання моделей взаємодії державного та приватного сектору охорони здоров'я, привертає увагу визначення державно-приватне партнерство у сфері охорони здоров'я як юридично закріпленої на певний строк форми взаємодії, що передбачає спі-

льне фінансування та розподіл ризиків між державою та приватним сектором щодо об'єктів системи охорони здоров'я, а також відповідних медичних послуг, які надаються державними та муніципальними органами, установами та підприємствами [3].

Сьогодні в Україні створена правова база присвячена питанням державно-приватного партнерства як системи відносин між державним та приватним партнерами, при реалізації яких ресурси обох партнерів об'єднуються з відповідним розподілом ризиків, відповідальності та винагород (відшкодувань) між ними, для взаємовигідної співпраці на довгостроковій основі у створенні (відновленні) нових та/або модернізації (реконструкції) діючих об'єктів, які потребують залучення інвестицій, та користуванні (експлуатації) такими об'єктами. Правові засади цієї діяльності визначені Законом України "Про державно-приватне партнерство" від 1 липня 2010 року № 2404-VI [4], який сформував законодавче підґрунтя для співробітництва державного та приватного сектора з метою підвищення конкурентоспроможності та залучення інвестицій в економіку України. Закон визначає можливість застосування державно-приватного партнерства у сфері охорони здоров'я. Разом з тим, конкретних механізмів застосування державно-приватного партнерства у сфері охорони здоров'я на нормативно-правовому рівні досі не запропоновано. Зокрема, існують протиріччя між зазначеним законом та Конституцією України, яка визначає, що у державних і комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога надається безоплатно; існуюча мережа таких закладів не може бути скорочена (ст. 49), що обмежує можливість приватизації чи передання в концесію об'єктів цієї сфери. Крім того, відсутній визначений перелік об'єктів охорони здоров'я, які можуть бути передані в концесію.

Світовий досвід доводить, що найбільш поширені форми залучення приватних структур до партнерства у сферу щодо охорони здоров'я включають [5, с. 10; 6, с. 47]:

- контракти, які держава дає приватним компаніям з метою на виконання робіт та надання суспільних послуг, на поставку продукції для державних потреб тощо. У міжнародній практиці найбільш поширеною контрактною формою партнерства державного і приватного секторів, що використовується при реалізації масштабних проєктів, вважається концесія;
- орендні / лізингові відносини, що виникають у зв'язку з передачею державою в оренду приватному сектору своєї власності: будівель, виробничого обладнання тощо, а в якості оплати за користування державним майном приватні компанії сплачують орендну плату;
- створення державно-приватних компаній. Участь приватного сектору в капіталі державного підприємства може передбачати акціонування (корпоратизацію) і створення спільних підприємств. Ступінь свободи приватного сектору в прийнятті адміністративно-господарських рішень визначається в такому випадку його часткою в акціонерному капіталі. Чим менша частка приватних інвесторів у порівнянні до держави, тим вужчий спектр самостійних рішень вони можуть приймати без втручання держави.

Проте, в Україні Закон "Про державно-приватне партнерство" не виправдано звужує можливості державно-приватного партнерства, він передбачає реалізацію проєктів лише у формі договору, тоді як, наприклад, у ряді європейських країн такого обмеження немає, переважно створюється спеціальна структура у формі юридичної особи за участю публічного і приватного партнера, у ряді випадків – ще за участю фінансових інститутів. У рамках такого об'єднання й укладаються договори, що дозволяють досягти максимальної структурованості та прозорості операції.

На нашу думку, у сфері охорони здоров'я перспективним напрямом розвитку повинна стати модель державно-приватного партнерства інституційного характеру, за якою співпраця між державним і приватним сектором відбувається в рамках певної структури, зокрема у формі спільних підприємств. У рамках створення таких корпоративних структур та концесійних об'єднань на нормативному рівні, перш за все, необхідно визначити:

- перелік об'єктів охорони здоров'я, які не будуть включені до кола можливих учасників спільної діяльності або концесійних угод (наприклад, об'єкти системи охорони здоров'я, пов'язані з унікальними лікувально-рекреаційними природними територіями);
- перелік об'єктів охорони здоров'я, які можуть бути учасниками спільної діяльності або концесійних угод за умови дотримання певних вимог до приватного партнера;
- особливі умови укладання концесійних угод щодо певних об'єктів охорони здоров'я з врахуванням доступності та вимог якості медичної допомоги населенню певного регіону або демографічної групи, включаючи профілактичну медичну допомогу;
- зміст типових концесійних угод, включаючи особливості проведення конкурсів на право укладання концесійних угод та особливості можливого укладання таких угод без проведення конкурсу.

Об'єднання технічних, фінансових, трудових і управлінських ресурсів бізнесу та держави з метою реалізації суспільно значимих проектів у сфері охорони здоров'я дозволить залучити додаткові джерела інвестицій, оптимізувати витрати та створити умови для прискореного інноваційного розвитку галузі, забезпечити становлення конкурентного середовища на ринку медичних послуг, підвищити якість та доступність медичної допомоги.

Принципами здійснення державно-приватного партнерства в Україні є [4]: рівність перед законом державних та приватних партнерів, заборона будь-якої дискримінації прав державних чи приватних партнерів, узгодження інтересів державних та приватних партнерів з метою отримання взаємної вигоди, незмінність протягом усього строку дії умов договору, справедливий розподіл між державним та приватним партнерами ризиків, визначення приватного партнера на конкурсних засадах тощо. Однак, враховуючи специфіку цілей та умов функціонування системи охорони здоров'я, принципи реалізації державно-приватного партнерства у цій сфері, на нашу думку, повинні бути доповнені наступними:

- принцип домінування медико-демографічних цілей, що визначає націленість узгоджених дій державних та приватних партнерів, у першу чергу, на досягнення соціальної та медичної ефективності, яка проявляється у підвищенні доступності та якості медичної допомоги, збереженні та відновленні здоров'я населення, попередженні хвороб та зниженні смертності, подовженні тривалості життя тощо;
- принцип недопустимості зменшення (погіршення) існуючого рівня забезпеченості населення медичною допомогою. Це означає, що приватне партнерство повинно доповнювати, а не замінювати державні зобов'язання щодо надання населенню медичних послуг, збільшуючи таким чином їх спектр, доступність та якість;
- принцип досягнення синергійного (мультиплікативного) ефекту. Взаємодія держави та бізнес-структур повинна забезпечити нарощування ресурсного потенціалу системи охорони здоров'я на національному та регіональному рівнях, прискорення розвитку науково-технічного прогресу та активізації інноваційної діяльності у цій сфері.

Зазначені нами принципи є універсальними вимогами сучасних потреб організації державно-приватного партнерства у сфері охорони здоров'я. Визначення на законо-

давчому рівні та дотримання цих принципів забезпечить можливість вибору та практичного втілення найбільш ефективної моделі надання медичної допомоги в Україні.

З огляду на відсутність в економічній літературі усталеного визначення дефініції “державно-приватне партнерство у сфері охорони здоров’я” під цим поняттям пропонуємо розглядати координоване об’єднання ресурсних та організаційно-технічних можливостей, спільних управлінських рішень державного та приватного сектора системи охорони здоров’я, спрямованих на розвиток та підвищення ефективності функціонування мережі медичних установ, збільшення обсягів фінансування надання медичних послуг населенню, підвищення їх якості та доступності.

До організаційно-правових форм державно-приватного партнерства у сфері охорони здоров’я в Україні законодавчо необхідно віднести не лише різноманітні договори такі як концесія, спільна діяльність, але й можливість створення спеціальних структур у формі окремої юридичної особи за участю корпоративних прав публічного і приватного партнера, а у ряді випадків – ще за участю певних фінансових інститутів.

З наукових позицій найбільш гострими питаннями, які потребують детального дослідження, є: створення нормативно-правових умов діяльності державно-приватного партнерства в умовах реформування системи охорони здоров’я в Україні; виявлення меж можливої реалізації державно-приватного партнерства між державним та приватним сектором на основі врахування принципів інтелектуальної конкуренції, захисту персональних даних, забезпечення державної таємниці та врахування інших організаційно-управлінських ризиків; розробка методики оцінки ефективності державно-приватного партнерства та його впливу на показники здоров’я населення; розробка пропозицій щодо удосконалення моделей взаємодії та розвитку партнерства держава та бізнесу у сфері охорони здоров’я.

#### Використані джерела:

1. Власов А. *Особый путь Петербурга в сфере государственно-частного партнёрства* / А. Власов // *Конкуренция и рынок*. – июнь 2007. – № 2 (34) [Электронный ресурс] Журнал Конкуренция и рынок. – <http://www.konkir.ru/article.html?id=3772>.
2. Павлюк К. В. *Сутність і роль державно-приватного партнерства в соціально-економічному розвитку держави* / К. В. Павлюк, С. М. Павлюк // *Наукові праці Кіровоградського національного технічного університету. Економічні науки: зб. наук. пр. / за заг. ред. Л. М. Фільштейна*. – 2010. – вип. 17. – С. 10–19 [Електронний ресурс] Кіровоградський національний технічний університет. – [http://www.kntu.kr.ua/doc/zb\\_17\\_ekon/stat\\_17/02.pdf](http://www.kntu.kr.ua/doc/zb_17_ekon/stat_17/02.pdf).
3. Варнавский В. Г. *Государственно-частное партнёрство в здравоохранении* / Владимир Гаврилович Варнавский // *Управление здравоохранением*. – № 26 (1/2010). – С. 9–15. [Электронный ресурс] Союз профессиональных фармацевтических организаций | СПФО. – <http://www.spfo.ru/sites/default/files/Magazine/2010-1-N26.pdf>.
4. *Про державно-приватне партнерство: Закон України від 01.07.2010 р. № 2404-VI* [Електронний ресурс] Верховна Рада України. Законодавство України. – <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2404-17>.
5. Грищенко С. *Підготовка та реалізація проектів публічно-приватного партнерства* [Текст]: *практ. посіб. для органів місцевої влади та бізнесу* / С. Грищенко. – К.: ФОП Москаленко О. М., 2011. – 140 с.
6. Павлюк К. В. *Розвиток державно-приватного партнерства у сфері охорони здоров’я* [Текст] / К. В. Павлюк, О. В. Степанова // *Фінанси України*. – 2011. – № 2. – С. 43–55.

7. *Мартьякова О. В. Державно-приватне партнерство у сфері охорони здоров'я [Текст] / О. В. Мартьякова, І. В. Трикоз // Вісник Бердянського університету менеджменту і бізнесу. – 2011. – № 1 (13). – С. 37–43.*
8. *Холодная Н. Д. Государственно-частное партнёрство – новый тип отношений в российской экономике [Текст] / Н. Д. Холодная // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2009. – № 2. – С. 42–56.*



**Баськова Аліна Олександрівна,**  
*студентка магістратури юридичного факультету  
Хмельницького університету управління та права*

### **ДО ПИТАННЯ ПІДВИЩЕННЯ КВАЛІФІКАЦІЇ ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

Успішне вирішення завдань, що стоять перед нашою країною у різних сферах, багато в чому залежать від ефективності державного управління. Сама ж ефективність управління великою мірою залежить від діяльності апарату державних органів та органів місцевого самоврядування. Тому важливим напрямком державного будівництва і кадрової політики є робота щодо створення і розвитку системи підвищення кваліфікації державних службовців та службовців органів місцевого самоврядування. Правильною вважаємо думку про те, що підвищення освітнього рівня, з одного боку, є інтересом самого службовця, який завдяки цьому може просуватись по службі, а з іншого боку, воно є і в інтересах держави (громади), яка зацікавлена у більш кваліфікованій та ефективній службі [1, с. 100]. За даними Національного агентства з питань державної служби починаючи з 2005 року щорічно підвищують кваліфікацію від 11,8 до 16,1 % посадових осіб місцевого самоврядування [2]. Усього у 2010 році підвищило кваліфікацію 50912 осіб, з них керівники – 21358, а спеціалісти – 29554.

Відповідно до Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування [3], підвищення кваліфікації є безперервним процесом і здійснюється за такими видами: навчання за професійними програмами підвищення кваліфікації; тематичні постійно діючі семінари; спеціалізовані короткострокові навчальні курси; тематичні короткострокові семінари, зокрема тренінги; стажування в органах, на які поширюється дія Законів України “Про державну службу” та “Про службу в органах місцевого самоврядування”, а також за кордоном; самостійне навчання (самоосвіта). Але сучасна система підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування вимагає нових підходів щодо підвищення компетентності службовців на рівні практичної реалізації посадових завдань і вирішення професійних проблем. Практична спрямованість навчального процесу повинна забезпечити не стільки загальноосвітній рівень службовців, скільки їх кваліфікаційний рівень, сприяти ефективному виконанню службових обов'язків відповідно до профілів компетентності [4, с. 44]. Тому доцільним вбачається вивчення зарубіжного досвіду у зазначеній сфері.

Насамперед зазначимо, що у багатьох зарубіжних країнах існують спеціалізовані навчальні інституції для публічних службовців. Так, у США для успішної державної служби вищі керівники проходять навчання за різними програмами в університетах або так званих навчальних закладах управління персоналом. До них належить Фе-

деральний інститут керівників, у якому слухачі проходять чотирирічну програму “Лідерство в демократичному суспільстві”, спрямовану на підвищення рівня керівників щодо управління великими організаціями; тижневу програму, розраховану на організаційну ефективність та особисту результативність; спеціальну програму для керівників відомств та їх заступників; програму з удосконалення роботи в групах. Серед навчальних центрів США, що готують професійних керівників, особливе місце займає Гарвардська школа бізнесу. Основою діяльності школи є навчання за програмою MBA (Master of Business Administration – магістр ділового управління). У межах цієї програми реалізуються дві паралельні програми: програма підвищення кваліфікації керівників і програма, за якою готують докторів наук [5, с. 61–62].

Розгалужена система навчальних закладів з підготовки і підвищення кваліфікації публічних службовців існує й у Франції. Слухачі до них набираються з осіб, що мають ступінь бакалавра, або навчалися рік у ліцензіаті; їх навчання оплачує адміністрація, а слухачі ж беруть на себе обов’язок відпрацювати 10 років на державній службі. У 1961 році Міністерство освіти заснувало при кожному університеті інститути вищої адміністративної підготовки, які потім були перетворені в центри адміністративної підготовки. Ті, хто вступили до цих центрів, навчалися із збереженням заробітної плати, а отримана ними загальна підготовка дає їм змогу у майбутньому брати участь у конкурсі на заміщення адміністративних посад. Крім Національної школи адміністрації, яка готує вищі управлінські кадри, у Франції існує інститут з вивчення техніки державного управління, а також філіал Міжнародного інституту адміністративних наук. На регіональному рівні перепідготовкою державних службовців займаються заклади, що готують кадри для місцевого управлінського апарату у деяких містах (Бордо, Ліллі й Парижі). Курс державного управління викладається на факультеті права [5, с. 62].

В Японії вирішальна роль в забезпеченні ефективної роботи інституту публічної служби належить навчанню і перепідготовці службовців, хоча ключове значення при цьому відводять підготовці на робочому місці. Японські організації, підприємства і публічна служба не вимагають ні від шкіл, ні від вузів спеціальної підготовки. Вони самі “доводять” навчання свого робітника до рівня, потрібного цій організації. Таким чином в Японії освітні функції чітко розподілені між шкільною освітою, що забезпечує фундаментальне навчання, і освітою в межах фірми, що забезпечує професійне навчання. Крім підготовки на робочому місці, підготовкою центральних державних службовців займається також Інститут підвищення кваліфікації при Управлінні в справах по персоналу. До того ж, в Японії перепідготовку і підвищення кваліфікації у зовнішніх організаціях проходять службовці всіх рівнів аж до начальника відділу міністерства, відомства, управління і заступника мера провінції. Слід зазначити, що в Японії вважається недоцільним навчання осіб, які вже займають високі посади. Вони проходять лише стадії самопідготовки і самоосвіти. Адже всі ці службовці свого часу займали більш низькі посади, коли проходили ступінь ротації (переміщення працівників по горизонталі і вертикалі через кожні 2–3 роки виконання функцій на певному робочому місці, яке проводиться без згоди працівника). Підготовкою службовців місцевого рівня управління займається Академія державної служби, яка входить у структуру Міністерства у справах місцевого самоуправління [6, с. 100–102].

У цілому система підвищення кваліфікації публічних службовців в зарубіжних країнах спрямована на забезпечення високого рівня їх професіоналізму. Він досягається не лише за допомогою розгалуженої мережі установ, які входять до системи підвищення кваліфікації публічних службовців. Належний рівень професіоналізму формується також через застосування різноманітних видів та форм підвищення кваліфікації,



що застосовуються навчальними закладами, що входять в систему. Крім цього, професійне навчання завжди здійснюється з урахуванням наявності у ньому потреби, здобуті вміння і навички впливають на можливість кар'єрного зростання працівників. У методах навчання переважає інтерактивна і практична тренінгові складова. Доцільним вважаємо законодавче закріплення прав, які безпосередньо стосуються публічного службовця і забезпечують йому належні умови просування по службі, що, в свою чергу, сприяє професійному виконанню працівником службових обов'язків, а також створює умови для виникнення нових прав (право на позачергове присвоєння рангу, призначення на вищу посаду, і т. п.). Позитивним є досвід Литви, де у спеціальному законі закріплено право на кар'єру в публічній службі відповідно до кваліфікації, на навчання з фінансуванням за державні кошти чи кошти муніципального бюджету [1, с. 434]. Слід відмітити, що за проектом нового Закону про службу в органах місцевого самоврядування (який відправлено ВРУ на доопрацювання [7]) було закріплено не лише обов'язок службовців органів місцевого самоврядування, а й право на підвищення рівня професійної компетентності за рахунок коштів місцевого бюджету. Але доцільно було б передбачити також періодичність такого підвищення.

Значну роль у проведенні цілісної та системної реформи у сфері підвищення кваліфікації повинна відіграти Концепція реформування системи підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад [8], якою, зокрема, передбачається: 1) удосконалення нормативно-правової бази; 2) внесення змін до програм підвищення кваліфікації, що відповідають перспективам розвитку державного управління, місцевого самоврядування, держави і суспільства в цілому; 3) приведення змісту та обсягу навчальних годин програм підвищення кваліфікації у відповідність із пріоритетними напрямками державної політики та перспективами розвитку людських ресурсів на основі планування кар'єрного зростання державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад; 4) запровадження європейських освітніх технологій, методів і новітніх методик в систему підвищення кваліфікації; 5) забезпечення посилення мотивації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування до систематичного підвищення кваліфікації для їх успішного кар'єрного зростання, а також мотивації депутатів місцевих рад до навчання; 6) забезпечення актуалізації та практичної спрямованості змісту навчання тощо.

Вважаємо, що реалізація Концепції сприятиме підвищенню ролі компетентності та професіоналізму у діяльності органів місцевого самоврядування.

### **Використані джерела:**

1. *Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / За заг. ред. В. П. Тимощука, А. М. Школика. – К.: Конус-Ю. 2007. – 735 с.*
2. *Підвищення кваліфікації в державній службі та в органах місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://nads.gov.ua/analytics/saw.dll?PortalPages&\\_scid=W1VUGZ3WbNM&PortalPath=/shared/Графіку/\\_portal/4. Освіта, досвід роботи, підвищення кваліфікації&Page=](http://nads.gov.ua/analytics/saw.dll?PortalPages&_scid=W1VUGZ3WbNM&PortalPath=/shared/Графіку/_portal/4. Освіта, досвід роботи, підвищення кваліфікації&Page=).*
3. *Про затвердження Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування: постанова КМУ від 7.07.2010 р. // ОВУ. – 2010. – № 51. – Ст. 1701.*
4. *Ярмистий М. Підвищення кваліфікаційного рівня службовців органів влади: зміна парадигми / М. Ярмистий // Вісник державної служби України. – 2012. – № 1. – С. 44–47.*

5. Нижник Н. Р. *Державний службовець в Україні: удосконалення підвищення кваліфікації (організаційно-правовий аспект)* / Н. Р. Нижник, В. М. Олуйко, В. А. Яцюк. – Львів: Вид-во Львівська політехніка. – 2003. – 295 с.
6. Волгин Н. А. *Японский опыт решения экономических и социально трудовых проблем* / Н. А. Волгин. – М.: Экономика. – 1998. – 214 с.
7. *Про повернення на доопрацювання проекту Закону України “Про службу в органах місцевого самоврядування”*: Постанова ВРУ від 6.09.2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?id=&pf3511=43576](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=43576).
8. *Про схвалення Концепції реформування системи підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад: розпорядження КМУ від 28.11.2011 р. // ОВУ. – 2011. – № 92. – Ст. 3349.*



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

## ПАРАДИГМА СУЧАСНОГО МУНІЦИПАЛІЗМУ

Еволюція демократичної державності в сучасному світі переконливо підтверджує, що до числа абсолютних цінностей конституційного рівня відноситься муніципалізм – система муніципальних ідей та фундаментальних принципів місцевого самоврядування, порядок його організації та функціонування, сукупність інститутів, що забезпечують реалізацію і захист прав і свобод особистості на локальному рівні, а також механізми, які традиційно використовуються з метою обмеження державної влади.

Муніципалізм оцінюється як історично еволюційний і закономірний етап лібералізації та демократизації суспільно-політичного життя цивілізованих держав, що детермінується об’єктивними потребами розвитку соціуму і необхідністю вироблення гарантій соціального функціонування. Це об’єктивно необхідний процес функціонування цивілізованих демократичних держав на основі принципів верховенства права і визнання людини, її прав і свобод найвищою соціальною цінністю. У цьому аспекті і варто розуміти зафіксований у Європейській Хартії про місцеве самоврядування мотив її прийняття: “охорона і посилення місцевого самоврядування в різних країнах Європи є важливим внеском у розбудову Європи на принципах демократії і децентралізації влади”.

Муніципалізм знаходить відображення в реалізації принципів обмеження і поділу влади, наявний в суспільстві, в якому панують політичний, ідеологічний і економічний плюралізм, а демократичні, громадянські засади становлять фундамент конституційної і, в цілому, соціальної культури.

Муніципалізм як теорія і практика становлення та розвитку місцевого самоврядування – іманентного атрибуту конституційної демократичної держави і громадянського суспільства, належить до тих фундаментальних цінностей світової цивілізації, які вироблялися людством протягом усього його розвитку.

Теоретичні витоки сучасного муніципалізму закладені в юридико-правових, філософських, історичних, культурологічних поглядах на місцеве самоврядування мислителів минулого. З часом вони збагачувалися, наповнювалися новим змістом, перманентно розвивалися, відображаючи реалії сучасності. По-суті мова йде не лише про

виникнення, становлення та реалізацію у муніципальному будівництві відповідних соціальних ідей та наукових теорій про походження місцевого самоврядування, а в цілому про процес формування муніципального праворозуміння та його основних типів. Адже ідея місцевого самоврядування виконує особливі пізнавальні функції. Вона дає первинні знання про місцеве самоврядування, відображає те істотне, що притаманне цьому інституту в різні конкретно-історичні періоди, є характерним та особливим для країн, які його визнають. Тобто в ідеях віддзеркалюються загальні та особливі елементи будь-якої моделі місцевого самоврядування в їх динаміці. Саме в еволюційному аспекті – через генезис сутнісних властивостей муніципальної влади, взаємопов'язаність змін у її природі залежно від процесів диференціації та інтеграції, а також історично сформованої організації суспільства можна оптимально концептуалізувати місцеве самоврядування та сформувати цілісну теорію сучасного муніципального права.

У свою чергу, результати дослідження співвідношення теорій місцевого самоврядування і конституційних положень про місцеве самоврядування вказують на вплив різних теорій місцевого самоврядування на вибір способів муніципально-правового регулювання суспільних відносин, а також на формування переліку та змісту принципів місцевого самоврядування.

Сутність та зміст класичного муніципалізму необхідно розглядати та розуміти насамперед з аксіологічної позиції. Цей аспект розкриває ціннісний потенціал феномену муніципалізму як політико-правової ідеології, що являє собою систему ідеалів та ідей про фундаментальні цінності муніципальної демократії та прав людини (їх генезис, систему, форми вираження, методи та ступінь реалізації і захисту) та генетично пов'язана з феноменом муніципальної влади, в основі якої знаходиться симбіоз муніципально-правової теорії та практики. Так, наприклад, свобода, солідарність, рівність, моральність, альтруїзм, самоорганізація, самодисципліна, самовідповідальність, субсидіарність є сенсоутворюючими цінностями демократії, прав людини та сучасного муніципалізму.

Саме у цьому сенсі варто сприймати концептуальне установлення, закріплене у преамбулі Європейської Хартії про місцеве самоврядування: “органи місцевого самоврядування є однією з головних підвалин будь-якого демократичного режиму”. Допки у кожній територіальній громаді відповідні цінності та принципи не знайдуть свого усебічного втілення, місцеве самоврядування залишатиметься лише привабливою демократичною декларацією.

Ціннісні характеристики змушують звернути увагу і на цивілізаційно-історичний контекст розвитку місцевого самоврядування. Без цього важко зрозуміти сучасну модель організації місцевого самоврядування, відповісти на питання про причини уособлення у суспільстві місцевого самоврядування як виду публічної влади, розглянути еволюцію тих чи інших форм залежності між політико-правовою моделлю місцевого самоврядування та детермінуючими її соціально-економічними, духовно-культурними, цивілізаційними чинниками.

На наше переконання, муніципалізм слід розглядати як іманентну ознаку сучасного конституціоналізму, форму його локального прояву, організації та функціонування. Таке розуміння сучасного муніципалізму дозволяє проникнути у зміст європейської концепції місцевого самоврядування як права і спроможності органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення (ст. 3 Європейської Хартії про місцеве самоврядування).

Муніципалізм варто розглядати й з комунікативної точки зору, яка дозволяє розглядати місцеве самоврядування як інструмент реалізації одного з головних за-

вдань сучасності – поєднання в єдине ціле інтересів держави, суспільства та особи, оскільки головний сенс та сутність місцевого самоврядування полягають у тому, щоб на рівні кожної окремо взятої особи здійснювати гармонізацію прав та свобод людини і громадянина з інтересами держави та суспільства. Варто відзначити й те, що серед багатьох турбот сучасного суспільства одна з найгостріших проблем – проблема відчуження людей, ксенофобія, патологічний егоцентризм та індивідуалізм. У поєднанні з гострими кризовими явищами в економічному та політичному житті ця проблема спричиняє існування цілої низки песимістичних поглядів на долю людства взагалі, свідченням чого є офіційно визнана ООН “стратегія виживання”. Людська цивілізація протягом своєї історії нагромадила цінний досвід подолання ворожнечі і взаємонависті, досвід, який акумулювався в такій соціальній та духовній цінності, як людська солідарність. Головним засобом забезпечення солідарності стає культура людських взаємин, цивілізований спосіб спілкування, або так звана “комунікативна культура”. У змістовно-термінологічному сенсі поняття “комунікація” перебуває в одному ряду з близькими за змістом поняттями “взаємодія” (взаємини), “людські стосунки”, “взаємообумовленість”, “взаємовплив” тощо, зміст яких оптимально характеризує процеси самоорганізації людей за місцем проживання.

Культура комунікації, що базується на принципах пріоритету соціальних, тобто суспільно-значимих інтересів, діалогічних, рівноправних стосунках, синтезі індивідуальних свобод та спільної відповідальності, перетворюється на рубежі XX та XXI століть на одну з домінант суспільного життя, на загальнолюдську норму мислення та поведінки, на “світову етику”. У цьому аспекті необхідно усвідомлювати, що перспективи модернізації соціально-економічної, політичної, правової, духовно-культурної та інших систем українського суспільства у теперішній час визначаються не тільки об’єктивними закономерностями інноваційного розвитку держав в умовах глобалізації та європейської міждержавної інтеграції, процесами зближення правових систем сучасності, а й необхідністю врахування та гармонізації у процесі формування вітчизняного конституціоналізму локального-особистісного фактора та різноманітних особистісних та колективних, місцевих, регіональних і державних інтересів, розмаїття історичних, національно-культурних та інших особливостей розвитку територіальних громад як первинної суб’єктної основи муніципальної влади, яка у сучасному світі закономірно визнається основою будь-якого демократичного ладу.

Говорячи про муніципалізм з конститутивної точки зору слід розуміти, що реальне місцеве самоврядування виступає не тільки як локальний вимір вітчизняного, європейського та світового конституціоналізму в цілому, а є системоутворюючою детермінантою його виникнення, існування та перспективного розвитку. Місцеве самоврядування, регіоналізація та децентралізація стають тепер провідними принципами європейської політики та конституційно-правового регулювання. Зокрема, прийняття Європейської Хартії про місцеве самоврядування у першу чергу детерміноване метою Ради Європи досягнути “більшого єднання між її членами для збереження та втілення в життя ідеалів і принципів, які є їхнім спільним надбанням” (преамбула Європейської Хартії про місцеве самоврядування). Муніципалізація конституційного життя та конституційного права, передусім маючи вихід на локальний рівень, торкається усіх процесів трансформації та модифікації публічної влади в умовах демократизації держави та суспільства. У цьому аспекті, муніципалізм, акумулюючи усі ідейні установки, системні якості, ознаки та атрибути конституціоналізму, є його концептуальним та інституціональним базисом: муніципалізм – на локальному рівні, а парламентаризм – загальнонаціональному (загальнодержавному). Саме такий вимір муніципальної демокра-

тії, як продукт локальної громадянської активності самого населення, автоматично програмує демократичний політичний режим у державі та суспільстві. Тільки у тій країні, в якій визнається, існує, практикується та усебічно гарантується місцеве самоврядування та основоположні цінності муніципалізму, як правило, може сформуватися алгоритм, згідно якого законодавча влада обирається демократично, а виконавча влада їй підконтрольна та відповідальна. У державі, в якій сформувалися основні інститути муніципалізму, наявне вертикальне ранжирування громадянської влади – люди обирають та контролюють як тих, хто приймає національні закони, за якими вони будуть жити, так і тих, хто ці закони здійснює на місцях

Тільки за умови концептуальної, інституціональної та функціональної інсталяції у механізм демократичного конституційного ладу фундаментальних засад сучасного муніципалізму, місцеве самоврядування стає оптимальною та, по суті, універсальною основою для вирішення значної кількості суспільних справ, у тому числі та у першу чергу прав людини, що свідчить про колосальний гуманістичний потенціал інститутів муніципальної влади та локальної демократії.



**Баюк Микола Іванович,**

*директор Хмельницького центру перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування,*

*державних підприємств, установ і організацій,*

*доцент кафедри державного управління та місцевого самоврядування*

*Хмельницького університету управління та права,*

*магістр державного управління*

**Молдован Ельвіра Степанівна,**

*начальник відділу наукової роботи та міжнародної співпраці*

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

## **ОСОБЛИВОСТІ ПІДВИЩЕННЯ КВАЛІФІКАЦІЇ СІЛЬСЬКИХ, СЕЛИЩНИХ ГОЛІВ**

Відповідно до Закону України “Про службу в органах місцевого самоврядування” посадові особи місцевого самоврядування зобов’язані постійно вдосконалювати організацію своєї роботи та підвищувати власну професійну кваліфікацію (ст. 8) [3]. Одним із шляхів виконання цього зобов’язання є підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування за професійними програмами чи програмами тематичних короткотермінових семінарів, розроблених у системі підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації. Невід’ємною складовою цієї системи є центри перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій (далі – ЦППК). Саме вони забезпечують процес безперервного навчання для державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування на регіональному рівні.

Посадові особи місцевого самоврядування Хмельниччини, зокрема сільські, селищні голови, підвищують свою професійну кваліфікацію у Хмельницькому ЦППК.

Протягом 2012 р. у навчальний процес було залучено більше 400 очільників територіальних громад сіл і селищ.

Ця категорія слухачів стала учасниками соціологічного дослідження “Якість навчального та організаційного процесів у ХЦППК”, розробленого та проведеного в Хмельницькому Центрі. Генеральну сукупність дослідження склали працівники органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій. Вибірка дослідження охопила 336 сільських, селищних голів.

Із загальної кількості респондентів 31 % попереднього разу підвищували кваліфікацію у 2011 р., 9,5 % – у 2010 р. Тобто, лише 40,5 % сільських, селищних голів Хмельницької області виконують нормативну вимогу щодо підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування у перший рік строку повноважень [2]. Ще 14,9 % опитаних вперше за весь час перебування на посаді підвищують кваліфікацію.

83,3 % респондентів засвідчили лідерські позиції ХЦППК у регіоні щодо надання послуг післядипломної освіти державним службовцям та посадовим особам місцевого самоврядування, вказавши, що попереднього разу підвищували кваліфікацію саме у Центрі. При цьому майже 98% від загальної кількості анкетованих залишилися задоволеними освітнім та організаційним процесами у ХЦППК. 82,7 % опитаних, що у кількісному виразі становить 278 осіб, вважають, що зміст навчання повністю відповідає їх професійним потребам. Професійні потреби ще 19 % (64 осіб) зміст навчання задовольнив частково.

Інноваційність змісту навчання засвідчили 59,5 % респондентів, практичність та корисність отриманої під час навчання інформації – 88,1 %. Ще 25,9 % опитаних вважають, що зміст навчання швидше був інноваційним, ніж не був. Програма навчання не задовольнила потреби в інноваційності майже 5 % сільських, селищних голів та потреби в практичності – 1,5 %.

Навчання у ХЦППК допомогло зрозуміти, як і коли використовувати інформацію у роботі для того, щоб бути більш компетентним у своїх професійних питаннях 85,4 % респондентів. Заперечили цю тезу 0,3 % опитаних. Ще 12,2 % не визначились із відповіддю, що видається цілком логічним із врахуванням того, що анкетування проводилось одразу після закінчення навчання і сільські, селищні голови не мали змоги апробувати набуті знання і вміння у практичній діяльності.

Одним із відкритих питань анкети, запропонованої респондентам, було питання про тему, яку необхідно додати до програми навчання. Серед значного переліку наведених слухачами тем найбільш витребуваними виявились питання земельних відносин (8,9 %) та комп’ютерної грамотності (7,7 %).

Потрібно зазначити, що земельна тематика включена до професійної програми, за якою підвищують кваліфікацію сільські, селищні голови. Слухачі цієї категорії стають учасниками круглого столу “Повноваження органів місцевого самоврядування у сфері регулювання земельних відносин: суперечності, проблеми та шляхи їх розв’язання”, модераторами якого є представники Головного управління Держкомзем України у Хмельницькій області та Хмельницького науково-дослідного та проектного інституту землеустрою. Проте, визначеного для цієї тематики академічного часу недостатньо, щоб обговорити усі проблеми регулювання земельних відносин, оскільки останні складають значну частину практичної діяльності сільських, селищних голів.

Питання комп’ютерної грамотності посадових осіб місцевого самоврядування також охоплюються професійною програмою підвищення кваліфікації: викладачі Хмельницького університету управління і права, із яким ХЦППК співпрацює в межах Договору про спільну наукову, навчально-методичну діяльність, проводять із сільськими, се-

лицьними головами ряд практичних занять щодо вдосконалення використання сучасних інформаційно-комунікаційних технологій. Разом з тим, користувацький рівень багатьох очільників сільських, селищних територіальних громад є недостатнім для ефективного застосування комп'ютерної техніки у щоденній практичній діяльності, що й спонукало 7,7 % опитаних зазначити цю тематику серед найбільш витребуваних.

Темою, яку сільські, селищні голови вважають зайвою в програмі, є тема щодо соціального захисту (8,9 %). Разом з тим, 81,5 % респондентів не відповіли на запитання щодо теми, яку необхідно вилучити з програми. Такий результат, на перший погляд, може свідчити про байдужість слухачів до змістовного наповнення професійної програми. Але, якщо врахувати, що 98 % анкетованих залишилися задоволеними освітнім та організаційним процесом у ХЦППК, то стає зрозумілим, що такий значний відсоток сільських, селищних голів, які залишили питання про недоцільні у програмі теми без відповіді, обумовлений не байдужістю респондентів, а рівнем їх задоволення програмою навчання.

Крім іншого, респондентам у анкеті пропонувалось зазначити свої пропозиції щодо організації наступного підвищення кваліфікації в Хмельницькому ЦППК. Ряд пропозицій були зроблені 0,3–1,5 % опитаних. На цьому тлі більш значимою здається пропозиція 3,6 % анкетованих щодо частішого проведення підвищення кваліфікації.

Як правило, ХЦППК намагається врахувати при подальшій організації навчання надані слухачами пропозиції. Проте, так як Центр здійснює свою діяльність відповідно до Спільного розпорядження Голови обласної ради та Голови обласної державної адміністрації “Про організацію навчання в Центрі перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій” від 23 січня 2012 р. № 17/1-о/2012-рс [1], то кількість семінарів за професійною програмою та програмами тематичних короткотермінових є визначеною та обмеженою Планом-графіком підвищення кваліфікації.

Інша пропозиція, яку внесли 5,9 % респондентів, – збільшити тривалість навчання. Ця пропозиція є актуальною на тлі зменшення терміну підвищення кваліфікації сільських, селищних голів до чотирьох днів у зв'язку зі скороченням видатків бюджету на фінансування Системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування в цілому та на підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування зокрема. Втілити цю пропозицію у практику Центр зможе лише за умови збільшення у наступному бюджетному році фінансування на такий вид діяльності у сфері післядипломної освіти.

Таким чином підсумуємо, що підвищення кваліфікації сільських, селищних голів має ряд особливостей: 1) зобов'язання підвищувати кваліфікацію унормовано законодавчо, а її порядок – регламентований нормативним актом; 2) надання освітніх послуг щодо підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування в регіонах покладається на ЦППК; 3) як правило, якість освітніх послуг, надаваних Центром (зокрема, Хмельницьким ЦППК), задовольняє більше 90 % слухачів; 4) зміст програми підвищення кваліфікації визнають інноваційним більш, ніж 50 % сільських, селищних голів, практично корисним, професійно витребуваним – більш, ніж 80 %; 5) підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування є обмеженим у часі, оскільки здійснюється в умовах недостатнього бюджетного фінансування, що є проблемним питанням, яке потребує нагального вирішення.

## Використані джерела:

1. Про організацію навчання в Центрі перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій: Спільне розпорядження Голови обласної ради та Голови обласної державної адміністрації від 23 січня 2012 року № 17/1-о/2012-рр [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1185.1697.0>.
2. Про Порядок ведення електронного обліку посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад, які пройшли підвищення кваліфікації: Наказ головного управління державної служби України від 18 березня 2010 року № 74 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://nads.gov.ua/sub/data/upload/publication/donetska/ua/2187/nakaz\\_guds\\_oblik.htm?s398224032=c0aaabacac081908e69fc5fc9b54bdfce](http://nads.gov.ua/sub/data/upload/publication/donetska/ua/2187/nakaz_guds_oblik.htm?s398224032=c0aaabacac081908e69fc5fc9b54bdfce).
3. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 7 червня 2001 року № 2493-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2493-14>.



**Бегаль Леся Адамівна,**

*аспірантка кафедри кадрової політики та державної служби  
Львівського регіонального інституту державного управління  
Національної академії державного управління при Президентові України*

## **ПЕРЕДУМОВИ ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ МЕНЕДЖМЕНТУ ЯКОСТІ В ОРГАНАХ САМОВРЯДУВАННЯ МІСТ УКРАЇНИ**

Одним із вагомих викликів сьогодення, з якими зіштовхується суспільство – необхідність підтримувати та розвивати довіру громадян до представників влади різних рівнів. У цій площині першочерговим завданням муніципальних органів влади є розробка та впровадження в діяльність посадових осіб місцевого самоврядування ефектвної системи управління якістю, нових принципів та методів управління, що загалом сприятиме формуванню цілісної системи менеджменту якості та підвищенню надання муніципальних послуг.

Вивчення розвитку системи управління якістю засвідчує, що у різних країнах світу з урахуванням їх національних і економічних умов сформувалися специфічні організаційно-правові та теоретичні підходи до управління якістю, серед яких найвідомішим є Загальне управління якістю. Наприкінці 20-х рр. XX ст. об'єктивна необхідність зумовила створення міжнародних організацій зі стандартизації у більшості розвинених країнах Західної Європи й Америки. У 1928 р. заснована Міжнародна асоціація національних органів зі стандартизації (ISA), яка у 1946 р. перетворена в ISO – Міжнародну організацію зі стандартизації, що об'єднує біля 150 країн, серед яких з 2004 р. є й Україна. Міжнародна організація зі стандартизації розробила низку універсальних міжнародних стандартів серії 9000, що визначають систему управління якістю. За даними цієї організації у світі сертифіковано понад 600 тис. систем менеджменту якістю, кількість яких у розрізі країн різниться.

Під забезпеченням якості розуміється формування необхідних характеристик продуктів органів публічної влади (адміністративних послуг та процедур), а під



управлінням нею – вплив на процес функціонування органу влади з метою забезпечення управлінського процесу, підвищення його якісного рівня.

До основних критеріїв управління якістю належать: орієнтація на споживача, лідерство керівника, залучення працівників, процесний підхід, системний підхід до менеджменту, постійне покращення, прийняття рішень на підставі фактів, взаємовигідні відносини з постачальниками. Зазначені основні критерії управління якістю формують систему стандартів управління якістю, що входять до стандартів серії ISO.

Джерелом нормативно-правової бази запровадження міжнародних стандартів якості в роботу органів місцевого самоврядування є закони і постанови Верховної Ради України, Укази Президента України, постанови уряду та інші нормативно-правові акти, що регулюють це питання, зокрема Закони України “Про підтвердження відповідності”, “Про місцеве самоврядування в Україні”, Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади”, а також Стандарт якості ДСТУ ISO 9001:2000, ДСТУ ISO 9000:2000, ДСТУ ISO 9004:2000, ДСТУ-П IWA 4:2006, Настанова ДСТУ ISO 9001:2001, Програма до вимог ДСТУ ISO 9001-2001.

Покращення якості надання послуг муніципальними органами влади розвинутих країн Європи стимулює інтерес до цієї проблеми й органи місцевого самоврядування України. Відповідно було вивчено та проаналізовано особливості запровадження міжнародних стандартів якості на прикладі міст-обласних центрів та міст обласного значення України. Досвід запровадження системи управління якістю у роботу виконавчих органів досліджуваних міських рад міст-обласних центрів продемонстрував корисність та важливість цієї роботи, що підтверджено отриманням міжнародного сертифікату якості (окрім Львова).

Основою діяльності виконавчих органів Луцької міської ради є сформована сучасна модель управління [1; 2], що базується на міжнародних стандартах якості, зокрема запроваджено систему електронного обігу документів, створено пункт обслуговування замовника, прийнято етичний кодекс, затверджено Генеральний план міста та правила забудови; проведено облік усіх наявних ресурсів та забезпечено їх представлення у вигляді електронного реєстру в мережі Інтернет.

Основними досягненнями у запровадженні міжнародних стандартів якості в роботі органів місцевого самоврядування м. Дніпропетровськ є [3]: прийняття Програми запровадження системи управління якістю в органах місцевого самоврядування м. Дніпропетровськ, Настанови з якості, Політики та цілей у сфері якості; створення бюро обслуговування мешканців міста, опрацювання інформаційних карт послуг, запровадження практики укладання угод про співробітництво, створення та функціонування навчально-консультаційних центрів з питань запровадження систем управління якістю.

Результатами запровадження і використання міжнародних стандартів якості у роботі Вінницької міської ради є прийняття Політики якості; заснування Центру адміністративних послуг “Прозорий офіс”, відділу оперативного реагування “Цілодобова вартя”, сектору оперативного опрацювання інформації “Гарячої лінії” відділу звернень, Муніципального Університету; запроваджено анкетування з дослідження якості обслуговування клієнтів; впроваджено Кодекс поведінки осіб місцевого самоврядування Вінницької міської ради. Проблеми реформування Вінницької міської ради, переваги інноваційної діяльності посадових осіб висвітлювались і в ЗМІ [4]. Покращенню роботи органів Вінницької міської ради в інформаційній площині сприяло й оновлення сайту з липня 2012 р. [5]. У січні 2012 р. за результатами проведеного аудиту підтверджено, що виконавчі органи Вінницької міської ради у сфері “Виконання пов-

новажень органу місцевого самоврядування передбачених законодавством” запровадили систему управління суспільною відповідальністю та протидії корупційним загрозам, яка є розширенням вимог стандартів EN ISO9001:2008 та SA 8000 і результативно її реалізує, про що видано відповідний сертифікат.

У Львівській міській раді [6] триває процес впровадження системи управління якістю ISO 9001:2008, зокрема заплановано вісім етапів її запровадження. На сьогодні у Львівській міській раді збирається інформація, проводиться навчання працівників. Результатами ISO після повного введення в роботу стануть: каталог послуг для мешканців (друкований та он-лайн), внутрішні інструкції (загальнокорпоративні та окремо для управління), алгоритми головних процесів, елементи ефективного менеджменту (бази даних, мережа, спільний календар) тощо. В інформаційному плані з вересня 2012 р. з'явилася оновлена версія сайту Львівської міської ради, що є вже четвертою з кінця 2006 р. Для зручності пошуку та отримання інформації зазначений портал розділено на дві частини (“Офіційний портал Львівська міська рада” та “Офіційний портал мешканців”) та на відповідні рубрики. Зміст сформованої Інтернет-сторінки “Адміністративні послуги та процедури”, що представлений декількома уніфікованими рубриками: за сферами відносин, за датою, за надавачом послуг – також слугує кращій поінформованості мешканців міста та наданню послуг, оскільки такий підхід є зручним у користуванні та ергономічним.

Аналіз запровадження міжнародних стандартів якості на прикладі окремих міст обласного значення України (Бердянська, Комсомольська, Борисполя, Прилуки) засвідчив, що найбільше розроблена теоретико-методологічна основа, інституційний та інформаційний механізми.

Так, запровадження системи управління якістю у м. Бердянськ [7] відрізняється від інших міст насамперед добре розробленою теоретичною основою (“Настанова з якості в стандарті ISO 9001”, Книга якості; методичні матеріали під загальною рубрикою “Бердянська майстерня муніципального управління”, серед яких – “Розробка та використання настанови з якості за стандартами ISO 9001”, “Організація соціального моніторингу якості надання муніципальних послуг”, “Проектування впровадження системи управління якістю в діяльність виконкому”, “Методика проведення внутрішніх аудитів якості управління”, “Розробка ефективного процесу надання муніципальних послуг суб'єктам підприємницької діяльності”, “Центр надання послуг як прозорий механізм дії структур виконкому” тощо). Також у м. Бердянськ проведено інвентаризацію 367 муніципальних послуг, виготовлено їх інформаційні картки, створено загальний каталог муніципальних послуг, розроблено технологічні карти процесів та методики їх здійснення, створено Центр надання муніципальних послуг, відкрито Інтернет-портал.

Основними досягненнями м. Бориспіль [8] є “Програма запровадження системи управління якістю в управліннях, відділах, структурних підрозділах міської ради та її виконавчого комітету”, Політика якості, створення громадської ради з якості, проведення конкурсу “Лідер якості”, утворення робочої групи координаторів проекту “Бориспіль – місто якості”, формування та розвиток мережі інформаційно-довідкових центрів. Також розроблено графік та план заходів з впровадження системи управління якістю, створено реєстр 140 адміністративних послуг, розроблені їх інформаційні картки та формуляри заявки для замовника з чітко виписаною нормативно-правовою базою та термінами виконання замовлення.

Досягненнями запровадження міжнародних стандартів якості м. Прилуки [9] є створення організаційно-методичного супроводу (Політика та цілі у сфері якості; Настанова з якості виконавчих органів Прилуцької міської ради відповідно до вимог ISO

9001:2000; нова редакція Інструкції з діловодства в міській раді та її виконавчих органах; низка порядків, інструкцій, положень, що регламентують діяльність виконавчих органів чи окремих посадовців). Окрім цього, розроблено 22 Методики процесу якості, сформовано реєстри адміністративних послуг, що надаються управлінням праці та соціального захисту населення, а також виконавчими органами Прилуцької міської ради. В інституційному напрямі функціонують громадська приймальня, Єдиний центр з оформлення дозвільних документів у сфері господарської діяльності, комітети самоорганізації населення. Стосовно інформаційного забезпечення запроваджено електронні системи “Приймальня громадян” та “Документообіг”, створено сайт міста, проведено консультації, навчання щодо питань менеджменту якості, розроблено методики проведення внутрішніх аудитів.

З викладеного вище, можна стверджувати про наявність передумов для формування системи менеджменту якості, рівень розвитку яких відрізняється в межах міст незалежно від їх адміністративного статусу. Можна також стверджувати про окремо розроблені послуги та процедури як стандартизовані показники діяльності посадових осіб місцевого самоврядування. Практичному втіленню адміністративних послуг сучасного європейського рівня у процесі їх надання сприятиме також запровадження адміністративних регламентів та їх моніторинг, створення прозорих офісів.

#### **Використані джерела:**

1. Бегаль Л. А. До питання запровадження стандартів якості в роботу виконавчих органів Луцької міської ради / Л. А. Бегаль // *Сталий розвиток територій: проблеми та шляхи вирішення: матер. III міжнар. наук.-практ. конф. (Дніпропетровськ, 1 жовт. 2012 р.)*. – Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ, 2012. – С. 182–185.
2. *Офіційний сайт міської ради м. Луцьк [Електронний ресурс]*. – Режим доступу: [http://www.lutsk.ua/quality/whole\\_qualities.html](http://www.lutsk.ua/quality/whole_qualities.html).
3. *Офіційний інтернет-портал Дніпропетровської міської ради [Електронний ресурс]*. – Режим доступу: <http://dniprorada.gov.ua>.
4. Коберник И. Революция городского масштаба [реформы в Виннице] / И. Коберник // *Корреспондент*. – 2011. – № 40 (477). – С. 38–40.
5. *Офіційний інтернет-сайт Вінницької міської ради [Електронний ресурс]*. – Режим доступу: <http://www.vmr.gov.ua/default.aspx>.
6. *Офіційний інтернет-сайт Львівської міської ради [Електронний ресурс]*. – Режим доступу: <http:// Joomla-ua.org/news/portal>.
7. *Офіційний інтернет-сайт Бердянської міської ради [Електронний ресурс]*. – Режим доступу: <http://www.rada.berdyansk.net>.
8. *Офіційний інтернет-сайт Бориспільської міської ради [Електронний ресурс]*. – Режим доступу: <http://borispol-rada.gov.ua>.
9. *Офіційний інтернет-сайт Прилуцької міської ради [Електронний ресурс]*. – Режим доступу: <http://pryluky.osp.ua>.



*Бориславський Любомир Володимирович,  
доцент кафедри конституційного права  
Львівського національного університету імені Івана Франка,  
кандидат юридичних наук*

## **ПРОБЛЕМИ МОДЕРНІЗАЦІЇ ПОЛОЖЕНЬ КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ ЩОДО ВЛАСНОСТІ НАРОДУ УКРАЇНИ НА ЗЕМЛЮ**

Конституція Української РСР 1978 року регулюючи питання економічної системи (глава 2) у ст. 10 встановила, що основу економічної системи УРСР становить соціалістична власність на засоби виробництва у формі державної (загальнонародної) і колгоспно-кооперативної власності. Державна власність – спільне надбання всього радянського народу, основна форма соціалістичної власності (ч. 1 ст. 11).

У виключній власності держави є: земля, її надра, води, ліси (ч. 2 ст. 11).

Земля, яку займають колгоспи, закріплюється за ними в безоплатне і безстрокове користування (ч. 2 ст. 12).

Основу особистої власності громадян України становлять трудові доходи... (ч. 1 ст. 13).

У користуванні громадян можуть бути ділянки землі, які надаються в установленому порядку для ведення підсобного господарства (включаючи тримання худоби і птиці), садівництва та городництва, а також для індивідуального житлового виробництва (ч. 2 ст. 13).

Верховна Рада УРСР виражаючи волю народу України 16 липня 1990 року прийняла Декларацію про державний суверенітет України проголосивши, що народ України має виключне право на володіння, користування і розпорядження національним багатством України (розділ 6 “Економічна самостійність”).

Земля, її надра, повітряний простір та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території УРСР, природні ресурси її континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони, весь економічний і науково-технічний потенціал, що створений на території України є власністю її народу, матеріальною основою суверенітету і використовується з метою забезпечення матеріальних і духовних потреб її громадян (ч. 2 розділ 6).

Декларація є основою для нової Конституції. У Концепції нової Конституції, яка була схвалена Верховною Радою УРСР 19 червня 1991 року передбачалося, що економічна організація суспільства базується на тому, що народ України має виключне право власності на все національне багатство Республікою. Земля, її надра, повітряний простір, водні та інші природні ресурси в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу і виключної (морської) економічної зони, весь економічний і науково-технічний потенціал, створений на території України і який є власністю її народу, становлять матеріальну основу суверенітету Республіки і використовуються для забезпечення матеріальних і духовних потреб її громадян (ч. 2 розділ 3).

Концепція проголошувала порядок вирішення питань загальносоюзної власності (спільної власності всіх республік), можливість розміщення об'єктів інших держав, громадян, міжнародних організацій на території УРСР та використання природних ресурсів України (ч. 5, 6 розділ 6). Україна забезпечує захист всіх форм власності.

Реформуючи земельні відносини в Україні Верховна Рада 30 січня 1992 року прийняла Закон України “Про форми власності на землю”, в якому було поряд з державною встановлено колективну і приватну форму власності на землю. Ця обставина

принципово вплинула на процес реформування земельних відносин в Україні і сприяла формуванню прощарку приватних власників земель.

Так, внаслідок паювання земель сільськогосподарських підприємств і організацій в Україні 6,8 млн. громадян стали приватними власниками земельних ділянок сільськогосподарського призначення (стор. 106 Коментаря Конституції України, Х. 2011). Як вважають автори Коментаря (стор. 14), що саме завдяки вміщенню відповідних положень до Конституції і земельного законодавства щодо того, що право власності на землю гарантується, вплинуло на процес формування приватних власників землі.

Верховній Раді України 28 червня 1996 року вдалося від імені Українського народу прийняти нову Конституцію України, яка закріпила конституційно-правовий режим природних ресурсів, що становить собою частину сукупності природних умов існування Українського народу і є важливими компонентами навколишнього природного середовища. Вони використовуються в процесі суспільного виробництва для задоволення матеріальних і культурних потреб громадян України. Головними видами природних ресурсів є земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони як об'єкти права власності Українського народу (ч. 1 ст. 13). Фактично дано невичерпний перелік об'єктів права власності Українського народу.

Кожен громадянин має право користуватися природними об'єктами права власності народу відповідно до закону (ч. 2 ст. 13 Конституції України). Тобто Конституція передбачає необхідність прийняття Закону, який би регулював право громадян користуватися природними об'єктами, які є власністю народу. А як проголошено в преамбулі Конституції України “Український народ – громадяни України всіх національностей”.

Земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави (ч. 1 ст. 14).

Згідно із ст. 14 Конституції України право власності на землю набувається і реалізується громадянами, юридичними особами та державою відповідно до закону. Порядок набуття, реалізації та припинення права власності на землю визначено кодифікованим актом земельного законодавства – Земельним Кодексом України.

У чинному Земельному кодексі України та інших законах не дається визначення “земля, як об'єкт права власності Українського народу”.

У правовій літературі під терміном “земля” розуміється важливий вид природних ресурсів, тобто земельна поверхня на глибину її ґрунтового шару. Багатоточкове призначення землі проявляється в тому, що вона виступає в якості складової частини оточуючого природного середовища; природного ресурсу, який володіє властивостями природної родючості; засобу виробництва в сільському та лісовому господарстві; просторовою базою в житловому і промисловому будівництві; місце розселення людей; і на кінець, територія держави в межах її державних кордонів.

Надра – частина земельної кори, яка розташована нижче ґрунтового шару, а при його відсутності – нижче земельної поверхні чи дна водойми тощо.

У національній доктрині земельного права під поняттям “земля” розуміють розташований над надрами, територіально обмежений кордонами України, цілісний, нерухомий поверхневий ґрунтовий і зайнятий природними ресурсами шар, який є основою ландшафту і просторовим базисом для гармонійного розподілу місць розселення, діяльності людей, об'єктів природно-заповідного фонду з урахуванням економічних, соціальних, екологічних та інших інтересів суспільства, що належить Українському

народу на праві власності і підлягає особливій охороні з боку держави як основне національне багатство (стор. 97 Коментаря, Х. 2011).

Системно-структурний аналіз конституційних положень дозволяє зробити наступні висновки:

1. Конституція України встановлює конституційно-правовий режим землі, її надр, атмосферного повітря, водних та інших природних ресурсів, які є об'єктами права власності Українського народу (ч. 1 ст. 13).
2. Перелік об'єктів права власності Українського народу не є вичерпний (ч. 1 ст. 13).
3. Конституція України виходячи з того, що земля виконує незамінну роль у життєдіяльності людини і суспільства закріпила, що земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави (ч. 1 ст. 14).
4. На відміну від Конституції України 1978 року, яка закріплювала, що у виключній власності держави є: земля, її надра, води, ліси (ст. 11, ч. 2), чинна Конституція України встановлює, що земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси є об'єктами права власності Українського народу (ч. 1 ст. 13).
5. Конституція України (ч. 1 ст. 13) встановлює, що від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених цією Конституцією.

Вважаємо, що такий конституційний припис є надто широким, неконкретним і абстрактним. Така невизначеність цього положення Конституції породила широке тлумачення, яке практично означає надзвичайно необмежене коло суб'єктів, які від імені Українського народу здійснюють права власника.

6. Конституційно-правовий режим землі, як основного національного багатства, що перебуває під особливою охороною держави потребує конкретного законодавчого визначення кола суб'єктів, які можуть здійснювати від імені Українського народу права власника (можливо і навіть одного чи кількох суб'єктів господарсько-управлінської діяльності або забезпечення єдності територіального простору);
7. Вважаємо, що конституційно-правовий статус землі як основного національного багатства обумовлює недопустимість в руках органу державної влади чи органу місцевого самоврядування двох напрямків повноважень – землекористувача і суб'єкта права власника (ч. 2 ст. 14).
8. Конституційний припис, що кожний громадянин має право користуватися природними об'єктами права власності народу відповідно до закону (ч. 2 ст. 13) не містить прямої вказівки, що земля може бути у приватній власності громадянина, оскільки вона конституційно визнана об'єктом права власності Українського народу.
9. Конституційне положення про те, що право власності на землю гарантується і це право набувається і реалізується громадянами, юридичними особами та державою виключно відповідно до закону потребує належного законодавчого регулювання враховуючи роль землі як основи життя і діяльності Українського народу. Законодавець застерігає, що власність зобов'язує і власність не повинна використовуватися на шкоду людині і суспільству (ч. 3 ст. 13, ст. 41 Конституції України), тому принципове положення має законодавче розуміння меж права власності на землю.
10. Конституція України встановлює, що земля та інші природні ресурси є об'єктом права власності Українського народу, тобто суб'єктом права власності є Український народ (ч. 1 ст. 13).

Суб'єктами, які здійснюють права власника від імені Українського народу є органи державної влади та органи місцевого самоврядування (ч. 1 ст. 13), а громадяни

є суб'єктами користування природними об'єктами власності народу відповідно до закону (ч. 1 ст. 13).

Виходячи із конституційного положення ч. 2 ст. 14 Конституції у ст. 80 Земельного кодексу України зазначено, що суб'єктами права власності на землю є: а) громадяни та юридичні особи – на землі приватної власності; б) територіальні громади, які реалізують це право безпосередньо або через органи місцевого самоврядування – на землі комунальної власності; в) держава, яка реалізує це право через відповідні органи державної влади – на землі державної власності.



*Вальчук Анатолій Миколайович,  
доцент кафедри філософії та соціально-гуманітарних наук  
Хмельницького університету управління та права,  
кандидат філософських наук, доцент*

### **ЦЕРКВА І ДЕРЖАВА: ПРОБЛЕМИ СПІВІСНУВАННЯ У СВІТЛІ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ**

В Україні відбувається процес ускладнення внутрішньосупільних проблем, зокрема тих, які стосуються державно-церковних відносин. Враховуючи потребу в стабільнені соціальних відносин, такі проблеми потребують нагального вирішення.

Якщо дивитись з позицій світового досвіду, то загалом в сучасній Україні взаємовідносини між державою і церквою мають досить демократичний вигляд. Стосовно вільного прояву власної релігійної позиції склалась достатньо сприятлива ситуація. Держава не тільки проголошує, але й намагається гарантувати можливості реального втілення принципів свободи світогляду та віросповідання. Така, досить прогресивна позиція з боку держави, сприяє до повернення давніших, релігійно-детермінованих джерел українського менталітету. Роль церкви в житті нашого народу завжди була дуже значною. Тисячолітня історія з славного моменту хрещення Київської Русі свідчить, що віра в Бога завжди допомагала нашим предкам у скрутні хвилини, а особливо у часи історичних трансформацій та різноманітних лихоліть. До Церкви, її духовних провідників завжди звертались перед відповідальними вчинками. Образ Всевишнього та Божої матері часто використовувався як символ праведного двобою із супільними негачіями.

Державно-церковні відносини завжди були і залишаються одним з найважливіших чинників соціального спокою та безпеки. Виступаючи фундаментальною складовою національної безпеки державна політика щодо Церкви може суттєво вплинути на неї через створення умов регуляції діяльності релігійних організацій. Толерантна та науково обгрунтована політика, особливо на місцевому рівні, в державно-церковних відносинах виступає позитивним соціальним фактором, особливо у регіонах із значною питомою вагою віруючих відносно всього населення. До таких регіонів відноситься і Подільський край.

Загалом потрібно констатувати, що раціональна та виважена регіональна політика держави в першу чергу має бути спрямована на врахування інтересів та задоволення потреб її регіонів. Вона повинна враховувати історичну, етнічну, економічну, звичаєву специфіку кожного територіального утворення.

Виходячи з результатів досліджень в історії людства спочатку виникла релігія, а вже набагато пізніше виникла держава. Будь-яке державне утворення виступає як

специфічний механізм суспільної регуляції, тисячоліттями перевірений. Головною метою держави виступає встановлення гармонії та поступовості соціального розвитку, утримання суспільства в стабільному стані. Але теперішня українська держава не має чіткого механізму впливу на велику кількість асоціальних явищ. Такий механізм вже давно вироблений в релігії. Саме релігія в сучасних українських умовах зберігає можливості врегулювати деякі явища суспільної свідомості. Поки що це один з найдійовіших соціальних чинників. Тому ігнорування будь-якої релігійної організації, чи намагання відсторонитись від неї призводить до ускладнення, а часом і неможливості нормального функціонування суспільства. Створення несприятливих умов для суспільного життя Церкви може призвести до появи протиріч, а в критичних ситуаціях і до протистояння всередині самої держави.

Церква, як соціальний інститут, часто відіграє роль соціального компенсатора, допомагає зменшити деструктивний вплив існуючих суспільних протиріч. Тобто можна говорити про особливий терапевтичний ефект для населення.

У часи трансформаційних соціальних процесів, коли державна система регуляції часто буває неспроможною зберегти мирне співіснування своїх громадян, Церква може допомогти в регулюванні суспільних відносин, поведінки, вчинків віруючих через власні нормативні установки.

Якщо держава підтримує Церкву, то остання ставить інтереси суспільства на перше місце і підтримує державницькі устремління. Але якщо держава відсторонюється від співпраці з Церквою, то вона втрачає значного соціального партнера, що може призвести до конфронтацій між суспільством і Церквою.

Досить значна кількість наших громадян, особливо в західних областях, як свідчать неодноразові соціологічні дослідження, шукають світоглядні та морально-ідейні засади свого життя в релігії [1]. У силу ідеологічного нігілізму, який настав в кінці ХХ століття в Україні, лише релігія залишається домінантою у ціннісній орієнтації суспільства. Чисельно зростає кількість віруючих серед молоді, інтелігенції та інших соціально активних верств населення. Релігійні організації користуються чи не найбільшим авторитетом у наших громадян.

Релігійна світоглядна парадигма все частіше відображається у культурному, а особливо політичному та економічному житті українського народу. Релігійні організації володіють значними людськими ресурсами та досить потужним матеріальним потенціалом. Вони тісно пов'язані з реальними виборцями і тому поступово перетворюються на вельми впливову невід'ємну складову українського політикуму.

Через вищезгадані причини є невинуватим, а може й загрозливим задеклароване взаємне невтручання держави та Церкви. А якщо враховувати факт посиленої місіонерської діяльності іноземних релігійних організацій та масове поширення нетрадиційних вірувань, то виникає нагальна потреба у розширеному дослідженні сучасної специфіки державно-церковних відносин в Україні. І найбільше це має бути враховане в регіональній політиці держави.

Безумовно назріло питання, щодо вдосконалення правової бази, яка регулює стосунки Церкви та держави. Напевно чинний Закон України "Про свободу совісті та релігійні організації" потребує оновлення, адже він прийнятий більше ніж 10 років тому [2]. Наше законодавство про державно-церковні відносини не має чіткої розробленої концепції та механізмів регуляції стосунків між релігійними організаціями та державою. Тому під час проявів державно-церковних протиріч використовуються не унормовані підходи та методи, які часто є волюнтаристськими проявами суб'єктів такого виду відносин, що може призвести до відкритих конфліктів, а навіть загрози людському життю. Неадекват-



на, а часто і не компетентна реакція органів державної влади, особливо на місцях, на міжконфесійні конфлікти також не сприяє суспільній стабільності.

Статус релігійних організацій в державі є невирішеною проблемою і несе в собі не тільки церковну характеристику, але й юридичну сторону. Напевно саме тут і потрібно розпочати діалог між Церквою та державою по врегулюванню відносин між ними.

Як приклад можна привести недостатню законодавчу врегульованість місіонерської діяльності, особливо на регіональному рівні. Напевно мають бути розроблені спеціальні документи, що регулюватимуть такий вид діяльності. Нерідкі випадки, коли особа, що не є представниками релігійних організацій, але, видаючи себе за таких, своїми діями вводить в оману жителів області і, тим самим, робить різні протиправні діяння. З іншого боку, протиправні дії таких осіб дискредитують релігійну організацію, що може сприяти її закриттю. Такий документ обмежував би протизаконну діяльність офіційно не зареєстрованих релігійних організацій.

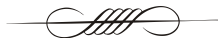
Таким чином, спеціальний нормативний документ по регуляції місіонерської діяльності з однієї сторони був би спрямований на охорону релігійних організацій, а з іншої – на охорону різних прав жителів і гостей країни.

Як підсумок, треба констатувати той факт, що вже назріла нагальна необхідність створення більш дієвої концепції державно-церковних відносин в нашому суспільстві. Потрібне адекватне розуміння потужного релігійного фактору під час формування ефективної регіональної політики в сучасній Україні. І тут потрібно з науковим підходом, виважено, толерантно підійти до розгляду та аналізу всіх можливих варіантів впливу та ролі релігійного фактору на суспільство, узгодження та гармонізації стосунків між державою та Церквою, особливо з врахуванням місцевої регіональної специфіки.

Церква повинна сприяти зміцненню української держави, вона ніколи не відсторонювалась від потреб суспільства і співпрацюючи з державою на партнерських засадах діяла на користь людства.

#### **Використані джерела:**

1. Вальчук А. Проблема життя та смерті у відображенні сучасних настроїв населення Подільського регіону / А. Вальчук // *Релігія і церква в Подільському регіоні: історія та сучасність: наук. зб. – Хмельницький, 2002. – С. 165–170.*
2. Закон України “Про свободу совісті та релігійні організації” (зі змінами і доповненнями) / *Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 25. – Ст. 283.*



**Вальчук Наталія Олександрівна,**  
*студентка магістратури юридичного факультету  
Хмельницького університету управління та права*

### **КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ РЕГЛАМЕНТАЦІЇ ФУНКЦІОНУВАННЯ РЕЛІГІЙНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ У СВІТЛІ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

Трансформаційні процеси, які почалися в Україні з початку 90-х років минулого століття, охопили всі сфери функціонування соціуму, в тому числі і релігійну. З набуттям державної незалежності основні принципи свободи совісті отримали реальне конституційне забезпечення. Цей підхід зумовив кількісні і якісні зміни у конфесій-

ному середовищі, які дозволили не тільки розширення інституційної мережі релігійних об'єднань, але й їх якісний розвиток. Це актуалізувало потребу правового регламентування функціонування релігійного комплексу, оскільки радянське законодавство носило яскраво виражений атеїстичний характер і було направлене на звуження функціонування релігії в усіх сферах “соціалістичного суспільства”.

Загалом існують міжнародні правові акти та національне законодавство як види гарантій реалізації релігійних прав. Щодо національного законодавства, то релігійні права гарантуються Конституцією України [1] та Законом України “Про свободу совісті та релігійні організації” [2], який є основним нормативним актом, який розкриває зміст релігійних прав і встановлює гарантії їх реалізації. Але одразу слід зазначити, що більшість статей в них є декларативними, оскільки в законодавстві України не передбачено механізму захисту від таких дій як примус до участі або неучасті у богослужіннях, релігійних обрядах і церемоніях, до навчання релігії та ін. Особливо це спостерігається на місцевому рівні, в окремих регіонах та навіть населених пунктах. Адже немає достатнього правового механізму або він не має відношення до конкретної місцевої специфіки.

У самому Законі є численні недоліки, хоча він був прийнятий 23 квітня 1991 року, проте до нього було внесено мало суттєвих змін, а тому він не може ефективно регулювати реальні суспільні відносини, тим більше на місцевому рівні. Зокрема серед них можна звернути увагу на відсутність у самому Законі поняття та ознак релігійної організації, за якими її можна було б відрізнити від інших організацій [2].

Здійснення прав людини пов'язано з проблемою меж цих прав. У зв'язку з цим виникає необхідність з'ясування меж релігійних прав. Під таким межами розуміються різноманітні природні та соціальні явища. Щодо природних меж прав людини, то їх визначають біологічні, фізіологічні, екологічні властивості людини. Щодо соціальних меж, то вони зумовлюються тим, що людина живе в оточенні собі подібних, тобто соціумі, що накладає на неї певні обмеження. Межі прав людини встановлюються як в національному законодавстві, так і в міжнародних актах з прав людини.

Оскільки обмеження релігійних прав здійснюється, головним чином, державними органами, то тут постає питання про взаємовідносини релігійних організацій (церкви) і державних органів (держави), про межі їх взаємовпливу та співпраці. Держава визначає межі своїх повноважень стосовно релігійних організацій, а з іншої сторони наділяє релігійні організації певними правами та обов'язками. Тобто так чи інакше церква існує в межах правового поля, яке створює держава. Проте держава, в свою чергу, зазнає впливу церкви. Який найбільш відчутний саме на місцевому рівні. Церква має вирішальний вплив на ту частину громадян, які належать до цієї неї, церква створює свою систему норм (церковне право), яке регулює внутрішні відносини між її членами і зовнішні – з суспільством, церква суттєво впливає на формування ідеології в державі, моральних та інших соціальних норм, на рівень правової культури, може сприяти державі у виконанні її функцій. І хоча згідно вітчизняного законодавства, релігійні організації не виконують державних функцій, але в реальному житті є чимало ділянок для співпраці та взаємодопомоги церкви та держави. Для прикладу одним з них є встановлення інституту капеланства в Збройних силах України. Хоча є питання стосовно правового статусу капеланів, а також особливостей реального забезпечення релігійних прав віруючих різних конфесій.

Точки дотику церкви і держави, особливо на рівні органів місцевого самоврядування, можуть бути в процесі проведення освітньої діяльності, реалізації сімейного законодавства, участі церкви в процесі реабілітації осіб, що відбувають покарання у

вигляді позбавлення волі, у процесі соціалізації бездомних дітей та дітей позбавлених батьківського піклування, тощо.

У всіх цих галузях співпраця церкви і держави, як свідчить світовий досвід, може дати колосальні результати. Але на разі в Україні немає жодної правової підстави для такої співпраці, хоча вона не в широких масштабах і відбувається.

Як підсумок слід констатувати той факт, що вже назріла нагальна необхідність створення більш дієвої концепції державно-церковних відносин в нашому суспільстві, а також розробки серйозних конституційно-правових засад та механізмів реалізації її на місцевому рівні. Релігійні організації (церква) повинні сприяти зміцненню української держави, діяти на партнерських засадах на користь суспільства.

#### **Використані джерела:**

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Закон України “Про свободу совісті та релігійні організації” (зі змінами і доповненнями) // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 25. – Ст. 283.
3. Про стан і тенденції розвитку релігійної ситуації та державно-конфесійних відносин в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://mincult.kmu.gov.ua/mincult/uk/publish/article/279632.jsessionid=D19100BCFDDDAD54372055518858DA76>.
4. Свобода релігії та віросповідання в Україні в контексті дотримання міжнародних стандартів з прав людини та основних свобод / За ред. Володимира Яворського. – Харків: Фоліо, 2005. – 92 с.



**Василенко Юлія Володимирівна,**  
студентка 5-КБ курсу юридичного факультету  
Національної академії внутрішніх справ

### **ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У БЮДЖЕТНОМУ ПРОЦЕСІ**

Бюджет є особливо важливою категорією, невід’ємною частиною державних фінансів. Саме бюджет виступає макроекономічним знаряддям у вирішенні соціальних і економічних завдань в межах держави, забезпечення ефективного і інноваційного розвитку економіки, пропорційного розвитку всіх регіонів країни. У будь-якій країні бюджет є ключовою ланкою фінансової системи, тобто через бюджет здійснюється мобілізація ресурсів та їхнє використання.

Надзвичайно важливе місце у загальнодержавних фінансах займають місцеві бюджети. Місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування, згідно з Конституцією України (ст.ст. 119, 143) виконують функцію управління бюджетним процесом та його контролем у відповідному регіоні, тобто постійно здійснюють діяльність, спрямовану на формування, розгляд, затвердження, виконання бюджету, розгляд та затвердження звіту про бюджет. На кожній стадії бюджетного процесу здійснюється контроль, який повинен забезпечувати законність прийняття та ефективність використання бюджетних коштів. Контроль за місцевими бюджетами є одним із необхідних і важливих, адже економічна стабільність регіонів впливає в цілому і на стабільність держави.

Фінансовий контроль органів місцевого самоврядування в бюджетному процесі є надзвичайно важливою та актуальною темою для дослідження, беручи до уваги зростання нецільового використання коштів бюджету, рівень корупції в регіонах, та і взагалі в Україні, показник якої вважається одним із найвищих в країнах Європи. Від того, наскільки ефективно державні органи будуть здійснювати контроль за надходженнями та законними і доцільними витратами коштів місцевих бюджетів, виконуватимуть свої повноваження, залежатиме ефективність реалізації місцевих бюджетів. Від цього, в кінцевому підсумку, буде залежати добробут місцевих громад і населення країни в цілому. Адже, місцеві бюджети є важливою частиною загальнодержавних фінансів [1, с. 121].

Мета дослідження – всебічно дослідити здійснення фінансового контролю за бюджетним процесом на місцевому рівні, що проводиться уповноваженими на це органами під час складання, розгляду, затвердження та виконання місцевих бюджетів.

Теоретичним, методологічним й методичним проблемам управління фінансами і зокрема, фінансового контролю, присвячені праці відомих зарубіжних спеціалістів – Е. Б. Аткинсона, П. Самуельсона, Дж. Бюкенена та ін. Низка напрямків теорії та практики управління і фінансового контролю, з точки зору загальних закономірностей розвитку економічної системи, знайшли своє висвітлення в працях таких вітчизняних науковців як Л. К. Воронова, О. П. Гетманець, А. О. Монаєнко, Л. А. Савченко, Р. О. Яцкін, О. П. Мельник, І. Луніна та ін. Так, наприклад, у наукових доробках Р. О. Яцкіна цікаво відображена фінансово-правова природа бюджетного контролю, особливості здійснення бюджетного контролю в Україні; О. П. Гетманець досліджував місце бюджетного контролю в системі фінансового права, бюджетний контроль місцевих фінансів [2, с. 23], спеціалізований бюджетний контроль як засіб забезпечення законності в бюджетному процесі; А. О. Монаєнко висвітлює особливості бюджетного контролю в Україні [3, с. 236].

Аналізуючи значний науковий доробок вітчизняних вчених, необхідно зауважити, що вони розглядали фінансовий контроль в бюджетному процесі в цілому, торкаючись лише самого поняття “бюджетний процес”, його предмету, фінансово-правової природи, стадій, контролю за використанням коштів бюджету тощо.

На нашу думку, необхідно більше звернути увагу на проблеми контролю в бюджетному процесі саме на регіональному та місцевому рівні. Такий контроль повинен здійснюватися з метою докладного вивчення реального стану місцевого бюджету і фінансів.

На сьогодні необхідний жорсткий контроль за реалізацією бюджетних програм та ефективністю управління коштами бюджету.

Реалії сьогодення вимагають реформування бюджетного законодавства. Адже, саме через колізії в чинному законодавстві постійно виникають проблеми на тій чи іншій стадії бюджетного процесу і, звичайно ж, фінансового контролю за ним. Існує низка проблем, щодо бюджетного процесу та його контролю, вирішення яких є просто вкрай необхідним, зокрема, це: нерозвиненість термінології бюджетного законодавства; неефективність контролю органів місцевого самоврядування за бюджетним процесом, внаслідок відсутності загальної координації їх роботи; відсутність чіткої та системної роботи щодо встановлення причин допущення фінансових порушень та вжиття заходів для запобігання непрозорих процедур використання бюджетних ресурсів; чинне законодавство дає можливість уникати відповідальності за вчинені фінансові порушення з боку учасників бюджетного процесу, тобто не забезпечується принцип невідворотності відповідальності; недостатність ресурсів (внаслідок впливу фінансо-

вої кризи) для підвищення кваліфікації кадрів; неефективні управлінські рішення, що призводять до втрати державою і суспільством значних ресурсів.

Не вирішення окреслених проблем, сприяє зростанню кількості та обсягів основних фінансових порушень.

Таким чином, з метою вдосконалення бюджетного законодавства України і фінансового контролю органів місцевого самоврядування в бюджетному процесі, необхідно здійснити низку заходів, серед яких: уточнення термінології бюджетного законодавства; запровадження ефективних нормативів щодо планування видатків і використання бюджетних коштів та матеріальних цінностей; запровадження нових механізмів щодо забезпечення прозорості та посилення контролю за формуванням та ефективним використанням бюджетних ресурсів; чітке визначення відповідальності розпорядників бюджетних коштів на місцевому рівні; удосконалення законодавства, яке чітко б урегульовувало питання фінансового контролю органів місцевого самоврядування в бюджетному процесі тощо.

### **Використані джерела:**

1. *Проблеми фінансового контролю на регіональному та місцевому рівні / Ю. А. Хілобок // Гроші, фінанси і кредит. – 2009. – С. 121–125.*
2. *Бюджетний контроль місцевих фінансів / О. П. Гетманець // Право і безпека. – 2012. – № 2 (44). – С. 23–25.*
3. *Монаєнко А. О. Особливості бюджетного контролю в Україні / А. О. Монаєнко // Фінансове право у XXI сторіччі: здобутки та перспективи: зб. наук. праць за матер. міжнар. наук.-практич. конф., 4–7 жовтня 2011 року. Ч. I. / НДІ фінансового права. – К.: АЛЕПТА, 2011. – С. 236–239.*



***Виговська Тетяна Вікторівна,***

*доцент кафедри філософії та соціально-гуманітарних наук*

*Хмельницького університету управління та права,*

*кандидат біологічних наук, доцент*

## **ПРОБЛЕМИ ЕФЕКТИВНОСТІ ЕКОЛОГІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА ВИКОРИСТАННЯ КОШТІВ З ФОНДУ ОХОРОНИ НАВКОЛИШНЬОГО ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА НА ХМЕЛЬНИЧЧИНІ**

Для вирішення будь-яких екологічних проблем насамперед необхідне компетентне екологічне управління. Проблема ефективності екологічного управління в Україні та на Хмельниччині, зокрема, є, на нашу думку, досить актуальною.

Який же зміст поняття “ефективність”, коли йдеться про державне управління (в тому числі екологічне)? Ефективність – це міра досягнення проголошених цілей політики, яка показує, наскільки результати наблизилась до задекларованих цілей.

Або ефективність (чи краще результативність) – це співвідношення між затратами на проведення політики та досягнутими результатами, яке може вимірюватися як у натуральних показниках (продуктивність праці), так і вартісних – якщо можливо дати грошову оцінку всім затратам і результатам. [3, с. 49].

Ефективність може виступати критерієм оцінки варіантів політики (програми). [2, с. 59]. При цьому ефективність політики (програми) – це співвідношення між за-

тратами на проведення політики та досягнутими результатами. Для визначення ефективності слід підраховувати потенційні витрати і вигоди, що пов'язані з реалізацією цієї альтернативи політики. Вигоди – це позитивні результати. Витрати – це витрачені ресурси, час та гроші, потенційно можливі негативні результати. При ефективній екологічній політиці маємо отримати максимум вигод при мінімумі витрат. Поки що такого в більшості випадків не спостерігається. Щоб усе-таки здійснювати ефективне екологічне управління, необхідно знати і слідувати типовому процесу прийняття стратегічних рішень (рис. 1).



Рис. 1. Типовий процес прийняття стратегічних рішень (за В. Шевчуком та ін.) [1].

Цей процес передбачає систематичне оцінювання діяльності державної системи екологічного управління, розробку і впровадження заходів щодо підвищення його ефективності і результативності.

Ефективна гео економічна стратегія екологічної політики України повинна формуватись на основі таких фундаментальних принципів: обґрунтованість, прозорість, адекватність, логічність тощо. Щоб бути ефективною, стратегія повинна формуватись відповідно до комплексу критеріїв і наближенні екологічного законодавства України до законодавства Європейського Союзу [4, с. 6].

Досвід природоохоронної діяльності вказує на необхідність розробки критеріїв її ефективності. Можна витратити значні кошти на утримання та обслуговування управлінського апарату, фінансування природоохоронних заходів із різних законодавчо обумовлених джерел, мати звіти про цільове використання цих коштів, але не мати ефективності такого використання.

Для прикладу: у м. Хмельницькому є нині природоохоронна територія місцевого значення, що має назву “Парк Заріччя”. У 1998–1999 рр. міська рада 3-го скликання під керівництвом Михайла Чекмана запобігла знищенню насаджень у цьому парку-саду і заборонила будівництво гаражного масиву на 200 автомобілів з красномовною назвою “Зоряний” серед дитячих садків та шкіл цього мікрорайону. А далі, як належить справжнім господарям, міська влада почала фінансувати відновлення та впорядкування зазначеної природоохоронної території. Витрати були досить значними і обраховувались десятками тисяч гривень. Але навіть поверховий контроль використання коштів виявив явні зловживання та приписки зі сторони РБУ зеленого господарства. Крім того, розроблений проект облаштування парку, що коштував 4,5 тис. грн., на папері дуже привабливий, не враховував існуючої ситуації з насадженнями і таке ін., а отже, сам передбачав знищення насаджень. Нині парк періодично прибирають члени Хмельницької організації УкрТОП товариства охорони природи та Всеукраїнської екологічної Ліги та НВК № 4. Про догляд за ним з боку комунальних служб міста можна навіть не говорити. Тож чи ефективно здійснюється екологічне управління на всіх рівнях? І наскільки ефективно витрачаються природоохоронні кошти?

Можна навести багато прикладів, коли є управлінські структури в галузі охорони довкілля, є досить активні міські громади, є громадські екологічні організації, що можуть, до певної міри, і самі здійснювати екологічне управління, але немає очікуваного ефекту впровадження тих чи інших екологічних проектів і ефекту від реалізації екологічної політики та витрачання природоохоронних коштів.

Якщо оцінювати ефективність існуючої системи економічних інструментів природокористування за критеріями екологічної доцільності й поліпшення якості довкілля, то слід підкреслити його нерезультативність щодо розв’язання проблеми збереження навколишнього природного середовища та неспроможність забезпечити екологічно сприятливі умови господарювання. Але якщо оцінювати ефективність існуючого економічного механізму природокористування за критерієм наповнення державного бюджету (критерієм доходності), то слід підкреслити його безумовну результативність як дієвого засобу досягнення національно значної цілі – задоволення фінансових потреб держави [5, с. 52].

Саме гонитва за наповненням бюджету за будь-яку ціну приводить часто до прийняття поспішних економічно і екологічно необґрунтованих управлінських рішень. Це в свою чергу надалі вимагатиме додаткових витрат для ліквідації спровокованих екологічних проблем. Ці витрати можуть здійснюватися як з бюджету так і з фонду охорони навколишнього природного середовища.

Чому виникає така невідповідність між теорією екологічного управління і практикою?

По-перше, не вироблено чітких критеріїв оцінки ефективності екологічного управління. Іноді говорять про оцінку екологічного управління за реальним станом навколишнього середовища, іноді як за критерій ефективного екологічного управління пропонують прийняти рівень екологічної безпеки регіону чи місцевості та/або реальну демографічну ситуацію. Сдиної думки немає навіть серед екологічних спеціалістів. Але, коли підбивають підсумки роботи екологічних управлінь за певний період, то звітують дещо іншими показниками. Необхідно розробити чіткі і зрозумілі громадськості критерії оцінки ефективності екологічного управління і почати нарешті їх застосовувати.

По-друге, не передбачено жорсткого контролю та застосування суворих економічних санкцій за неефективне екологічне управління та неефективне використання коштів на природоохоронні заходи. А тут приховані значні резерви для поліпшення стану довкілля.

По-третє, ми ще не стали громадянським суспільством, де до голосу громади і громадських організацій прислухається влада і не сміє ігнорувати ці вимоги. Від виборів до виборів у нас на Хмельниччині влада прагне не чути громаду. Іноді лише робить вигляд, що до її думки прислухається, а діє все одно на свій розсуд і своєю користь. У той же час варто пам'ятати, що громадське екологічне управління є різновидом екологічного управління, і його існування зумовлене необхідністю реалізації прав громадян на участь в управлінні державними справами. Тому при оцінці роботи державних службовців у галузі екологічного управління необхідно враховувати оцінку їхньої діяльності громадськими екологічними організаціями чи / та представниками цих громадських організацій у бюро ради громадських організацій при обласних державних управліннях екології.

По-четверте, надзвичайно важливо налагодити чітку взаємодію між всіма гілками і рівнями системи екологічного управління для підвищення її ефективності.

#### **Використані джерела:**

1. *Екологічне управління: підруч.* / В. Я. Шевчук, Ю. М. Саталкін, Г. О. Білявський та ін. – К.: Либідь, 2004. – 432 с.
2. *Ефективність державного управління* / Ю. Бажал, О. Кілієвич, О. Мертенс та ін.; за заг. ред. І. Розпугенка. – К.: Вид-во “К.І.С.”, 2002. – 420 с.
3. *Ефективність державного управління: зб. наук. праць Львівського регіонального ін.-ту держ. управління Академії держ. управління при Президентіві України* / За ред. А. О. Чемериса. – Львів: ЛРІДУ УАДУ. – 2002. – Випуск 1/2. – 268 с.
4. *Малиш М. А. Ефективна державна політика України у сфері охорони довкілля [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuiv.gov.ua>.*
5. *Стратегія екологічної політики України до 2020 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.u-e-p.eu>.*





*Гайова Олена Володимирівна,  
студентка 5 курсу факультету заочного навчання цивільних осіб  
навчально-наукового інституту заочного та дистанційного навчання  
Національної академії внутрішніх справ України*

## **ФІНАНСУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ПИТАННЯ ТЕОРІЇ І ПРАКТИКИ**

Місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [1].

Саме на місцеве самоврядування покладено виконання таких важливих завдань:

- залучення населення до участі у вирішенні питань місцевого та загальнодержавного значення;
- володіння, використання та управління комунальною власністю;
- забезпечення комплексного соціально-економічного та культурного розвитку відповідної території;
- надання соціальних послуг населенню;
- забезпечення законності, громадської безпеки, правопорядку, охорона прав, свобод і законних інтересів громадян;
- соціальний захист населення, сприяння працевлаштуванню громадян;
- захист прав місцевого самоврядування [2].

Правову основу місцевого самоврядування в Україні окрім Конституції, складає система нормативно-правових актів – законів України, відповідних актів Президента України і Кабінету Міністрів України, актів органів місцевого самоврядування та актів прийнятих на місцевих референдумах, що регламентують організацію і функціонування місцевого самоврядування в Україні. Значне місце в системі нормативно-правових актів з питань місцевого самоврядування займають рішення Конституційного суду України.

Конституція України, відповідно до загальноєвропейських традицій, поряд з Європейською хартією про місцеве самоврядування також гарантує місцевому самоврядуванню самостійність. У Верховній Раді України не припиняється робота з удосконалення законодавчої основи демократичного розвитку місцевого самоврядування. До базового Закону України від 21.05.1997 р. № 280/97 “Про місцеве самоврядування в Україні” вже близько 60 разів вносилися зміни, проте, нажаль, три фундаментальні принципи діяльності місцевого самоврядування – його правова, організаційна та фінансова самостійність, втілюються з певними труднощами.

Найактуальнішою проблемою функціонування місцевого самоврядування було і залишається фінансове забезпечення його діяльності.

Як відомо, ключовим законодавчим актом, що регламентує фінансову діяльність є Бюджетний кодекс України. На його основі мають вирішуватись питання, що визначають зміст, характер та ефективність міжбюджетних відносин. Реалізація Бюджетного кодексу України є важливим, необхідним але лише початковим кроком на шляху становлення демократичної бюджетної системи, де кожен владний рівень повинен мати свої фінансові ресурси, точно і безумовно співвіднесені з обсягами повноважень, масштабами і характером завдань та відповідальністю за їх здійснення [3].

Питання розподілу коштів між державним та місцевими бюджетами потребує додаткового правового врегулювання. Органи місцевого самоврядування не мають дос-

татніх фінансових та економічних основ і, відповідно, не можуть як слід виконувати своє суспільне призначення. Як наслідок – знижуються стандарти якості життя людей, деградує соціально-культурна сфера, низькою залишається заробітна плата працівників органів місцевого самоврядування. У містах і селах наростає безробіття та бідність, поглиблюється суперечність між тими завданнями, що покладаються на органи місцевого самоврядування та місцеві органи виконавчої влади, і їх фінансовими можливостями. Місцевим бюджетам не під силу забезпечувати пільги, що надаються окремим категоріям населення (близько 60 % громадян користуються різноманітними пільгами).

Діючий розподіл бюджетних коштів абсолютно не стимулює місцеві ради до нарощування економічного потенціалу, збільшення доходів, адже чим більше будуть доходи тим більшими будуть вилучення з місцевого бюджету.

Сьогодні територіальна громада повинна стати фінансово спроможною. Місцеві громади мають отримати достатні джерела фінансових надходжень і залежати лише від закону і власної економічної ініціативи, а не від волі чиновників різного рівня. Особливо це питання є проблемним коли керівники на різних рівнях органів виконавчої влади та місцевого самоврядування є представниками різних політичних партій.

Аналізуючи ситуацію, що склалася на сьогодні, можна зазначити, що місцеве самоврядування буде незалежним, ініціативним та відповідальним тільки тоді, коли його фінансова база формуватиметься на можливості встановлювати місцеві податки та збори. Потенційну роль і важливість такого кроку для України ілюструють данні зарубіжного досвіду. Податок на нерухомість застосовується більш як у 120 країнах світу і практично скрізь слугує основним засобом наповнення бюджетів місцевого і регіонального рівнів. Навіть за невисоких ставок оподаткування, він забезпечує понад половину всіх надходжень до цих бюджетів. У Нью-Йорку цей показник сягає 40 %, у деяких штатах США – 70 %, у Канаді – 80 %, а в окремих штатах Австралії перевищує 90%. При цьому держава, не вилучаючи зазначені надходження для своїх потреб, надає місцевій владі достатньо простору у визначенні податкових ставок. Особливо широкі ці повноваження, наприклад, у Голландії та деяких скандинавських країнах. За потреби муніципалітети, без оглядки на позицію центру, стан справ в інших районах, тощо, можуть піднімати ставки податку в кілька разів. По цій причині має бути запроваджено якнайшвидше податок на нерухоме майно, термін впровадження якого, згідно Податкового кодексу України, перенесено з 01.07.2012 року на 01.01.2013 року.

Також має бути дієва загальнодержавна система реєстрації нерухомого майна, оскільки діюча система не дає можливості встановлювати його фактичне місцезнаходження в порівнянні з місцем його державної реєстрації, що в кінцевому результаті впливає на те, до якого бюджету надійдуть податки. На практиці цю проблему можна розглянути на такому прикладі: міський бюджет м. Києва перевиконано у декілька разів завдяки іншим регіонам, де розміщена частина потужностей суб'єктів господарювання – платників податків. З метою усунення зазначеної проблеми необхідно законодавчо урегулювати питання удосконалення сплати податків структурними підрозділами (філіями, представництвами), які знаходяться у регіонах, а юридична особа зареєстрована у Києві.

Певним недоліком чинного законодавства можна вважати і норму, закладену в статті 62 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, про те, що держава гарантує органам місцевого самоврядування достатню доходну базу на рівні мінімальних соціальних потреб. Наявність такої планки мінімальних потреб робить усіх абсолютно рівними і створює ситуацію, коли у органів місцевого самоврядування, як

було зазначено раніше, немає стимулів добре працювати та підвищувати економічні та соціальні показники [2].

Підсумовуючи викладене вище, можна зазначити, що на теперішньому етапі існує необхідність приведення чинного законодавства у відповідність до європейських стандартів, зокрема, у питанні фінансування місцевого самоврядування.

Подальший розвиток місцевого самоврядування безпосередньо залежить від його фінансування. Наявність у територіальній громаді фінансових ресурсів, достатніх для вирішення питань місцевого значення, значною мірою визначає реальність здійснення місцевого самоврядування в Україні. Саме тому питанням місцевих фінансів присвячена чи не найбільша за обсягом стаття Європейської хартії місцевого самоврядування, в якій закріплено принцип фінансової автономності місцевих властей що базується на таких положеннях:

1. Органи місцевого самоврядування мають право в рамках національної економічної політики на свої власні адекватні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень.
2. Обсяг фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування відповідає функціям, передбаченим Конституцією або законом.
3. Принаймні частина фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування формується за рахунок місцевих податків та зборів, розмір яких вони мають повноваження встановлювати в межах закону.
4. Фінансові системи, які складають підґрунтя ресурсів органів місцевого самоврядування, мають достатньо диверсифікований і підвищувальний характер і повинні забезпечувати можливість приводити наявні ресурси, наскільки це практично можливо, у відповідність до реального зростання вартості виконуваних ними завдань.
5. Захист більш слабких фінансовому відношенні місцевого самоврядування передбачає запровадження процедур бюджетного вирівнювання або аналогічних заходів з метою подолання наслідків нерівного розподілу потенційних джерел фінансування і фінансового тягаря, який вони повинні нести. Такі процедури або заходи не завдають шкоди повноваженням, які органи місцевого самоврядування можуть здійснювати в межах їхньої власної компетенції.
6. Органи місцевого самоврядування інформуються відповідним чином про порядок виділення їм перерозподілених ресурсів.
7. У міру можливості дотації органам місцевого самоврядування призначаються не для фінансування конкретних проєктів. Надання дотацій не скасовує основоположну свободу органів місцевого самоврядування проводити свою політику в межах їхньої власної компетенції.
8. Для цілей здійснення позик інвестиційного капіталу органи місцевого самоврядування мають доступ до національного ринку капіталу в межах закону [4].

Незважаючи на те, що Європейська хартія місцевого самоврядування була ратифікована Верховною Радою України ще 15 липня 1997 року, процес її імплементації триває і нині, а тому значна частина її вимог, зокрема і щодо фінансової самостійності органів місцевого самоврядування, ще не реалізована.

#### **Використані джерела:**

1. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. // *Відомості Верховної Ради України*. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” // *Відомості Верховної Ради України*. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

3. *Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 50-51. – Ст. 572.*
4. *Європейська хартія місцевого самоврядування, ратифікована Законом України № 452/97-ВР від 15.07.97 р.*



*Галус Олександр Мар'янович,  
проректор з наукової роботи Хмельницької гуманітарно-педагогічної академії,  
доктор педагогічних наук, професор*

## **ОСВІТНІЙ ОКРУГ ЯК ІННОВАЦІЙНА МОДЕЛЬ УПРАВЛІННЯ ОСВІТОЮ У РЕГІОНІ**

На сьогодні процеси демократизації та становлення освітньої політики тісно пов'язані з модернізацією принципів територіального управління освітньої системи нашої країни. Освіта була і залишається вирішальним чинником в реформуванні економіки й соціального розвитку села. Сучасна система освіти повинна відповідати новим вимогам аграрного сектору країни, створюючи умови для зміцнення кадрового потенціалу. Адже становлення України як цивілізованої європейської держави неможливе без розвинутого аграрного сектору, головна роль у створенні якого належить випускникам сільських шкіл [2].

Освітня інфраструктура більшості територій України характеризується переважанням загальноосвітніх закладів, що розміщені в сільській місцевості [1; 5]. Частка сільських шкіл в структурі закладів загальної освіти складає 67,8 %. Проблема доступності, якості та ефективності освіти для жителів сільських регіонів в останні роки стала надзвичайно актуальною [3; 4; 7]. Зокрема, у зв'язку з тим, що вступ до вишів здійснюється на основі сертифікатів ЗНО.

Формування мережі загальноосвітніх навчальних закладів у регіоні здійснюється відповідно до чинного законодавства. Зокрема, створення, реорганізація і закриття загальноосвітніх навчальних закладів (ЗНЗ) регулюється Законом України “Про освіту”, Законом України “Про загальну середню освіту”, Постановою КМУ від 5 квітня 1994 року № 228 “Про порядок створення, реорганізації і ліквідації навчально-виховних закладів” та іншими нормативними актами. Діяльність ЗНЗ регламентується Положенням про загальноосвітній навчальний заклад, положеннями про різні його типи і різні форми організації навчально-виховного процесу.

Соціально-економічні перетворення, зміни демографічної ситуації та ряд інших чинників зумовлюють необхідність переглядати та удосконалювати мережу навчальних закладів кожного регіону. Складність демографічної ситуації у сільській місцевості і, разом з тим, підвищення суспільних вимог до якості освітніх послуг викликали необхідність пошуків і апробації нових підходів до організації шкільної освіти в регіоні. В останнє десятиріччя особливого поширення у сільських районах набула нова модель організації освіти – створення освітніх округів, у яких є реальні можливості за рахунок концентрації в опорних навчальних закладах матеріально-технічних, фінансових, кадрових ресурсів якісно забезпечити освітні потреби населення прилеглих територій, у тому числі учнів із малокомплектних шкіл.

Тому не випадково, відповідно до статті 9 Закону України “Про загальну середню освіту” Кабінет Міністрів України затвердив “Положення про освітній округ”, в

якому зазначено, що округ – “добровільне об’єднання у межах адміністративно-територіальних одиниць навчальних закладів системи дошкільної, загальної середньої, позашкільної, професійно-технічної та вищої освіти, що спрямовують свою діяльність на створення умов для здобуття громадянами загальної середньої освіти, впровадження допрофільної підготовки і профільного навчання, поглиблене вивчення окремих предметів, забезпечення всебічного розвитку особистості, а також закладів культури, фізичної культури і спорту, підприємств і громадських організацій (суб’єкти округу)” [6]. Округ утворюється з метою: організації в межах адміністративно-територіальної одиниці ефективної системи освіти; забезпечення рівного доступу дітей відповідного віку до якісної дошкільної, загальної середньої, позашкільної та професійно-технічної освіти, допрофесійного навчання незалежно від місця їх проживання; ефективного використання творчого потенціалу педагогічних працівників навчальних закладів; раціонального використання навчально-методичної, матеріально-технічної бази суб’єктів округу, її зміцнення та модернізації [6].

Основними завданнями округу є створення єдиного освітнього простору в межах адміністративно-територіальної одиниці та належних умов для забезпечення навчально-виховного процесу, реалізація допрофільної підготовки і профільного навчання, розвиток творчих здібностей, нахилів, обдарувань дітей, впровадження сучасних освітніх технологій [6].

Суб’єктами округу незалежно від підпорядкування, типу і форми власності можуть бути: дошкільні, загальноосвітні (у т. ч. навчально-виховні комплекси), позашкільні навчальні заклади; міжшкільні навчально-виробничі комбінати; професійно-технічні навчальні заклади; вищі навчальні заклади; заклади культури (бібліотеки, музеї, будинки культури та інші); фізичної культури і спорту; підприємства; громадські організації [6].

Таким чином, освітній округ – реальний шлях створення рівних можливостей для отримання якісної освіти, що відповідає індивідуальним запитам учнів і враховує соціально-економічні тенденції розвитку регіону; це можливість ефективного використання та розвитку сильних сторін окремих освітніх установ без нанесення шкоди інтересам дітей та іншим освітнім установам; це реальний шлях побудови освітніх установ як відкритих систем, що готові до взаємодії, співробітництва та інтеграції з іншими закладами.

Залежно від величини та складу суб’єктів вирізняють такі освітні утворення – шкільний освітній округ, міжшкільний освітній округ, районний освітній округ, міжрайонний освітній округ. Виявлено, що для створення належних умов для розвитку загальної середньої освіти найбільш доцільним є формування районних освітніх округів, які б виступали суб’єктом гарантій конституційного права громадян на загальну середню освіту в сільській місцевості. Основними структурними одиницями територіальних освітніх округів є опорні загальноосвітні школи I-III або II-III ступенів. Опорний навчальний заклад забезпечує чергове проведення на своїй базі занять, що відповідають його спеціалізації, факультативних занять для учнів основної і старшої школи округу, методичну підтримку педагогів, організовує підвезення та проживання в шкільних інтернатах учнів старшої школи з метою опанування ними обраного профілю навчання, підвезення вчителів до шкіл округу.

На Хмельниччині в усіх районах створено шкільні освітні округи. У 2003 році у Городнявському навчально-виховному комплексі Шепетівського району був створений перший на Хмельниччині освітній округ, який отримав назву “Городнявське навчально-виховне об’єднання – шкільний округ”. До складу округу входять Городняв-

ський НВК, Михайлюцька ЗОШ I-III ст., Червоноцвіська ЗОШ I-II ст., Дубіївська ЗОШ I-II ст., Рилівська ЗОШ I-II ст. У теперішній час у школі третього ступеня учні двох закладів можуть навчатися за природничим, суспільно-гуманітарним, філологічним, технологічним, природничо-математичним, математичним профілями. Це особливо актуально для учнів, які готуються і проходять зовнішнє незалежне оцінювання. Інтегровано кадрові, матеріальні, навчально-методичні ресурси. Створено нове освітнє середовище. Учні одержують вільний доступ до профільного навчання, комп'ютерних технологій, де Городнявський навчально-виховний комплекс є "пілотною" школою. Наприклад, учні, які вивчають предмети технологічного профілю, одержують посвідчення водія категорій "В", "С", тракториста сільськогосподарського виробництва категорії "А". Бажаючі школярі можуть одержати спеціальність офіс-менеджера, оператора персонального комп'ютера, бухгалтера. Проводиться методична робота у межах освітнього округу. Цікаво, у нестандартній формі проводяться засідання педагогічної ради округу, на яких вчителі аналізують зроблене, визначають перспективи подальшого розвитку навчально-виховного об'єднання.

У 2004 р. на базі Судилківської ЗОШ I-III ст. цього ж району було створено навчально-виховне об'єднання – шкільний округ у складі: Білокриницька ЗОШ I-II ст., Лозичанська ЗОШ I-II ст., Судилківської ЗОШ I-II ст. Робочий навчальний план враховує профілі базової школи (фізико-математичний, суспільно-гуманітарний, спортивний) і передбачає надання освітніх послуг задля задоволення освітніх запитів учнів і батьків. Після проведення діагностичного анкетування психологом, проведення батьківських зборів, враховуючи побажання батьків, учнів організовано курси за вибором, міжшкільні факультативи. Курси за вибором, які є складовою допрофільної підготовки, запроваджуються за рахунок варіативної частини базової школи. Міжшкільні факультативи за рахунок варіативної частини дочірніх шкіл. Організовано 10 гуртків для учнів шкіл округу за рахунок варіативної частини базової школи.

На базі Травлинської ЗОШ I-III ст. Шепетівського району у 2008 р. був створений освітній округ, до складу якого входять Хролинська ЗОШ I-II ст., Новицька, Великомедведівська, Полянська ЗОШ I-III ст. Крім профільного навчання, в окрузі організована система допрофільної підготовки. Так працюють курси за вибором, які відвідують учні всіх шкіл округу. Це курс "Методи розв'язування олімпіадних задач з фізики", "Екологія людини", "Розв'язування розрахункових задач з хімії", організовано поглиблене вивчення географії. Учні шкіл округу приїжджають до нас у школу два рази в тиждень – середа, четвер.

У 2006 році на базі Пасічнянського навчально-виховного комплексу "Загальноосвітня школа I-III ступенів, агротехнологічний ліцей" Старосинявського району створено Пасічнянський освітній округ. Освітній округ Пасічнянський навчально-виховний комплекс об'єднання – шкільний округ – це організаційно-методичне навчальне об'єднання, яке сприяє створенню додаткових можливостей для загальноосвітньої профільної та початкової допрофесійної підготовки учнів. У Пасічнянське навчально-виховне об'єднання – шкільний округ входять Пасічнянський навчально-виховний комплекс, Адампільська, Заліссянська, Мшанецька, Бабинська ЗОШ I-III ст., Харковецька, Пищецька, Цимбалівська ЗОШ I-II ст.; дошкільні заклади: Гречанський, Пасічнянський, Харковецький, Заліссянський, Адампільський Мшанецький дитячі садки; Пасічнянська дитяча музична школа; сільські бібліотеки: Гречанська, Пасічнянська. Метою Пасічнянського освітнього округу є забезпечення рівного доступу до профільної освіти дітей сільських навчальних закладів, виховання особистості, здатної до самореалізації. Тут запроваджено поглиблене вивчення трудового навчання, інфо-

рматики, математики, фізики, фізичного виховання, художньої культури. У складі округу функціонує методична колегія, психологічна служба та предметні об'єднання, рада школи. Профільне навчання реалізується за технологічним, спортивним і художньо-естетичним напрямками.

Усе вищесказане дає можливість зробити деякі висновки.

1. Оновлення змісту повної загальної середньої освіти для сільської школи є складним процесом. Він обумовлений новими завданнями сільської школи, особливостями сільського способу життя, потребами агропромислового комплексу і соціальної сфери. Проте зміст загальної середньої освіти є єдиним для міських і сільських шкіл в його інваріантній частині. Саме це забезпечує наступність загальної і професійної освіти, а випускникам сільської школи дає можливість реалізувати своє право на вибір професії.
2. Основною фігурою організації роботи освітнього округу є директор базової (опорної) школи, тому різко змінюється його статус, зростають вимоги до професійної кваліфікації, управлінського мислення. Йому необхідно по-новому вирішувати питання добору й підготовки педагогічних кадрів, що не вкладається в традиційну систему освіти.
3. Нові форми організації роботи на селі потребують і нових підходів до методичної роботи з управлінськими та педагогічними кадрами освіти. На більш високий рівень переходить методична робота в невеликих педагогічних колективах. Окружні і районні методичні об'єднання набувають характеру первинних, тоді як у школах методична робота за предметами і напрямками матиме характер неформального спілкування колег.
4. Освіта в шкільних округах передбачає формування мотивації до самореалізації в умовах села. Це означає переорієнтацію змісту навчання і виховання на історичні, моральні, екологічні цінності. Освітні округи мають забезпечити цей зміст навчання і виховання через допрофесійну, професійну і загальнорозвиваючу освіту, яка вписується в контекст сільського способу життя.
5. Освітній округ – це цілісна, самодостатня регіональна соціально-педагогічна система, яка здатна забезпечувати надання високоякісних освітніх послуг і задовольняти освітні потреби населення регіону.

Отже, створення освітніх округів – складний процес, що потребує нового рівня управлінського мислення, свідомості і відповідальності усіх педагогічних працівників.

#### **Використані джерела:**

1. Дейкун Д. *Методичні рекомендації щодо оптимізації мережі загальноосвітніх навчальних закладів у сільських районах* / Д. Дейкун, В. Скрипченко. – К., 2004. – 35 с.
2. *Національна доктрина розвитку освіти (затверджено Указом Президента України від 17 квітня 2002 р. № 347/2002)* // *Освіта України*. – 2002. – № 33.
3. Нікітін В. *Якісна освіта. Проблеми до рівного доступу* / В. Нікітін // *Директор школи (Г)*. – 2002. – березень (№ 10). – С. 1, 4–5.
4. *Освітній менеджмент: навч. посіб.* / За ред. Л. Даниленко, Л. Карамушки. – К.: Шкільний світ, 2003. – 393 с.
5. *Стратегія реформування освіти в Україні: рекомендації з освітньої політики*. – К.: К.І.С., 2003. – 296 с.
6. *Типове положення про освітній округ: Постанова Кабінету Міністрів України № 777 від 27 серпня 2010 р.*

7. *Якісна освіта – запорука самореалізації особистості [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mon.gov.ua>.*



**Галус Олена Олександрівна,**

*в. о. доцента кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права  
Хмельницького університету управління та права,  
кандидат юридичних наук*

## **ДО ПИТАННЯ ПРО ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ФОРМ БЕЗПОСЕРЕДНЬОГО НАРОДОВЛАДДЯ У СТАТУТІ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ МІСТА ХМЕЛЬНИЦЬКОГО**

Важливими нормативно-правовими актами, що регулюють форми безпосереднього народовладдя на місцевому рівні, виступають статuti територіальних громад. Частина 2 статті 2 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” визначає, що місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст.

Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” закріплює за територіальними громадами право проводити громадські слухання, вносити місцеві ініціативи, вирішувати питання місцевого значення на місцевих референдумах. За громадянами також закріплено право брати участь у загальних зборах громадян за місцем проживання. Порядок проведення перерахованих форм безпосереднього народовладдя (крім місцевих референдумів) регулюється, як правило, в статутах територіальних громад.

Статут територіальної громади міста Хмельницького був затверджений Рішенням Хмельницької міської ради від 29 жовтня 1997 року, і вважається одним із перших в Україні. Однак з часу прийняття він не зазнав істотних змін. У зв’язку із розвитком інформаційних технологій, необхідністю врахування думки членів територіальної громади з тих чи інших питань місцевого життя, відсутністю належного законодавчого регулювання окремих форм місцевої демократії (місцевих референдумів, загальних зборів громадян за місцем проживання) постає питання про доцільність оновлення Статуту територіальної громади міста Хмельницького.

Проаналізуємо обсяг регулювання форм безпосереднього народовладдя в статутах інших територіальних громад. Так, територіальна громада міста Києва безпосередньо здійснює місцеве самоврядування шляхом референдуму, виборів органів і посадової особи, загальних зборів, місцевих ініціатив та громадських слухань [3].

У Статуті територіальної громади міста Львова передбачено, що право жителів міста Львова на участь у міському самоврядуванні реалізується шляхом участі у міському референдумі; виборах депутатів Львівської міської ради та Львівського міського голови; загальних зборах громадян за місцем проживання; індивідуальних та колективних зверненнях (петиціях) до органів та посадових осіб міського самоврядування; місцевих ініціативах; громадських слуханнях; роботі органів міського самоврядування; інших, не заборонених законом, формах. Жителі міста можуть також використовувати: громадське обговорення проектів актів міської ради та інших органів міського самоврядування, зокрема заздалегідь оприлюднених планів економічного і соціального



розвитку міста, міського бюджету, цільових програм міського розвитку; членство в комісіях, утворених на громадських засадах при органах та посадових особах міського самоврядування; участь у роботі фахових організацій, створених при виконавчих органах міського самоврядування; участь у роботі громадських рад, утворених при міській раді для вивчення потреб окремих категорій жителів міста, практики надання їм послуг у системі міського самоврядування, залучення до здійснення міського самоврядування. Положення про такі ради розробляється виконавчим комітетом міської ради і затверджується Львівською міською радою; робота в органах самоорганізації населення; виконання громадських робіт з благоустрою території міста, надання послуг соціально незахищеним жителям міста [4].

Досить цікавим є перелік форм безпосереднього народовладдя, закріплений в Статуті територіальної громади міста Суми. Крім передбачених у Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні” форм безпосереднього народовладдя в Статуті закріплюється, що право сумчан безпосередньо брати участь у здійсненні міського самоврядування може бути реалізоване участю у: консультативному опитуванні сумчан; обговоренні питань міського життя; загальноміських та територіальних толоках; масових мирних акціях (мітингах, походах, пікетуваннях, демонстраціях); інших, не заборонених законом, формах здійснення міського самоврядування. Сумчани можуть брати участь у роботі громадських рад, що утворюються при міській раді з метою вивчення потреб окремих категорій мешканців міста та чинної практики надання їм соціальних послуг, залучення їх до здійснення міського самоврядування. Мешканці міста Сум можуть брати участь у проведенні громадських експертиз проєктів рішень міської ради з питань, що мають важливе значення для міської громади, визначають основні напрями соціально-економічного та культурного розвитку міста [5].

Прогресивним у регулюванні нових форм участі членів територіальної громади при здійсненні місцевого самоврядування є Статут територіальної громади міста Рівне. У ст. 25 Статуту закріплено, що органи місцевого самоврядування забезпечують розвиток нових форм участі членів міської територіальної громади у здійсненні місцевого самоврядування. Нові форми можуть ініціюватися членами міської територіальної громади, а також встановлюватися органами місцевого самоврядування відповідно до розвитку новітніх інформаційних технологій. Такими формами можуть бути: визначення годин та абонентської лінії телефонного зв'язку для безпосереднього та регулярного спілкування посадових осіб місцевого самоврядування з мешканцями міста; проведення регулярних опитувань мешканців міста через комп'ютерну або телефонну інформаційну мережу; розміщення інформації з питань місцевого самоврядування на електронних сторінках міської ради та міського голови, а також розміщення адрескриночок посадових осіб місцевого самоврядування в електронній пошті з метою регулярного отримання запитань та пропозицій мешканців міста; організація телемостів для безпосереднього спілкування мешканців міста з посадовими особами місцевого самоврядування, зокрема під час проведення громадських слухань тощо [6].

З вищезазначеного можна зробити висновок, що обсяг правового регулювання форм безпосереднього народовладдя, механізму їх здійснення в статутах територіальних громад значно відрізняється. Іноді виникають ситуації, коли відсутній взагалі статут територіальної громади і місцеві ради не приймають спеціальних положень про порядок проведення громадських слухань, загальних зборів громадян за місцем проживання, про порядок внесення місцевих ініціатив тощо. Це найбільш характерно для невеликих територіальних громад. Все це ускладнює на практиці здійснення членами територіальних громад безпосереднього народовладдя у тих чи інших формах.

Статут територіальної громади міста Хмельницького містить порівняно невеликий перелік форм безпосереднього народовладдя. Зокрема, в статті 33 закріплено, що право членів територіальної громади міста на участь у здійсненні місцевого самоврядування може бути реалізовано в таких формах: місцевий референдум; вибори депутатів міської ради та міського голови; загальні збори громадян на місцем проживання; місцеві ініціативи; громадські слухання; участь у роботі органів місцевого самоврядування та робота на виборних посадах місцевого самоврядування; через взаємодію органів місцевого самоврядування та об'єднань громадян; інші форми [2].

Проаналізувавши норми Статуту територіальної громади міста Хмельницького (далі Статуту), потрібно зазначити можливі шляхи вдосконалення правового регулювання форм безпосереднього народовладдя.

По-перше, такі пріоритетні форми демократії як місцеві вибори та місцеві референдуми доцільно зазначити в Статуті, однак ні в якому разі не потрібно регулювати порядок їх проведення, як це здійснюється в статтях 34–39 Статуту. Порядок організації та проведення місцевих виборів та місцевих референдумів визначається виключно законами України. На сьогодні на законодавчому рівні врегульовані залишають лише місцеві вибори, зокрема в Законі України “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів” [7].

Однією із пріоритетних форм місцевого безпосереднього народовладдя виступають також і місцеві референдуми. Вони відіграють важливу роль, оскільки дозволяють членам територіальної громади, що мають право голосу, приймати або затверджувати нормативні положення та інші найважливіші рішення місцевого значення шляхом таємного голосування. Відповідно до статей 78 і 79 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, повноваження сільської, селищної, міської, районної в місті ради, сільського, селищного, міського голови можуть бути припинені достроково за рішенням місцевого референдуму [1]. 6 листопада 2012 року Верховна Рада України ухвалила Закон України “Про всеукраїнський референдум” [8]. Він викликав неоднозначну реакцію як у політиків, так і у науковців. У пункті 4 Прикінцевих положень зазначено, що “визнати з дня офіційного оприлюднення цього Закону таким, що втратив чинність, Закон України “Про всеукраїнський та місцеві референдуми”. Закон України “Про всеукраїнський референдум” був оприлюднений 28 листопада 2012 і потрібно констатувати, що відтоді правове регулювання порядку проведення місцевих референдумів в Україні відсутнє. Постає нагальне питання на законодавчому рівні належним чином врегулювати порядок проведення місцевих референдумів. 19 квітня 2011 року Верховна Рада України прийняла в першому читанні проект Закону України “Про місцевий референдум” № 7082 від 3.09.2010 року [9].

Отже, вважаємо за доцільне норми, що стосуються порядку регулювання місцевих виборів та місцевих референдумів, виключити із Статуту територіальної громади міста Хмельницького.

По-друге, правове регулювання загальних зборів громадян за місцем проживання у Статуті територіальної громади міста Хмельницького зводиться лише до встановлення квот представництва. Необхідно деталізувати процедуру скликання, проведення, компетенцію та реалізацію рішень загальних зборів громадян за місцем проживання.

Згідно із ч. 3 ст. 8 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, порядок проведення загальних зборів громадян за місцем проживання визначається законом та статутом територіальної громади. Що ж стосується Постанови Верховної Ради України, якою затверджено Положення про загальні збори громадян за місцем проживання [10], то її законом не визначено в якості нормативно-правової бази щодо регулю-

вання порядку проведення цих зборів. Крім того, ця Постанова прийнята ще до набрання чинності Конституцією України 1996 року та Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” 1997 року, і багато її положень є такими, що суперечать Конституції і законам. Однак, якщо проаналізувати статuti територіальних громад, то вони обмежено регулюють порядок скликання і проведення зборів громадян, і в більшості випадків відсилають саме до згаданої постанови. Можливі два варіанти виходу із цієї ситуації: або прийняття спеціального законодавчого акту, який б детально врегулював процедуру скликання і проведення загальних зборів, або ж врегулювання всіх питань скликання і проведення загальних зборів органами місцевого самоврядування самостійно у своїх статутах або інших рішеннях. Другий варіант видається нам більш виправданим, оскільки законодавство України повинно містити лише загальні засади місцевого самоврядування і давати ширші можливості органам місцевого самоврядування самостійно вирішувати питання місцевого значення (у т. ч. і питання проведення загальних зборів громадян за місцем проживання, громадських слухань, місцевих ініціатив тощо). Така практика є загальновизнаною у більшості демократичних держав світу.

По-третє, потребують оновлення, враховуючи реалії сьогодення, норми Статуту територіальної громади міста Хмельницького, що стосуються порядку проведення громадських слухань. Так, стаття 57 Статуту зводить громадські слухання лише зустрічей членів територіальної громади з депутатами міської ради, міським головою, іншими посадовими особами міської ради, її виконавчих органів та органів самоорганізації населення.

По-четверте, доцільно в Статуті територіальної громади міста Хмельницького запровадити й інші форми безпосереднього народовладдя. Зокрема, необхідно та статутному рівні врегулювати процедуру обговорення проєктів локальних нормативно-правових актів, порядок формування та діяльності громадської ради, інші форми консультацій з громадськістю тощо, які фактично проводяться на рівні територіальної громади міста Хмельницького, однак не закріплені в її Статуті.

Резюмуючи, варто відзначити, 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. У зв'язку із цим потребує свого вдосконалення правове регулювання на локальному рівні таких форм безпосереднього народовладдя як загальні збори громадян за місцем проживання, місцеві ініціативи, громадські слухання тощо. Тому на часі стоїть питання про внесення змін і до Статуту територіальної громади міста Хмельницького, який нещодавно відзначив своє 15-річчя.

### **Використані джерела:**

1. *Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.*
2. *Статут територіальної громади міста Хмельницького, затверджений Рішенням Хмельницької міської ради від 29 жовтня 1997 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.khmelnysky.com>.*
3. *Статут територіальної громади міста Києва, затверджений рішенням Київської міської ради № 371/1805 від 28 березня 2002 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kmv.gov.ua/print/news.asp?id=36574>.*
4. *Статут територіальної громади міста Львова, затверджений Ухвалою Львівської міської ради “Про затвердження Статуту територіальної громади міста Львова” № 1649 від 28 березня 2002 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу:*

<http://www.ngo.lviv.ua/index.php?option=com-content&view=article&id=2205:--e--&c&catid=29:s-&Itemid=27>.

5. Статут територіальної громади міста Суми, затверджений рішенням Сумської міської ради № 650-МР від 24 грудня 2003 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://meria.sumy.ua/ua/documents/statute?print=1>.
6. Статут територіальної громади міста Рівного, затверджений рішенням Рівненської міської ради № 549 від 2 листопада 2001 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.city-adm.rv.ua/RivnePortal/ukr/statut.aspx>.
7. 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.
8. Про всеукраїнський референдум: Закон України від 6.11.2012 р. // Голос України. – 2012. – № 226 (28 листопада).
9. Проект Закону про місцевий референдум № 7082 від 03.09.2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=38447](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=38447).
10. Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні: Постанова Верховної Ради України від 17 грудня 1993 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 6. – Ст. 30.



**Гаман Тетяна Василівна,**

*доцент кафедри державного управління та місцевого самоврядування  
Хмельницького університету управління та права;*

*заступник директора Хмельницького центру перепідготовки  
та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади,  
органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій,  
кандидат наук з державного управління, доцент*

## **ДО ПИТАННЯ ПІДВИЩЕННЯ КВАЛІФІКАЦІЇ ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ IV-VII КАТЕГОРІЙ**

За роки незалежності Української держави було закладено конституційно-правові, законодавчі, організаційні, матеріально-фінансові засади місцевого самоврядування як самостійної складової конституційного ладу України. Стаття 7 Конституції України передбачає, що в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування. Розділ XI “Місцеве самоврядування” регулює засади організації та функціонування місцевого самоврядування, закріплює основні підходи до розмежування компетенції між різними рівнями органів державної влади та органів місцевого самоврядування [1]. Після ухвалення Конституції України було прийнято базовий Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні”. Згодом було також прийнято Закони України “Про статус депутатів місцевих рад”, “Про столицю України – місто-герой Київ”, “Про службу в органах місцевого самоврядування”, “Про органи самоорганізації населення”, “Про асоціації органів самоврядування”. Крім того, Українська держава ратифікувала Європейську хартію місцевого самоврядування та Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади [2]. Проте, не зважаючи на зроблені кроки залишилося чимало проблемних питань, які потребують вирішення, одне із них – питання кадрового забезпечення

органів місцевого самоврядування та підвищення рівня професійної компетентності посадових осіб місцевого самоврядування шляхом безперервного навчання. У межах цієї публікації ми обмежимося проблематикою підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування.

Основним видом діяльності Центрів перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій (далі – Центрив, ХЦППК) є надання послуг з післядипломної освіти. Так протягом десяти місяців 2012 року в Хмельницькому Центрі підвищили кваліфікацію 1652 посадові особи місцевого самоврядування Хмельниччини. Підвищення кваліфікації здійснювалося на актуальні теми розвитку держави за різними формами навчання – професійна програма, тематичні короткострокові семінари, тренінги, тематичні постійно діючі семінари, виїзні навчання тощо.

За програмою спеціалізованих короткострокових навчальних курсів “Актуальні питання організації діяльності сільських, селищних рад” провчилися секретарі сільських, селищних рад; за професійною програмою – сільські, селищні, міські (міст обласного значення) голови; за програмами тематичних короткострокових семінарів – керуючі справами апаратів районних рад, спеціалісти юридичних відділів, спеціалісти виконавчих апаратів, які відповідають за ведення кадрової роботи. Проведено навчання голів постійних комісій обласної та районних, міських рад з гуманітарних питань.

Під час навчання розкривалася актуальна тематика, роз’яснювалися питання, що хвилюють кожного представника громади: “Перспективи розвитку органів місцевого самоврядування в контексті адміністративно-територіальної реформи”, “Повноваження органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин: суперечності, проблеми та шляхи їх розв’язання”, “Зміни в податковому законодавстві при справлянні земельного податку та орендної плати на землю”, “Правове забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування”, “Про стан дотримання Закону України “Про засади запобігання і протидії корупції” посадовими особами. Характеристика злочинів у сфері службової діяльності посадових осіб місцевого самоврядування. Відповідальність за корупційні діяння, правові засади відшкодування збитків, завданих внаслідок їх вчинення” тощо.

Особливу зацікавленість слухачів викликали заняття з вдосконалення використання сучасних інформаційно-комунікаційних технологій, які проводилися в комп’ютерних класах.

Не залишилися поза увагою питання здійснення державних закупівель – за програмою тематичного постійно діючого семінару “Правові та практичні аспекти державних закупівель в Україні” провчилася 65 посадових осіб місцевого самоврядування, які є членами комітетів з конкурсних торгів; з початку року 908 осіб місцевого самоврядування підвищили кваліфікацію за програмою короткострокового тематичного семінару “Актуальні питання реалізації Закону України “Про засади запобігання і протидії корупції””.

При реалізації навчального процесу акцент робиться, в першу чергу, на якості надання освітніх послуг. Проте, визначити якість навчання через категорію кількості є неможливим. Протягом останніх років кількісні показники діяльності Центрив оцінюються за методикою, запропонованою Головним управлінням державної служби України (сьогодні Національне агентство України з питань державної служби) шляхом заповнення Інформаційної картки зі звітними річними показниками. Ця форма підсумкового контролю є досить місткою, висвітлює практично усі сторони діяльності Центрив, але не відображає якісних показників.

З огляду на це, існує необхідність здійснення оцінки якості надання послуг з післядипломної освіти для внутрішніх потреб Центрів. У кожному Центрі проводиться анкетування слухачів за підсумками навчання, ведеться певний облік тощо. Так, у Хмельницькому ЦППК за 21 рік діяльності розроблено систему інформаційного забезпечення, що складається з окремих електронних баз даних: обліку даних державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, що пройшли підвищення кваліфікації та обліку пропозицій щодо вдосконалення навчального процесу. Масив інформації, який накопичено Хмельницьким Центром є значимим підґрунтям у щоденній роботі.

З метою моніторингу якісного рівня освітньо-організаційного процесу та комплексної оцінки надання освітніх послуг з післядипломної освіти Центром щорічно проводиться соціологічне дослідження “Якість навчально-організаційного процесу у ХЦППК”. Об’єктом дослідження є навчально-організаційний процес в ХЦППК, а предметом – його якісні показники. У процесі проведення зазначеного соціологічного дослідження як метод збору інформації використовується опитування слухачів Центру шляхом анонімного анкетування. За результатами соцдослідження в поточному році 96% респондентів, представників місцевого самоврядування, відмітили, що рівень надання освітніх послуг високий.

Отже, шляхом ведення електронного (статистичного) обліку, проведення соціологічних досліджень проводиться моніторинг якості підвищення кваліфікації управлінських кадрів області в Хмельницькому ЦППК.

Ми детально розглянули лише одну складову оцінки якості надання освітніх послуг, а саме, як оцінюють діяльність Центру слухачі. Проте, існують інші складові: рівень знань слухачів, методика його визначення та оцінювання; ступінь підготовки викладацького складу, їх вміння працювати з дорослою аудиторією, організація підвищення кваліфікації викладачів із врахуванням специфіки роботи тощо.

Разом з тим, підвищення рівня професійної компетентності посадових осіб місцевого самоврядування і ефективності роботи органів місцевого самоврядування, у цілому залежить від розвитку системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування, яка має забезпечити індивідуальну, беззупинну, випереджальну освіту використовуючи сучасні інформаційні технології.

На нашу думку, серед стратегічних пріоритетів модернізації системи підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування, необхідно виділити наступні: створення координаційних рад з питань підготовки та роботи з кадрами органів місцевого самоврядування при виконавчих апаратах обласних рад; формування та поступове впровадження системи безперервного навчання посадових осіб місцевого самоврядування шляхом створення і впровадження відповідних програм, консультаційних пунктів та центрів безперервного навчання; розробка дієвих механізмів підвищення мотивації посадових осіб місцевого самоврядування до навчання, зокрема через просування у службовій кар’єрі та підвищення рівня матеріального забезпечення; посилення інституційної спроможності освітніх закладів, інших інституцій у наданні якісних послуг органам місцевого самоврядування у сфері навчання їх посадових осіб; визначення загальнонаціональних стандартів якості освітнього та кадрового забезпечення муніципальної діяльності, що мають встановити чіткий порядок ліцензування, атестації та акредитації усіх установ та закладів, які займаються навчанням посадових осіб органів місцевого самоврядування тощо.

## Використані джерела:

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. – К.: Преса України, 1997 – 80 с.
2. Ставнійчук М. Реформа, з якою Україна запізнюється на 20 років / М. Ставнійчук // Дзеркало тижня. – 2012. – № 44 (30 листопада). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://dt.ua/POLITICS/reforma,\\_z\\_yakoju\\_ukrayina\\_zapiznuetsya\\_na\\_20\\_rokiv\\_-113049.html](http://dt.ua/POLITICS/reforma,_z_yakoju_ukrayina_zapiznuetsya_na_20_rokiv_-113049.html).
3. Про схвалення Концепції реформування системи підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад: Розпорядження КМУ від 28 листопада 2011 р. № 1198-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1198-2011-%D1%80>.



**Головко Тетяна Валеріївна,**

*старший викладач кафедри кримінального та цивільного права  
Приватного вищого навчального закладу “Європейський університет”,  
здобувач Харківського національного університету внутрішніх справ, адвокат*

## **КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ, АКТУАЛЬНІ НАПРЯМКИ ВДОСКОНАЛЕННЯ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ**

Місцеве самоврядування є довготривалим явищем у соціальному та політичному житті людства. Його становлення та розвиток в Україні має свій власний, складний, історичний шлях. Зародження елементів місцевого самоврядування на українських землях бере свій початок з епохи середньовіччя (X–XVII століть). Феномен місцевого самоврядування полягає у тому, що навіть через безліч століть до сьогодні воно перебуває у динамічному стані розвитку та вдосконалення, цікавить суспільство як складова частина соціально-економічного розвитку держави, складова добробуту нації [1, с. 79].

Особливістю становлення місцевого самоврядування у сучасній Україні є проходження нею власного тернистого шляху від адміністративно-командного періоду до демократичної моделі управління суспільством. Хронологічним початком становлення існуючої в Україні системи територіальної організації влади можна пов'язати з 16 липня 1990 року – днем прийняття Декларації про державний суверенітет України. У цьому документі вперше за сімдесят років існування комуністичного режиму було проголошено відмову від “радянської” системи організації влади, декларувався намір запровадити демократичні засади та принципи організації влади [1, с. 96].

Законодавча база, яка регулює місцеве самоврядування є невід'ємною частиною розвитку правових засад країни та залучення громадян до участі у ньому. Основними віхами у становленні місцевого самоврядування в Україні стало прийняття низки нормативно правових актів, прийнятих до Конституції України, які на сьогодні втратили чинність, а саме:

- Закон України “Про місцеві ради народних депутатів Української РСР та місцевого самоврядування” від 07.12.1990 р. (закон втратив чинність на підставі Закону України № 280/97-ВР від 21.05.1997 р., ВВР, 1997, № 24, ст. 170);

- Закон України “Про формування місцевих органів влади і самоврядування” від 03.02.1994 р. (закон втратив чинність на підставі Закону України № 280/97-ВР від 21.05.1997 р., ВВР, 1997, № 24, ст. 170);
- Закон України “Про вибори депутатів і голів сільських, селищних, районних, міських, районних у містах, областях рад” від 24.02.1994 р. (закон втратив чинність на підставі Закону України № 14/98-ВР від 14.01.1998 р., ВВР, 1998, № 3–4, ст. 15);
- Закон України “Про державно-правовий експеримент розвитку місцевого самоврядування в місті Ірпені, селищах Буча, Ворзель, Гостомель, Коцюбинське Київської області” від 05.04.2001 р. № 2352-III (втратив чинність на підставі Закону України № 2487-VI від 10.07.2010 р.);
- Конституційний Договір між Верховною Радою України та Президентом України “Про основні засади організації функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України” від 08.06.1995 р. (ВВР, 1995, № 18, ст. 133, Конституційний Договір втратив чинність на підставі Закону України № 254/96-ВР від 28.06.1996 р., ВВР, 1996, № 30, ст. 142);
- Указ Президента України “Про положення про обласну, Київську, Севастопольську міську державну адміністрацію”, затверджений Указом Президента України від 21.08.1995 р. № 760/95, (втратив чинність на підставі Указу Президента № 218/2002 від 05.03.2002 р.) та інші нормативно-правові акти.

З прийняттям Конституції України 28 червня 1996 року місцеве самоврядування набуло конституційного статусу, стало однією з засад конституційного ладу України. Важливе значення для становлення місцевого самоврядування в Україні мало також те, що 06 листопада 1996 року в місті Страсбурзі від імені України була підписана Європейська хартія місцевого самоврядування (ратифікована Верховною Радою України 15 липня 1997 року, після чого вона стала частиною національного законодавства України).

За Конституцією України, місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою, визнається і гарантується, його принципи закріплюються у законах України, основними з яких є: “Про місцеве самоврядування в Україні”, “Про статус депутатів місцевих рад”, “Про місцеві державні адміністрації” та “Про столицю України – місто-герой Київ” та інші [2, ст. 7, ч. 1 ст. 140].

Протягом 2001–2012 років Верховною Радою України було прийнято цілу низку законодавчих актів, що посилили правову основу та розширили принципи здійснення демократії на місцевому та регіональному рівнях. Серед них Закони України “Про службу в органах місцевого самоврядування”, “Про органи самоорганізації населення”, “Про Генеральну схему планування території України”, “Про благоустрій населених пунктів”, “Про всеукраїнський та місцеві референдуми”, “Про державну службу”, “Про розмежування земель державної та комунальної власності”, а також Бюджетний, Земельний та Цивільний кодекси України. Ряд актів Президента України, постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України сприяють впровадженню принципів місцевого самоврядування регулюванню і розвитку питань регіональної політики.

Загалом на сьогодні в Україні налічується більш як три тисячі нормативних актів, в яких згадується термін “місцеве самоврядування”, і біля сімсот законів, безпосередньо пов’язаних із цією сферою.

Враховуючи, що органи місцевого самоврядування є однією з головних основ розвитку демократії в Україні, усвідомлюючи, що охорона і посилення місцевого самоврядування є важливим внеском у розбудову держави на принципах демократії влади, з метою створення належних умов для реалізації територіальними громадами та органами місцевого самоврядування прав і повноважень, визначених Конституцією та



законами України, постійно виникає потреба у розгляді існуючих проектів нормативно-правових актів щодо розвитку місцевого самоврядування в Україні. На черзі до розгляду у Верховній Раді України знаходиться проект Закону України “Про адміністративно-територіальний устрій України”.

Вивчення діяльності органів місцевого самоврядування виявило актуальні проблеми пов’язані з фінансовим забезпеченням, наданням органами місцевого самоврядування якісних адміністративних послуг населенню, ефективним управлінням місцевим господарством, комплексним соціально-економічним розвитком населених пунктів, забезпеченням належної взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, формуванням і зміцненням власної дохідної бази місцевого самоврядування, функціонуванням об’єктів комунальної власності та якістю комунальних послуг, підготовкою, перепідготовкою та підвищенням кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування у відповідних навчальних закладах, відсутністю у необхідній кількості навчально-методичного матеріалу, інформаційного ресурсу для виявлення проблем місцевого розвитку.

Зазначені проблеми становлять актуальні напрямки розвитку та укріплення місцевого самоврядування на сучасному етапі соціально-економічного становлення України.

Перспективу розвитку та удосконалення у цій сфері я вбачаю через поступове законодавче урегулювання процесу створення децентралізованої моделі організації місцевої влади, спроможної ефективно впливати на процеси соціально-економічного і культурного розвитку на всій території України в умовах ринкової економіки, забезпеченні поліпшення якості адміністративних та управлінських послуг, що надаються населенню, та поступовому наближенню їх до рівня європейських стандартів.

Вважаю за необхідне, звернути увагу на вирішення самих гострих питань у цій сфері, таких, що безпосередньо впливають на добробут нації: матеріально-технічне забезпечення сільських та селищних рад, наданні якісних послуг органами місцевого самоврядування (мається на увазі – швидке реагування на нагальні потреби та потреби жителів регіонів України, які вимагають термінового вирішення), запровадженні інноваційного та закордонного досвіду роботи органів місцевого самоврядування з урахуванням вітчизняних історично-культурних та традиційних особливостей, співпраці з громадськими організаціями.

Шляхом поступового удосконалення нормативно-правової бази, впровадження перспективного реформування на сучасному етапі в Україні необхідно досягнути результати у:

- створенні прозорої системи у прийнятті управлінських рішень органами місцевого самоврядування, підвищенні рівня довіри до органів місцевого самоврядування всіх рівнів;
- створенні єдиної системи інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування, підвищенні якості та оперативного інформування місцевих рад;
- розповсюдженні позитивного досвіду діяльності органів місцевого самоврядування всіх рівнів, спрямованого на поступовий комплексний соціально-економічний розвиток місцевих громад;
- підвищенні рівня інформованості та правової освіти жителів місцевих громад; збереженні та розвитку культурних традицій місцевих громад та національних спільнот;
- створенні належних умов для виконання міськими, районними, сільськими та селищними радами власних та делегованих повноважень;

- поліпшенні науково-методичного забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування згідно з Конституцією та законами України;
- підвищенні рівня фахової підготовки посадових осіб органів місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад.

Завдяки законодавчому вдосконаленню актуальних напрямків розвитку місцевого самоврядування демократія перетворюється на: справжнє народовладдя, визнання і зростання прав територіальних співтовариств, які є первинними його суб'єктами, змістовнішими стають політичні і соціально-економічні права громадян, гармонізуються багатобічні відносини між ними і державою, стійкішою і стабільнішою стає сама держава, а влада, що нею реалізується, набуває демократичних і гуманістичних властивостей [3, с. 50].

Основним внеском наукової спільноти у розвиток та реформування місцевого самоврядування є проведення навчальних семінарів, конференцій, науково-дослідної та науково-методичної роботи, активна участь у роботі асоціацій, спілок, фондів, створених органами місцевого самоврядування, сприяння науковій розробці пілотних проєктів органами місцевого самоврядування, розробка програм, спрямованих на налагодження взаємодії та співпраці на засадах рівноправності між різними елементами системи місцевого самоврядування, залучення громадян до безпосередньої участі у здійсненні функцій місцевого самоврядування [4, с. 7].

#### **Використані джерела:**

1. *Муніципальне право України: навч. посіб.* / В. В. Кравченко, М. В. Пітцик. – К.: Атіка, 2003. – 672 с.
2. *Конституція України: Конституція, Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР, поточна редакція від 12.04.2012 р.* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://portal.rada.gov.ua>.
3. Баймуратов Михайло. *Місцеве самоврядування як фактор інтернаціоналізації національного та конституціоналізації міжнародного правопорядків* / М. Баймуратов // *Юридичний журнал МОН України НПУ ім. М. П. Драгоманова.* – 2011. – № 2 (104). – С. 46–53.
4. Біленчук П. Д. *Місцеве самоврядування в Україні (муніципальне право): навч. посіб.* / П. Д. Біленчук, В. В. Кравченко, М. В. Підмогильний. – К.: Атіка, 2000. – 304 с.



***Грушкевич Тетяна Володимирівна,***

*в. о. доцента кафедри трудового, земельного та господарського права  
Хмельницького університету управління та права,  
кандидат юридичних наук*

#### **МІСЦЕ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ІНСТИТУЦІЙНО-ФУНКЦІОНАЛЬНІЙ СТРУКТУРІ СИСТЕМИ ОРГАНІВ УПРАВЛІННЯ В ІНФОРМАЦІЙНІЙ ЕКОЛОГІЧНІЙ СФЕРІ**

Перед Україною на теперішній момент стоїть важлива місія – спрямувати та унормувати розвиток інформаційної сфери, не допустити негативних побічних проявів під час цих процесів і тим самим прискорити перехід нашої держави до якісно нової стадії розвитку – інформаційного суспільства. Ефективність владно-організуючого

впливу на процеси, що відбуваються в інформаційній, зокрема й екологічній, сфері значною мірою залежить від наявності досконалої інституційно-функціональної складової інформаційного екологічного забезпечення.

Управлінська діяльність усіх інституцій має бути спрямована на реалізацію функцій і повноважень цього забезпечення з метою належного унормування системи зовнішніх та внутрішніх організаційних потоків інформації про стан довкілля, якість харчових продуктів та предметів побуту, яка забезпечує належне використання, відтворення, охорону природних ресурсів, забезпечення якості навколишнього природного середовища, гарантування екологічної безпеки, реалізацію та захист екологічних прав.

Особливості інституційно-функціональної складової інформаційного екологічного забезпечення зумовлені специфікою об'єкта управління, яка полягає у поєднанні у ньому двох складових – інформаційної та екологічної. Тому й управлінський вплив вимагає узгодження діяльності різних органів влади між собою та іншими інституціями.

Важливе значення в дослідженні інституційно-функціональної складової інформаційного екологічного забезпечення належить з'ясуванню особливостей побудови системи і визначення основних напрямів діяльності органів управління цієї сферою, яка має свої суттєві особливості, що потребують вивчення.

Аналіз позиції сучасних науковців (І. В. Арістової [1, с. 131–146], Й. У. Мастяниці, О. В. Сосніна, Л. С. Шиманського [2, с. 103–104]) з приводу державного управління в інформаційній сфері та окремих її складових, говорить про те, що керуючу підсистему державного управління, як правило, прийнято повністю ототожнювати із системою органів державного управління в цій сфері.

З такою точкою зору важко погодитися, оскільки система суб'єктів державного управління може включати не тільки державні органи, а й недержавні формування, які теж в окремих випадках здійснюють від імені держави деякі її функції [3, с. 18]. Підтвердження цьому знаходимо, зокрема, у ч. 6 ст. 5 Закону України “Про державну таємницю”, згідно з якою функція забезпечення охорони державної таємниці відповідно до вимог режиму секретності покладається не лише на керівників державних органів, а й на керівників недержавних утворень, якими є, наприклад, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, що не належать державі. Відповідно до ст. 27 цього Закону за керівниками зазначених органів, підприємств, установ, організацій закріплені повноваження приймати рішення про надання доступу до конкретної секретної інформації та її матеріальних носіїв [4].

Обсяг і характер компетенції конкретного органу управління зумовлений його місцем у структурі всієї системи органів управління цієї сферою. У науковій літературі існують різні точки зору з цього питання. За найбільш розповсюдженою з них у системі органів управління окремими складовими інформаційної екологічної сфери прийнято виділяти декілька рівнів.

На основі аналізу та врахування переваг і недоліків ідей різних авторів, беручи до уваги підхід, що запропонований Ю. Б. Бурило [5, с. 112], а також враховуючи специфіку управлінської сфери, що становить для нас інтерес, вважаємо за можливе запропонувати бачення інституційно-функціональної структури системи органів управління в інформаційній екологічній сфері, що складається з п'яти рівнів:

- перший – рівень стратегічного управління, що здійснюється Президентом України, Кабінетом Міністрів України та Радою національної безпеки і оборони України;
- другий – рівень галузевого / міжгалузевого управління, що здійснюється центральними органами виконавчої влади, а також окремими позавідомчими органами і полягає у здійсненні нормативного, методологічного, наукового забезпечення, ре-

алізації регуляторних функцій, міжгалузевої координації, відомчого контролю і нагляду у відповідних складових цієї сфери;

- третій – рівень місцевого управління, що здійснюється місцевими державними адміністраціями, територіальними органами окремих центральних органів виконавчої влади і полягає у забезпеченні реалізації завдань і функцій держави в окремих галузях інформаційної екологічної сфери в межах областей та районів, а також здійсненні міжгалузевої координації різних напрямів державної інформаційної політики в екологічній сфері на місцевому рівні;
- четвертий рівень – локальне управління інформаційно-екологічними правовідносинами, яке здійснюють органи місцевого самоврядування, керівні органи державних підприємств, установ, організацій, що спеціалізуються на здійсненні функцій управління інформаційною діяльністю цих організацій;
- п'ятий рівень – громадське управління – здійснюється громадськими організаціями, діяльність яких має екологічне спрямування.

В умовах становлення відкритого громадянського суспільства здійснення управління у будь-якій галузі чи сфері суспільних відносин, в тому числі й інформаційній екологічній сфері, не може бути прерогативою виключно державних органів. Як наголошує Дж. Томпкінс, саме відкритість і доступність при прийнятті владних рішень є невід'ємними складовими того, що робить демократичний режим демократичним [6, с. 12]. Отже, здійснення управління у цій сфері значною мірою залежить від участі в ньому недержавних суб'єктів, тому сконцентруємо увагу на розгляді четвертого рівня управління – рівень локального управління інформаційними екологічними відносинами. В організаційному плані цей рівень представлений органами місцевого самоврядування, керівними органами підприємств, установ, організацій, які спеціалізуються на здійсненні функцій управління інформаційною діяльністю цих організацій (наприклад, керівні органи державних інформаційних агентств, друкованих та електронних ЗМІ тощо) та іншими інституціями, що мають відношення до інформаційного екологічного забезпечення.

Слід окремо відмітити, що в суто функціональному вимірі локальне державне управління інформаційними процесами присутнє у всіх без винятку державних органах, підприємствах, установах і організаціях, а в деяких випадках, що стосуються виконання державних завдань і функцій, також і в недержавних структурах (наприклад, здійснення управлінських функцій органами місцевого самоврядування, недержавними підприємствами, установами, організаціями). Це зумовлено тим, що функціонування жодного державного органу та його апарату, будь-якої іншої державної структури неможливе без надходження, акумулювання, опрацювання і поширення ним інформації. Так, наприклад, керівники всіх державних органів, їх структурних підрозділів дають вказівки своїм підлеглим щодо аналітичного опрацювання тієї чи іншої інформації, її розмноження і поширення, забезпечення захисту державної таємниці, реагування на інформаційні запити громадян тощо. Водночас в організаційному плані в якості суб'єктів управління тут виступають не цілісні органи управління, які спеціалізуються на управлінні саме інформаційними процесами, а окремі посадові особи, для яких часто управління цими процесами носить суто допоміжний, обслуговуючий характер по відношенню до профільюючих видів їх управлінської діяльності. У зв'язку з цим маємо чітко розмежовувати поняття локального інформаційного управління, що здійснюється відповідними органами державного управління від локального інформаційного управління, здійснюваного іншими суб'єктами управлінської діяльності [7, с. 23].

Досить широке коло управлінських повноважень, що стосуються інформаційної екологічної сфери, існує в компетенції органів місцевого самоврядування. Одне із

них, відповідно п. 16 ч. 1 ст. 43 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” полягає у затвердженні районними та обласними радами цільових програм. Зокрема, на реалізацію цього повноваження сесією Хмельницької обласної ради 2 березня 2011 року затверджено “Комплексну програму охорони навколишнього природного середовища Хмельницької області на 2011–2015 роки” та “Програму моніторингу довкілля Хмельницької області на 2011–2016 роки”.

Основними завданнями програм є:

- поліпшення екологічного стану довкілля шляхом забезпечення охорони, раціонального використання і відтворення природних ресурсів; досягнення гармонійної взаємодії громади і навколишнього середовища, розвитку виробничого комплексу та інфраструктури населених пунктів; забезпечення економічних, культурно-естетичних, пізнавальних, освітніх, наукових, рекреаційних та інших потреб населення області; створення на території Хмельницької області національної екологічної мережі України, яка повинна відповідати вимогам щодо її функціонування у системі Всеєвропейської екологічної мережі;
- удосконалення регіональної системи моніторингу довкілля з метою поліпшення діяльності з організації і координації заходів щодо здійснення моніторингу довкілля, досягнення належного рівня інформаційного забезпечення державного контролю за станом довкілля, прогнозування його змін та розробки науково обґрунтованих рекомендацій для прийняття ефективних управлінських рішень [8].

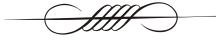
Однією із структурних одиниць “Комплексної програми охорони навколишнього природного середовища Хмельницької області на 2011–2015 роки” є підпункт “Наукове та інформаційне забезпечення”, який детально регулює основні заходи інформаційного характеру, які спрямовані на забезпечення належного виконання цієї програми.

У перспективі роль органів місцевого самоврядування у здійсненні управління в інформаційній сфері може значно зрости. Реформою місцевого самоврядування передбачається суттєве розширення повноважень органів місцевого самоврядування, передусім, повноважень, делегованих їм державою на районному рівні. Крім цього, подальше розширення ролі недержавних суб’єктів у безпосередньому здійсненні управління інформаційною екологічною сферою може відбуватися завдяки створенню правових передумов для активного залучення до цього процесу громадських організацій, які діють з метою сприяння реалізації та захисту прав громадян у цій сфері.

#### **Використані джерела:**

1. Арістова І. В. *Державна інформаційна політика та її реалізація в діяльності органів внутрішніх справ України: організаційно-правові засади: дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.07 / Арістова Ірина Василівна.* – Харків, 2002. – 476 с.
2. *Мастяниця Й. У. Інформаційні ресурси України: проблеми державного управління / Й. У. Мастяниця, О. В. Соснін, Л. Є. Шиманський.* – К.: НІСД, 2002. – 140 с.
3. *Колпаков В. К. Адміністративне право України: підруч. / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко.* – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.
4. *Про державну таємницю: Закон України від 21.01.1994 р. // Відомості Верховної Ради України.* – 1994. – № 16. – Ст. 93.
5. *Бурило Ю. П. Організаційно-правові питання державного управління в інформаційній сфері: дис. ... кандидата юрид. наук: 12.00.07 / Бурило Юрій Павлович.* – К., 2008. – 216 с.
6. *Tompkins J. R. Organization Theory and Public Management / J. R. Tompkins.* – Belmont et.c.: Thomson Wadsworth, 2005. – 416 p.

7. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: курс лекций / Г. В. Атаманчук. – М.: Юридическая литература, 1997. – 400 с.
8. Хмельниччина з новими природоохоронними програмами // Державне управління охорони навколишнього природного середовища в Хмельницькій області [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ecohm.gov.ua/index.php?output=news&menu=podii&id=11032011>.



**Гуменюк Ірина Олександрівна,**  
головний консультант Інституту законодавства Верховної Ради України,  
кандидат юридичних наук

**Войнарівський Микола Миколайович,**  
суддя Миколаївського районного суду Миколаївської області

### **УДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИХ ПРИНЦИПІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ВІДПОВІДНО ДО ЄВРОПЕЙСЬКИХ ВИМОГ**

Процес впровадження європейських принципів місцевого самоврядування, на жаль, все ще не набув ознак необхідної завершеності та системності. Внесення відповідних змін та доповнень у діюче законодавство про місцеве самоврядування відбувається фрагментарно, стосується окремих організаційних питань. Хаотичність реформування законодавства має негативні наслідки – положення нормативно-правових актів стають незрозумілими для суб'єктів місцевого самоврядування. У той же час, існування значної кількості законів та підзаконних нормативно-правових актів, де згадується про органи місцевого самоврядування, призводить до їх незнання та створення сприятливих умов для обмеження права на самоврядування.

Удосконалення правових принципів здійснення місцевого самоврядування є необхідним у контексті інтеграційних процесів руху України до світового співтовариства. Указом Президента України від 28 квітня 2004 року була схвалена Стратегія економічного та соціального розвитку України “Шляхом європейської інтеграції” на 2004–2015 роки. Визначений державний курс вимагає розробки наукових засад адаптації всієї національної системи права до європейських стандартів, оновлення механізмів державного управління, взаємовідносин органів місцевого самоврядування і місцевих органів виконавчої влади (на доктринальному рівні) та розподілу, передачі і делегування владних повноважень відповідно до світових традицій демократичного управління, посилення ролі самоврядних структур (на законодавчому рівні). Такі цілі впливають не тільки з членства України у Раді Європи і її Конгресі місцевих і регіональних влад, а й зобов'язань, передбачених Європейською хартією місцевого самоврядування, яку 15 липня 1997 року Верховна Рада України ратифікувала.

Європейська хартія місцевого самоврядування є модульним законом. Держави-члени Ради Європи погодилися гарантувати своєму населенню право на участь в управлінні державними справами. Визначені в цьому документі положення передбачають право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення [1]. Приєднання до вказаного акту означає визнання державою для себе обов'язковими двадцятьма пунктів частини I

Хартії, які закріплюють основні організаційно-правові принципи діяльності місцевого самоврядування. Таким чином, наше законодавство має бути приведено у відповідність до положень міжнародного акту, які Україна визначила для себе обов'язковими. Щодо інших норм, то вони являються стандартами, які доцільно використовувати у законотворчій діяльності.

На думку фахівців, перманентні експерименти щодо реформування інститутів територіальної організації влади на місцях, здійснювались без достатнього наукового обґрунтування, на основі емпіричного досвіду протягом 90-х – 2010-х років, тому бажаних результатів не дали [2]. Повністю погодитись з таким твердженням важко. Вважаємо, головна проблема реформування місцевого самоврядування лежить не в правовій площині, хоча ще рано вести мову про значну наблизеність законодавства України до принципів і норм Європейської хартії місцевого самоврядування. Намагання здійснити оновлення організаційно-правових засад місцевого самоврядування без врахування концепції культурної відносності, яка розповсюджується і на юридичну сферу [3] не дало вагомих результатів, особливо якщо згадати, що у минулому правова самостійність місцевих органів була умовною. На нашу думку, це один із чинників фактичної несамостійності органів місцевого самоврядування, що обумовлює перевалювання прямого державного управління.

Самоврядування – це найвища форма демократії, в основі якої принцип соціальної солідарності. Його складовими елементами (або організаційними принципами) є самоорганізація, саморегулювання, самодіяльність, самовідповідальність. Рівняння на європейське законодавство, яке базується на усталених демократичних традиціях, є перспективним напрямком розвитку не тільки національного законодавства, а й практики демократичного самоврядування в Україні. Низький рівень громадянського суспільства, незрозуміння правових можливостей, які має самоврядування – головна проблема реформування. Нові організаційно-правові принципи місцевого самоврядування повинні забезпечити активність та зацікавленість участі у правотворчості, реалізації права і правовому контролю всіх суб'єктів місцевого самоврядування. Без цього норми, якими б досконалими за змістом вони не були, залишаються формальними. Доцільно приділити належну увагу активній співпраці з різноманітними міжнародними організаціями у процесі запровадження нових організаційно-правових засад місцевого самоврядування. Необхідно продовжувати реформування законодавства, здійснювати обов'язкову юридичну експертизу схвалюваних нормативно-правових актів з питань місцевого самоврядування на предмет відповідності міжнародним стандартам.

Вимоги до держави, які містяться у преамбулі Європейської хартії місцевого самоврядування, вказують на те, що недостатньо заходів, направлених на створення умов існування органів місцевого самоврядування. Вони мають бути наділені реальними функціями, тобто система органів місцевого самоврядування повинна бути функціональною. На нашу думку, до ознак функціональності слід віднести: 1) встановлення сфери компетенції (основні повноваження та функції, а також повноцінне делеговане право); 2) забезпечення права на визначення своєї внутрішньої адміністративної структури (її варіативності); 3) реальне застосування у всіх сферах діяльності принципу соціального партнерства та співпраці з іншими органами самоорганізації; 4) стимулювання розвитку та забезпечення відповідним правовим регулюванням механізмів громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування; 5) професійність, фінансова самостійність та субсидіарність; 6) юридична відповідальність; 7) адекватність правового регулювання (зміни, що вносяться до законодавства, повинні гарантувати функціональність системи органів місцевого самоврядування).

Структурна самостійність та організаційні принципи роботи вказують на законодавче виокремлення органів місцевого самоврядування із системи органів державної влади. У той же час, органи місцевого самоврядування залишаються в системі державно-владних відносин. Відповідно до Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, органи місцевого самоврядування наділяються значними повноваженнями, затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку та контролюють їх виконання. Діяльність органів місцевого самоврядування має владний характер: в певних випадках передбачає застосування примусу; акти органів місцевого самоврядування, прийняті відповідно до вимог законодавства, обов’язкові для виконання. Таким чином, місцеве самоврядування це не тільки сфера самоорганізації та самостійності населення, а й особливий (специфічний) рівень влади. Організаційно відокремлені від державної влади, вони залишаються з нею пов’язані функціонально. Така організаційно-структурна самостійність складає зміст принципу децентралізації державного управління.

Найбільш гострим та дискусійним залишається питання розмежування функцій та повноважень центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, а також організаційно-правове забезпечення делегування повноважень. На нашу думку, одним із основних принципів делегованого права повинно стати чітке розмежування повноважень. Практика місцевого самоврядування та важливість окремих напрямків діяльності, які вимагають професійного управлінського досвіду, дає об’єктивні підстави для вилучення зі сфери делегованих повноважень, передбачених законом, ряду питань. Іншим принципом повинно бути врахування того, що місцеве самоврядування не знаходиться у ієрархічному зв’язку з органами державної виконавчої влади. Щодо останнього, то відповідно до ч. 2 ст. 16 Закону про місцеве самоврядування, органам місцевого самоврядування можуть надаватися окремі повноваження органів виконавчої влади, у здійсненні яких вони підконтрольні відповідним органам виконавчої влади [4]. Таким чином, необхідність розробки ключових концептуальних позицій делегованого права залишається актуальною як в адміністративно-му, так і в муніципальному праві.

У цілому, важливість теми обумовила значну кількість наукових досліджень інституту місцевого самоврядування. Ці пошуки здійснюються в рамках різних суспільних наук, зокрема і в юридичних. Масштабність та багатогранність проблематики перешкоджає єдиному, фундаментальному та комплексному аналізу законодавства про місцеве самоврядування. Його інтенсивний розвиток значно випереджає процес теоретичного осмислення правових проблем організації та здійснення місцевого самоврядування. У сучасних умовах важко применшити значимість дослідження досвіду місцевого самоврядування зарубіжних країн, виділення їх найбільш позитивних та негативних аспектів, а також можливостей використання їх кращого досвіду у вітчизняній практиці. Аналіз законодавчого забезпечення місцевого самоврядування більшості європейських держав дозволяє з впевненістю стверджувати про відсутність домінування тієї чи іншої моделі самоврядування. Відповідно до міжнародних стандартів, питання вибору організаційно-правових засад місцевого самоврядування є питанням політичної доцільності, іншими словами – місцеве самоврядування має досягати тих цілей, які дозволяють державам вважати себе демократичними. Саме такий принцип повинен бути покладений в основу законодавства про місцеве самоврядування в Україні.



### Використані джерела:

1. *Європейська хартія місцевого самоврядування, ратифікована Законом України від 15 липня 1997 р. "Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування" // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 38. – Ст. 249.*
2. *Проект концепція реформування територіальної організації влади в Україні, розроблений Українською Асоціацією районних та обласних рад [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.alai.com.ua>.*
3. *Михайловская И. Б. Конституционное закрепление прав и свобод личности: взгляд извне / И. Б. Михайловская // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. – 1998. – № 2 (23). – С. 35.*
4. *Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.*



**Густяк Ірина Анатоліївна,**  
студентка 5 курсу навчально-наукового інституту  
заочного та дистанційного навчання  
Національної академії внутрішніх справ України

### МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ

Сучасний процес демократичних перетворень в українському суспільстві потребує від держави вирішення нових політичних, економічних та соціальних завдань. Одним із головних завдань становлення України як демократичної, соціальної та правової держави, побудови громадянського суспільства є формування ефективної системи місцевого самоврядування, яка спроможна була б задовольняти інтереси громадян в усіх сферах життєдіяльності.

Місцеве самоврядування є найважливішим елементом конституційного ладу демократичних країн та виступає однією з основ демократичного управління суспільством. Саме воно відіграє вирішальну роль в реалізації одного з головних завдань сучасності – об'єднання в єдине ціле інтересів держави, суспільства і особистості, оскільки сама його сутність полягає в гармонізації прав і свобод людини та громадянина з інтересами держави і суспільства [1, с. 20].

Сучасна система місцевого самоврядування як формальне втілення народовладдя насправді унеможливує реалізацію багатьох принципів демократії, вироблених практикою західноєвропейських держав, зокрема принципу субсидиарності, самостійності у прийнятті рішень, свободи ініціативи в межах закону та інших. Її реформування покликане об'єктивними закономірностями сучасного політичного та соціально-економічного буття, адже від регулювання та управління місцевими справами залежить реалізація гарантованих Конституцією України соціальних, економічних та інших прав і свобод громадянина. Актуальність цієї проблеми також зумовлена суперечливими процесами становлення локальної демократії в Україні та дуалістичним ставленням до неї держави, що виражається як визнанням та захистом місцевого самоврядування на найвищому законодавчому рівні, так і відсутністю виваженої послідовної політики та системного підходу щодо його становлення [2, с. 3; 3, с. 4].

Основні засади створення та функціонування системи місцевого самоврядування закріплені в Конституції України [4] та Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні” [5] і здійснюється на принципових засадах сформульованих Європейській хартії про місцеве самоврядування [5]. Зокрема, у ст. 7 Конституції України встановлюється, що в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування, йому також присвячений XI розділ Основного закону держави [4]. На основі зазначених конституційних норм 1997 р. році було прийнято Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” [5]. У ст. 3 зазначеного Закону визначено, що громадяни України реалізують своє право на участь у місцевому самоврядуванні за належністю до відповідних територіальних громад. Будь-які обмеження права громадян України на участь у місцевому самоврядуванні залежно від їх раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, терміну проживання на відповідній території, за мовами чи іншими ознаками забороняється. Крім цього, чинним законодавством України визначено основні принципи місцевого самоврядування: народовладдя; законності; гласності; колегіальності; поєднання місцевих і державних інтересів; виборності, правової організаційної та матеріально фінансової самостійності в межах повноважень; підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами, їх органів та посадових осіб; державної підтримки; гарантії місцевого самоврядування; судового захисту прав місцевого самоврядування.

Аналіз вищезазначених актів дає підстави свідчити про створення достатньої правової основи для ефективного функціонування та розвитку місцевого самоврядування в Україні. Однак, практична реалізація положень чинного законодавства про місцеве самоврядування свідчить про існування ряду проблем у діяльності суб’єктів публічних правовідносин, що потребують ґрунтовного вивчення та вирішення. Зокрема, на сучасному етапі суспільного розвитку виникла необхідність внесення низки змін і доповнень до Конституції України. Слід погодитися з точкою зору Ю. Битяка, що конституційні норми про місцеве самоврядування не отримали відповідної конкретизації на рівні законних актів, а тому необхідно привести правові акти, які регулюють відносини у сфері місцевого самоврядування, у відповідність до положень Основного Закону [7, с. 21–25].

Найболючішим залишається питання повноважень місцевого самоврядування. Так, якщо порівняти два закони “Про місцеве самоврядування України” [5] і “Про місцеві державні адміністрації” [8], то можна виявити спільність об’єктів регулювання органів місцевого самоврядування і місцевих державних адміністрацій. При цьому, виникає таке явище як конкуренція компетенції, адже на врегулювання одних і тих же правовідносин претендують два різних за своїм призначенням органи публічної влади.

У ст. 143 Конституції України передбачається можливість надання органам місцевого самоврядування повноважень органів виконавчої влади. Органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади [4]. Однак, чіткого визначення “делегованих повноважень” у чинному законодавстві немає. Крім цього, відсутня і чітка процедура делегування повноважень і можливість відмови сторін від них.

Не повною мірою дотриманий принцип субсидіарності, передбачений статтею 4 Європейської хартії місцевого самоврядування [6]. Внаслідок цього значна частина повноважень місцевого самоврядування отримала статус “делегованих”, а характер розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади призвів до виникнення знову ж “конкуренції компетенцій”, коли одні й ті ж питання опинилися у віданні різних органів публічної влади [9].

Умовою ефективного функціонування органів місцевого самоврядування є також їх фінансова незалежність. Фінансова незалежність – це самоврядування в сфері фінансів, а саме можливість вибору такої системи формування, розподілу та використання місцевою владою фінансових ресурсів, які б забезпечили виконання покладених на неї завдань та функцій. У законодавстві закріплено, що місцеве самоврядування має самостійну фінансову основу, а саме, п. 6 ст. 16 Закону України “Про місцеве самоврядування” [5] встановлює: “місцеві бюджети є самостійними, вони не включаються до Державного бюджету України, бюджету АРК та інших місцевих бюджетів”. Це ж фактично впливає і з Європейській хартії місцевого самоврядування, в якій наголошується, що законні повноваження на виконання певних обов’язків не мають сенсу, якщо місцеві органи влади позбавлено необхідних для цього фінансових засобів [6]. Однак достатні й стабільні власні фінансові ресурси органи місцевого самоврядування фактично не мають, що відповідно впливає на ефективність виконання ними своїх повноважень. Адже забезпечення фінансової незалежності місцевого самоврядування в демократичній державі дає змогу: раціоналізувати видатки місцевих бюджетів та увідповіднити їх потребам територіальних громад; пришвидшити розвиток демократичних інститутів та активізувати участь громадян у вирішенні питань місцевого значення.

Головним каменем спотикання в розв’язанні проблеми зміцнення фінансової незалежності місцевого самоврядування в Україні, на наш погляд, є децентралізація фінансів. Необхідно чітко розмежувати на законодавчому рівні видатки на виконання делегованих державою і власних повноважень органами місцевого самоврядування.

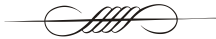
Вищезазначені проблемні питання місцевого самоврядування в Україні свідчать про необхідність розширення можливостей самоврядування не просто формально на рівні законодавства, а й шляхом запровадження реально діючих інститутів і гарантій які б мали своєю матеріально-фінансовою основою стабільні, своєчасні ресурси в обсязі необхідному для надання послуг на місцевому та регіональному рівні. При цьому, має бути враховане питання про оптимальне співвідношення повноважень органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади держави на місцях, яке б сприяло їх конструктивній співпраці на місцевому рівні.

Кінцевим результатом розв’язання соціально-політичних проблем місцевого самоврядування в Україні має стати розбудова справжньої – повноцінної європейської моделі місцевого самоврядування, проведення цілеспрямованої державної регіональної, муніципальної політики, і як результат внесення відповідних змін до Конституції України та розробка і прийняття нового Закону України “Про місцеве самоврядування”.

### **Використані джерела:**

1. Астапова Т. О. *Адаптація зарубіжного досвіду реформування діяльності органів місцевого самоврядування в Україні: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.04 / Т. О. Астапова; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Харк. регіон. ін-т держ. упр. – Х., 2010. – 20 с.*
2. Михайловська К. В. *Місьцеве самоврядування як форма народовладдя: особливості інституційної моделі в Україні: автореф. дис. ... канд. політ. наук: 23.00.02 / К. В. Михайловська; Одес. нац. юрид. акад. – О., 2010. – 16 с.*
3. Лазор О. Д. *Інституціоналізація публічної самоврядної влади в Україні: автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр.: 25.00.04 / О. Д. Лазор; Класич. приват. ун-т. – Запоріжжя, 2010. – 40 с.*
4. *Конституція України, прийнята Верховною Радою України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.*

5. Закон України “Про місцеве самоврядування” від 21.05.1997 р. //Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
6. Європейська хартія про місцеве самоврядування від 15.10.1985 р., ратифікована Законом України № 452/97-ВР від 15.07.97 р. та підписана 6 листопада 1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
7. Битяк Ю. П. Проблемні питання вдосконалення процесу державного будівництва та місцевого самоврядування в Україні / Ю. П. Битяк // Теорія та практика державного правління: зб. наук. праць. – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”. – 2008. – Вип. 24. – С. 21–25.
8. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/586-14>.
9. Лаврик В. Б. Проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://sd.net.ua/2011/04/27/problemi-stanovlennya-ta-rozvitku-miscevogo.html>.



**Дармограй Олена Олексіївна,**  
аспірант Інституту законодавства Верховної Ради України,  
ТОВ “Дюпон Україна”

## **ЩОДО ПОНЯТТЯ СТИЛЮ ДЕРЖАВНОЇ УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ**

Актуальність теми дослідження проблематики стилю державно-управлінської діяльності визначається насамперед історичним і соціально-культурним контекстом, в якому відбувається розвиток сучасного українського суспільства і його державно-політичної системи. Протягом сімдесяти років Україна входила до складу наддержави, якій був притаманний стиль авторитарного управління, вплив якого відчувається й нині. Перші поштовхи до зміни стилю державного управління намітилися ще у 80-х роках разом з приходом політики “перебудови”. І, хоча, з тих часів минуло вже більше 20 років, можна з впевненістю стверджувати, що Україна ще й досі знаходиться в процесі суспільних та державних трансформацій, при чому цей процес значно загострився протягом останніх декількох років, свідченням чого є події 2004–2007 років. Слід відмітити, що переорієнтація масової свідомості, зміна світоглядних засад, часткове утвердження цінностей громадянського суспільства та інші події, що відбуваються в сучасному суспільстві, відбуваються швидшими темпами, ніж зміна стилю та методів державного управління, що призводять до того, що усядакований з радянських часів та лише частково реформований стиль державного управління, не зовсім відповідає потребам сучасності. Також слід відмітити, що, на разі, є відсутнім уніфіковане та комплексне розуміння самого поняття стилю державного управління, його елементів та компонентів. Інколи зустрічається навіть ототожнення стилю державного управління з політичним режимом. Таким чином, удосконалення стилю державного управління, до чого досить часто лунають заклики, має відбуватися на основі комплексного розуміння суті цього явища.

Для справедливості слід відзначити, що комплексне дослідження стилю саме державно-управлінської діяльності на сьогодні є відсутнім у вітчизняній науці. За таких умов доцільним є звернення до науки управління (менеджменту) та використання її надбань з урахуванням державно-управлінських особливостей.

Поняття стилю державного управління. Відповідно до тлумачного словника В. І. Даля, стиль – це пошиб, рід, спосіб, смак, манера [1, с. 171]. Визначення стилю також наводиться і в інших джерелах [2] відповідно до яких стилем є сукупність прийомів, характерних рис якої-небудь діяльності, поведінки, методу роботи. Тобто, саме поняття стиль передбачає певні якісні характеристики явища, процесу або діяльності. Визначення стилю управління наводиться у Словнику термінів та понять з державного управління, відповідно до якого “стиль управління” – це сукупність найбільш характерних і стійких методів вирішення завдань і проблем, що використовуються в практичній діяльності керівником [3, с. 198]. У ході низки досліджень присвячених стилю управління було сформульовано наступні характеристики стилю:

- 1) стиль відображає усталені способи діяльності керівника і тісно пов'язаний з психологічними особливостями мислення, прийняття рішень, спілкування тощо;
- 2) стиль не є вроджена та незмінна якість, яка формується в процесі діяльності. Стилям управління можна навчати;
- 3) описання та класифікація стилів повинні відображати змістовні характеристики самої управлінської діяльності.

Таким чином, можна зробити узагальнююче визначення стилю управління як набору прийомів, форм та методів вирішення завдань і проблем, що динамічно формується в процесі діяльності і пов'язаний з психологічними якостями особи, що здійснює управління.

Щодо стилю власне державно-управлінської діяльності, то російський дослідник Г. В. Атаманчук визначає його як складне, багатоелементне та системне явище, а саме як систему соціально-ефективних та таких, що постійно розвиваються, способів, засобів, форм і методів щоденного функціонування посадових осіб і в цілому органів державної влади і місцевого самоврядування, що заснована на відповідних принципах і така, що забезпечує раціональне та демократичне ведення управлінських справ [4, с. 430].

Він також відмічає, що відмінність стилю державно-управлінської діяльності від стилю роботи в інших сферах суспільства вбачається перш за все в соціальній активності посадових осіб та органів, яка: 1) пов'язана із застосуванням державно-владних повноважень; 2) чітко і в повній мірі нормативно регламентована; 3) за ціль має формування і реалізацію управлінського впливу.

Варто зауважити, що стиль управлінської діяльності залежить від багатьох факторів, серед яких можна виокремити суспільно-політичний устрій, історію, традиції народів, що об'єднанні в державу, економічні, політичні, міжнародні та духовні обставини, за яких здійснюється управління, рівень освіти тих, хто управляє та тих, ким управляють тощо. Більшість дослідників нині схиляються до думки, що стиль безпосередньо залежить від основного його носія – людини [4, с. 431]. З таким твердженням не можна цілковито погодитися, оскільки, очевидно, що недостатньо лише сформулювати найбільш доцільний стиль управління, навчити йому і управління стане ефективним. Не можна підставити будь-яку людину в набір елементів стилю і вона проявить себе як ефективний управлінець. Тобто в стилі державного управління здійснюється поєднання декількох явищ – управлінського процесу та людини. Разом з тим, вагу людини як основного компонента стилю державного управління також не слід перебільшувати. Адже навіть сильний лідер з відмінними особистісними якостями не зможе кардинально змінити стиль державного управління та зробити його більш ефективним. У суспільстві мають бути наявними норми та правила, які б за будь-яких обставин врегульовували діяльність такого лідера. Слід відмітити, що тяжіння до сильного лідера, покладання надій лише на його професійні та особистісні якості, характерне для суспільств, що перебувають у неста-

більшому економічному чи політичному стані чи стані громадських заворушень чи війни і є не виправданим за часів стабільності та розвитку [5, с. 1].

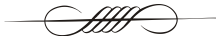
Таким чином, стиль державного управління має складатися з наступних елементів:

- 1) цільових, функціональних та організаційних характеристик органів державної влади та місцевого самоврядування, які визначають їх місце та правовий статус в ієрархії управляючої системи суб'єктів державного управління;
- 2) юридично закріплених та практично застосованих форм, методів та процедур управлінської діяльності та їх посадових осіб;
- 3) культурних, професійних та особистісних якостей посадових осіб [4, с. 432].

Таким чином, стиль державного управління це комплексне явище, що залежить від багатьох факторів як зовнішніх, як-то, історія, політика, економічний стан в державі тощо так і внутрішніх, а саме, від носіїв стилю, якими є люди, державні управліниці різних рівнів. Отже, удосконалення стилю державно-управлінської діяльності не можливе без всебічного та належного аналізу поняття стилю державного управління, його компонентів, елементів, видів та факторів, що впливають на його зміну.

### **Використані джерела:**

1. Даль В. И. Толковый словарь живого великорусского языка, том IV / В. И. Даль. – М.: ОЛМА Медиагруп, 2007. – 171 с.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.slovnuk.net>.
3. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління / В. Я. Малиновський. – К.: Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2005. – 198 с.
4. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: курс лекций / Г. В. Атаманчук. – М.: ОМЕГА-Л, 2006. – 432 с.
5. Телешун С. Свободи багато не буває, буває незрозуміла демократія / С. Телешун // Газета “День”. – 2000. – № 76 (27 квітня).



*Демиденко Володимир Олексійович,  
заступник начальника кафедри конституційного та міжнародного права  
Національної академії внутрішніх справ,  
кандидат юридичних наук, доцент*

### **РЕФОРМА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ СЬОГОДЕННЯ ТА ПЕРСПЕКТИВИ**

Ключовою проблемою сучасного українського державотворення є реформування політичної системи та її складового елементу – місцевого самоврядування як особливої форми реалізації публічної влади на місцях.

Проблема вдосконалення місцевого самоврядування є ключовою на шляху побудови демократичної, правової держави, розбудови громадянського суспільства. Конструктивне самоврядування народу є серцевиною справжньої демократії, запорукою соціального благополуччя населення, гарантією утвердження і забезпечення прав і свобод людини.

Досвід організації і функціонування місцевого самоврядування переконливо засвідчив, що переважна більшість соціальних, економічних, політичних негараздів, що сьогодні мають місце в Україні, породжені відсутністю ефективного місцевого самоврядування, а саме його слабкою правовою, матеріальною та фінансовою основою. Як наслідок, у цій сфері існує низка проблем як економічного, політичного, так і суто юридичного характеру, котрі, як видається, можна розв'язати лише у комплексі. Засобом комплексного вирішення цих проблем є започатковані в Україні конституційна, муніципальна, адміністративна, територіальна реформи.

Існуюча система місцевого самоврядування була сформована в Україні відповідно до приписів чинної Конституції України [1; 2], Європейської хартії місцевого самоврядування [3] та положень Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21 травня 1997 року [4].

Практика функціонування нинішньої системи місцевого самоврядування України підтверджує необхідність реформування самоврядування у напрямі розширення його компетенції з одночасним створенням належної матеріальної і фінансової основи. При цьому є можливість обрати різні шляхи здійснення такої реформи. Зважаючи на це, при вирішенні питання про обрання певного варіанта реформування місцевого самоврядування слід все уважно, ґрунтовно продумати. Як то кажуть – “сім раз відміряй, один раз відріж”.

Як відомо, Президентом України з метою напрацювання пропозицій щодо змін до Конституції України на основі узагальнення практики реалізації Основного Закону України, з урахуванням досягнень та тенденцій розвитку сучасного конституціоналізму створено Конституційну Асамблею [5]. Завданням Конституційної Асамблеї, як спеціального допоміжного органу при Президентові України, є підготовка законопроекту (законопроектів) про внесення змін до Конституції України [5].

У підготовленому Конституційною Асамблеєю законопроекті про внесення змін до Конституції України або, не виключено, проєкті нової Конституції України повинні знайти своє відображення положення щодо вдосконалення реалізації права на місцеве самоврядування, що в перспективі будуть внесені на розгляд Верховної Ради України відповідно до розділу XIII Конституції України або на всеукраїнський референдум за процедурою встановленою Законом України “Про всеукраїнський референдум” від 6 листопада 2012 року № 5475-VI [6].

Варто наголосити, що головним принципом при здійсненні муніципальної реформи в Україні є залишення, як це передбачає чинний Основний Закон України, права на місцеве самоврядування за територіальними громадами (жителям адміністративно-територіальних одиниць низового рівня – сіл, селищ, міст, районів у містах). Адже існування певного села, селища, міста чи району в місті є чинником об'єктивним (тобто населений пункт або фактично існує, або ні). Тому право жителів такого населеного пункту на самоврядування не залежить від чийогось суб'єктивного розсуду, самоврядування у такому населеному пункті не може бути ліквідоване.

Слід констатувати, що до сьогодні в Україні неодноразово розроблялися на виносилися на обговорення громадськості законопроекти, де право на місцеве самоврядування передбачалося надати не жителям, а адміністративно-територіальним одиницям, наприклад, “громадам”, до яких зазвичай буде входити кілька населених пунктів, і навіть саме існування певної “громади” як самоврядної адміністративно-територіальної одиниці буде поставлено в залежність від рішень тих органів влади, до відання яких буде віднесено вирішення відповідних питань адміністративно-територіального устрою. Саме ці органи, керуючись у своїх рішеннях головним чином

потребами адміністративного управління, будуть вирішувати, утворити певну “громаду” чи не утворювати, об’єднати таку “громаду” з іншою чи залишити її самостійною, включити певний населений пункт до складу відповідної “громади” чи, навпаки, вилучити населений пункт із “громади” і включити його до іншої “громади”.

Таким чином, у разі реалізації такого варіанта реформи самоврядування, не виключено, що саме право жителів на самоврядування буде істотно обмежене шляхом встановлення залежності цього права від рішень органів влади, які можуть ухвалюватись на основі міркувань, інтересів і потреб, не пов’язаних із інтересами самоврядування. Більше того, відкривається можливість для вирішення питань адміністративно-територіального устрою, а отже і пов’язаних з ними питань самоврядування, без урахування думки жителів відповідних населених пунктів, для прийняття суто адміністративних рішень щодо розподілу певних територій на “громади”. У складі таких адміністративно визначених “громад” можуть опинитись населені пункти, жителі яких матимуть різні, іноді навіть протилежні, інтереси і внаслідок цього всередині таких громад між жителями різних населених пунктів виникатимуть конфлікти. При цьому жителі населених пунктів із меншою чисельністю населення (у першу чергу жителі сіл, об’єднаних в одну “громаду” з селищем чи містом) фактично будуть позбавлені можливості захистити свої права та інтереси у тих випадках, коли органи самоврядування (які, звичайно ж, представлятимуть, у першу чергу, інтереси жителів великих населених пунктів, де проживає більшість населення громади) почнуть приймати невідгідні для них рішення.

Потрібно зазначити, що особливу увагу доцільно спрямувати на розв’язання у першу чергу найбільш важливих питань місцевого самоврядування, якими на сьогодні є неповноцінний характер самоврядування на районному та обласному рівнях, відсутність чіткого розмежування повноважень органів самоврядування та місцевих органів виконавчої влади, недостатність джерел фінансування самоврядування і, як наслідок, коштів для його здійснення.

Для якнайшвидшого просування у напрямі вирішення цих проблем варто здійснити комплекс заходів щодо:

- 1) запровадження повноцінного самоврядування на районному та обласному рівнях і відповідне коригування компетенції місцевих державних адміністрацій;
- 2) проведення чіткого розмежування компетенції виконавчих органів місцевих рад і відповідних місцевих державних адміністрацій;
- 3) перегляд бюджетного та податкового законодавства з метою розширення фінансової бази місцевого самоврядування і створення для нього належних фінансових умов;
- 4) чітке врегулювання питань, пов’язаних з особливостями правового регулювання комунальної власності та управління нею.

Важливим для реформи системи місцевої публічної влади є подальша децентралізація державної влади, зокрема, ліквідація районних державних адміністрацій, створення виконавчих органів районних і обласних рад. Це розв’яже проблеми функціонування самоврядування на рівні району та частково – на рівні області. Для вирішення проблеми розмежування компетенції між обласними державними адміністраціями, обласними радами та їх виконавчими органами (які доцільно створити) варто переглянути правовий статус, перш за все повноваження, місцевих державних адміністрацій з метою уникнення дублювання.

Проте за умов сьогодення говорити про подальшу децентралізацію державної влади не приходиться. Навпаки переважають кроки, спрямовані на централізацію влади, наприклад, ліквідація у м. Києві та низці інших міст районних у цих містах рад, які, на мою думку, варто відновити.

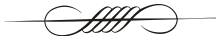


На жаль, сьогодні можна констатувати, що серйозної, продуманої, науково обґрунтованої, цілеспрямованої діяльності щодо реформування системи місцевого самоврядування в Україні фактично не здійснюється. Українська держава втрачає стратегічний час, який би міг забезпечити становлення її саме як сильної європейської країни.

На завершення, я щиро вітаю всіх із наступаючим святом – Днем місцевого самоврядування! Від усього серця бажаю усім, хто працює на благо територіальної громади, відстоює її запити та інтереси, міцного здоров'я, щастя, наснаги й непохитної віри щодо подальшого зміцнення, розвитку та розквіту місцевого самоврядування в Україні!

### **Використані джерела:**

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. – К.: Юрінком, 1996. – 80 с.
2. Закон України “Про внесення змін до Конституції України щодо проведення чергових виборів народних депутатів України, Президента України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів” від 1 лютого 2011 року № 2952-VI // *Голос України*. – 2011. – 4 лютого.
3. Закон України “Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування” від 15 липня 1997 року № 452/97-ВР // *Офіційний вісник України*. – 1997. – № 29. – Ст. 8.
4. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР (зі змінами і доповненнями, внесеними законами України станом на 2 жовтня 2012 року № 5406-VI) // *Відомості Верховної Ради України*. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
5. Указ Президента України “Про Конституційну Асамблею” від 17 травня 2012 року № 328/2012 (із змінами, внесеними згідно з Указом Президента України від 1 жовтня 2012 року № 566/2012) // *Офіційний вісник України*. – 2012. – № 39. – Ст. 1449.
6. Закон України “Про всеукраїнський референдум” від 6 листопада 2012 року № 5475-VI // *Голос України*. – 2012. – 28 листопада.



**Задорожня Галина Володимирівна,**  
*професор кафедри теорії та історії держави і права  
юридичного факультету Київської державної академії водного транспорту  
імені гетьмана П. Конашевича-Сагайдачного,  
кандидат юридичних наук*

### **ПРАВОВІ АКТИ ГЛАВИ ДЕРЖАВИ**

Органи місцевого самоврядування є відносно самостійними інститутами публічної влади, тому не є відповідальними та підконтрольними Президенту України. Проте він, як гарант Конституції України, уповноважений забезпечувати верховенство права і закону в діяльності всіх органів публічної влади, зокрема й органів місцевого самоврядування. Так, нещодавно Президент України указом вето ввів закон “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оформлення спадщини” (законопроект № 11047), згідно із яким посадові особи представницьких органів місцевого самоврядування отримують право здійснювати нотаріальні дії щодо спадщини. Своєї дії Президент України аргументував тим, що цей закон поставить членів територіаль-

них громад у залежність від місцевої влади. Відтак, глава держави опосередковано та в межах своїх повноважень може здійснювати системний та цілком легітимний вплив на органи місцевого самоврядування.

Примітно, що в науковій літературі проблема дослідження правових актів глави держави немає системного характеру, оскільки здебільшого розглядається науковцями та й практиками фрагментарно у контексті реалізації ним тих чи інших повноважень. Аналіз конституційного законодавства низки країн світу показав, що правові акти глав держав ряду країн світу різняться не тільки за їх назвою, видовою кількістю, порядком прийняття, сферою застосування, а й за юридичною силою тощо. Так, Президент Польщі відповідно до статті 142 Конституції Польської Республіки уповноважений приймати розпорядження, накази та постанови, Президент Франції підписує ордонанси та декрети (стаття 13 Конституції Франції), Президент Литви видає акти – декрети (стаття 85 Конституції Литовської Республіки) [1].

Президент України як глава держави також наділений державно-владними повноваженнями, тобто він уповноважений приймати правові акти, дія яких поширюється на невизначене коло осіб і вони є обов'язковими для виконання в межах усієї території держави. Відповідно до частини 3 статті 106 Конституції України на виконання своїх повноважень Президент приймає укази та розпорядження.

Зазначу, що правові акти Президента України є підзаконними, оскільки приймаються на основі та в межах Конституції і законів України. Дійсно, Президент України як гарант додержання Основного Закону держави за будь-яких умов зобов'язаний діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, які передбачені Конституцією та законами України, що було зазначено в Рішенні Конституційного Суду України від 15 жовтня 2008 р. № 23-рп/2008, а саме: жодна “поважна” причина не може бути підставою для виходу Президента за межі його компетенції, встановленої Конституцією України і деталізованої в чинному конституційному законодавстві.

Укази – це нормативно-правові чи індивідуально-владні акти, які приймаються Президентом України на виконання Конституції та законів України з найважливіших питань державного і суспільного життя. Нормативні акти Президента України поширюються на невизначене коло суб'єктів правовідносин, а індивідуально-владні акти мають персоналізоване спрямування.

Указами Президента України врегульовуються найбільш важливі питання державного буття, зокрема ними оформляються: призначення та звільнення глав дипломатичних представництв України в інших державах і при міжнародних організаціях; призначення всеукраїнського референдуму щодо змін Конституції України, проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою; призначення позачергових виборів до Верховної Ради України; припинення повноважень Верховної Ради України; призначення на посаду та звільнення з посади Генерального прокурора України; призначення на посади та звільнення з посад членів Ради Національного банку України; призначення на посади та звільнення з посад членів Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення; зупинення дії актів Кабінету Міністрів України, нормативно-правових актів Верховної Ради АРК; скасування актів Ради міністрів АРК, рішень голів місцевих державних адміністрацій; призначення на посади та звільнення з посад вищого командування Збройних Сил України, інших військових формувань; використання Збройних Сил України та інших військових формувань у разі збройної агресії проти України; загальну або часткову мобілізацію, введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях; введення в Україні або в окремих її місцевостях надзвичайного стану; призначення на посади та звільнення з посад суд-

дів Конституційного Суду України; утворення, ліквідацію судів, визначення кількості суддів у судах; присвоєння вищих військових звань, вищих дипломатичних рангів та інших вищих спеціальних звань і класних чинів; нагородження державними нагородами; встановлення президентських відзнак та нагородження ними; прийняття до громадянства України та припинення громадянства України, надання притулку в Україні; помилювання; перше призначення на посаду професійного судді, звільнення з посади професійного судді протягом п'яти років після першого призначення; переведення суддів, призначення та звільнення з адміністративних посад у судах; призначення, припинення повноважень членів Вищої ради юстиції; призначення на посади та звільнення з посад Представника Президента України у Верховній Раді України; введення в дію рішень Ради національної безпеки і оборони України; формування персонального складу Ради національної безпеки і оборони України тощо.

Указами Президента України оформляються також інші рішення, видані на основі та на виконання Конституції і законів України, якщо хоча б одне з положень рішення розраховано на постійну або багаторазову дію (має нормативний характер) або належить до таких, що оформляються указами Президента України, а також рішення, прийняття яких у формі указу передбачено законами України та указами Президента України. Примітно, що деякі укази Президента України контрасигнуються.

Контрасигнація (від лат. *contra* і *signo* – засвідчую, підписую) – це скріплення акта Президента України підписами Прем'єр-міністра України або міністрами, відповідальними за правовий акт та його виконання, у результаті чого вони стають політично та юридично відповідальними за указ глави держави. Так, погоджуються у Міністерстві юстиції України проекти указів Президента України, що мають нормативний характер, а в Міністерстві фінансів України та Міністерстві економічного розвитку і торгівлі України – акти Президента України, що пов'язані з витрачанням матеріальних ресурсів.

Примітно, що процедура контрасигнації є характерною як для республік, здебільшого парламентських і напівпрезидентських, так і парламентських монархій.

Процедура контрасигнування указів Президента України є обов'язковою, якщо ці правові акти спрямовані на: припинення повноважень Верховної Ради України; призначення за поданням Прем'єр-міністра України членів Кабінету Міністрів України, керівників інших центральних органів виконавчої влади, а також голів місцевих адміністрацій та припинення їх повноважень; прийняття рішень Радою національної безпеки та охорони України; призначення на посади та звільнення з посад за згодою Верховної Ради України Голови Фонду державного майна України, Голови Антимонопольного комітету України, Голови Державного комітету телебачення і радіомовлення України; утворення, ліквідацію та реорганізацію міністерств та інших центральних органів виконавчої влади; призначення на посади третини складу суддів Конституційного Суду України; здійснення представництва України в інших державах та міжнародних організаціях тощо.

Розпорядження – це індивідуально-владні внутрішньо-організаційні акти Президента України, що приймаються з питань кадрового та іншого забезпечення.

Розпорядженнями Президента України оформляються: рішення з кадрових, оперативних та організаційних питань Адміністрації Президента України; призначення уповноважених Президента України для представництва інтересів глави держави у відповідних державних органах, установах, організаціях; доручення Кабінету Міністрів України, міністерствам та іншим центральним органам виконавчої влади; призначення представників від України для участі у роботі міжнародних форумів та переговорів із делегаціями закордонних держав тощо.

Варто зауважити, що Конституція України називає лише ті правові акти, а саме укази і розпорядження, які він приймає як глава держави. Натомість законодавство України доповнює перелік правових актів, прийняття яких також належить до повноважень Президента України. Так, відповідно до положень статті 6 Закону України “Про оборону України” для здійснення повноважень у сфері оборони, визначених Конституцією та законами України, Президент України видає укази і розпорядження, як Верховний Головнокомандувач Збройних Сил України Президент України видає накази й директиви з питань оборони. Крім того, директива як форма рішення Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України визначена положеннями статті 4 Закону України “Про Раду національної безпеки і оборони України” від 5 березня 1998 р. [2]. Таким чином, Президент України уповноважений приймати такі правові акти як укази, розпорядження, директиви та накази.

Варто наголосити й на тому, що різна правова природа цих правових актів зумовлює неоднаковий механізм їх оприлюднення та реалізації. Укази як нормативні акти Президента України не пізніше ніж у п’ятнадцятиденний строк після їх підписання оприлюднюються в офіційних друкованих виданнях “Урядовий кур’єр”, “Офіційний вісник України”. Оприлюднені правові акти набирають чинності через 10 днів або в інший визначений самим правовим актом строк, але не раніше дня опублікування у зазначених офіційних виданнях.

Ненормативні правові акти Президента України, зокрема розпорядження, оприлюднюються дещо по-іншому – шляхом надсилання певним державним органам, органам місцевого самоврядування, які в свою чергу зобов’язані повідомити ті підприємства, установи чи організації, на які поширюється владно-регулюючий вплив правових актів глави держави. Набирають чинність ненормативні правові акти Президента України з моменту їх отримання адресатами або у визначений актом строк. Індивідуально-правові акти про призначення, звільнення з посад набирають чинність з моменту їх підписання Президентом України. Натомість правові акти Президента України як Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України здебільшого мають секретний характер та офіційно не публікуються.

Таким чином, Президент України з метою реалізації своїх повноважень у різних сферах суспільно-державних відносин, в тому числі й відносин у сфері місцевого самоврядування, має право приймати укази, розпорядження, директиви та накази.

#### **Використані джерела:**

1. *Lietuvos Respublikos Konstitucija*. – VILNIUS, Magistral, 2007. – P. 39.
2. *Про Раду національної безпеки і оборони України: Закон України від 5 березня 1998 р. // Відомості Верховної Ради України*. – 1998. – № 35. – Ст. 237.



*Іваницький Андрій Миронович,  
студент 2 курсу юридичного факультету  
Хмельницького університету управління та права*

## **ПРОБЛЕМИ СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ**

Процес демократизації в Україні передбачає передусім становлення правової держави, яка в повсякденному житті керується законодавством, діє в межах, у спосіб на підставі правових норм, які констатують себе в системі національного законодавства взагалі, публічного права зокрема. Тому розвиток законодавства в сфері публічного права є надзвичайно важливим полем уваги всіх, хто опікується демократичними перспективами розвитку нашої країни. Як справедливо наголошує професор Погорілко В. Ф., чинна Конституція України не вирішила і не могла вирішити всіх питань організації і здійснення державної влади в Україні, а тому розвиток законодавства у сфері місцевого самоврядування та державного управління найкраще ілюструє те, що не завжди береться до уваги, а саме: право є продуктом політики.

Щоб уявити чітко картину, яка існує в системі місцевого самоврядування, місцевих органів виконавчої влади, необхідно пригадати історію прийняття законів, які регламентують діяльність цих органів.

Початок законодавчого забезпечення зазначених відносин покладено 7 грудня 1990 року. Саме 7 грудня 1990 року Україна, яка на той час ще була республікою колишнього СРСР, першою серед радянських республік прийняла Закон “Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування”. За цей період законодавче регулювання питань місцевого самоврядування пройшло кілька етапів. Як відомо, 26 березня 1992 року було прийнято нову редакцію Закону під назвою “Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування”, згідно з якою започатковано регіональне самоврядування та передбачалось створення інституту представників Президента України.

У лютому 1994 року було прийнято Закон України “Про порядок формування представницьких органів місцевого самоврядування”, який скасував модель місцевого самоврядування, встановлену Законом “Про місцеве самоврядування” в редакції від 1992 року. У 1996 році було прийнято Конституцію України, яка заклала конституційні засади організації місцевого самоврядування і на підставі якої розпочалася робота щодо напрацювання нового закону про місцеве самоврядування.

21 травня 1997 року було прийнято Закон “Про місцеве самоврядування в Україні”, а через деякий час – у 1999 році – Закон України “Про місцеві державні адміністрації”. Положення останнього суперечать Закону “Про місцеве самоврядування в Україні”, особливо в частині повноважень, що тягне за собою конкуренцію компетенції відповідних органів. На практиці протиріччя призводять до труднощів, з якими стикаються працівники органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій.

Достатньо пригадати досить драматичну історію прийняття Закону “Про місцеве самоврядування в Україні”. Як відомо, його кінцева редакція була вироблена шляхом поєднання положень двох законопроектів, які базувалися на різних ідеології і, в силу чого концептуально суттєво відрізнялись.

Ці два закони в одному пакеті направлялись до парламенту і були прийняті. Однак на Закон “Про місцеві державні адміністрації” Президентом України було накладено вето. Процес закінчився компромісом у 1999 році у вигляді прийняття вказаного Закону, що позначилось на його змісті та узгодженості норм і положень законодав-

ства про місцеве самоврядування з нормами Закону “Про місцеві державні адміністрації”. Таким чином стає зрозумілим, що проблеми публічної влади в Україні не обмежуються законодавством. Якби країна жила суворо за законами, проблем було б значно менше. Основні дії скеровувались би на вдосконалення законів, що сприяло б кардинальній зміні ситуації – подальшому розвитку місцевої демократії.

У державі виникла суттєва невідповідність між вимогами чинного законодавства і реальною політичною ситуацією.

Ще Г. Гегель стверджував: “що найближчий розгляд історії переконує нас у тому, що дії людей випливають з їхніх пристрастей, їхніх інтересів... і лише вони відіграють головну роль”.

Тому на перший план виходить досить специфічне завдання, яке стоїть насамперед перед представницькими органами влади і полягає у здійсненні контролю за виконанням законодавства, аналізі практики виконання законів. Це має підвищити загальну правову культуру суспільства, сприяти впровадженню принципів правопорядку, законності, яких ще дуже бракує нашій країні.

Справа в тому, що одразу після прийняття Конституції України до парламенту було внесено 2 проекти: Закону “Про органи місцевого самоврядування” (від фракції комуністів) та Закону “Про засади місцевого самоврядування” (підготовлений експертами Асоціації міст України та Фонду сприяння місцевому самоврядуванню України). Верховна Рада України прийняла рішення щодо створення тимчасової спеціальної комісії, яка на основі зазначених проектів підготувала один.

Як наслідок, прийнятий закон є суперечливим, оскільки це фактично Закон про органи місцевого самоврядування з невеликим вкрапленням загальних положень щодо принципів та системи місцевого самоврядування, а не Закон “Про місцеве самоврядування” взагалі. Цей Закон не регулює багатьох важливих питань організації і функціонування місцевого самоврядування або регулює їх таким чином, що це є кроком назад від положень Конституції України, не відповідає її духу, ідеям.

Якщо говорити про Основний Закон, то він по суті запровадив централізовану систему управління, оскільки місцеве самоврядування визнається лише на низовому рівні – місто, село, селище. В Європі Україна по суті є єдиною централізованою державою.

Як відомо, на засіданні Конгресу місцевих та регіональних влад Європи обговорювалися питання щодо регіонального самоврядування. Українська делегація єдина проголосувала проти прийняття Хартії регіонального самоврядування.

Муніципальна влада може зіграти вирішальну роль у запобіганні або наступній нейтралізації деструктивної діяльності антидемократичних політичних сил, що прагнуть до відродження тоталітаризму. Звідси однією з найважливіших особливостей муніципальної влади, прямо пов'язаних із природним правом є втягування на конституційну орбіту приватноправових положень, як нормативних принципів публічного права.

Найболючішим є питання – повноваження місцевого самоврядування. При встановленні компетенції місцевого самоврядування не повною мірою був дотриманий принцип субсидиарності, передбачений статтею 4 Європейської хартії місцевого самоврядування. Внаслідок цього значна частина повноважень місцевого самоврядування отримала статус “делегованих”, а характер розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади призвів до виникнення “конкуренції компетенцій”, коли одні й ті ж питання опинилися у віданні різних органів публічної влади.

У Законі “Про місцеве самоврядування в Україні” повноваження виконавчих органів рад розбиті на дві групи: самоврядні та делеговані.

Поки що рано говорити і про реалізацію в Україні принципу фінансової автономності місцевого самоврядування (принцип закріплений в статті 9 Європейської хартії місцевого самоврядування). Зокрема, ще не вдалося забезпечити дотримання вимог частини 2 статті 9 Хартії, щодо необхідності забезпечення відповідності обсягу фінансових ресурсів місцевих властей функціям місцевого самоврядування (за розрахунками фахівців органів місцевого самоврядування, вони профінансовані на 20–30 відсотків) та щодо необхідності формування частини фінансових ресурсів місцевих властей за рахунок місцевих податків та зборів (частка останніх у доходній частині місцевих бюджетів настільки мізерна, що не може суттєво впливати на їх стабільність).

До цього часу не визначено структуру та режим комунальної власності.

На нашу думку, необхідно:

1. Диференціювати об'єкти спільної власності територіальних громад на об'єкти спільної сумісної та часткової власності.
2. Законодавчо закріпити структури об'єктів комунальної власності, визначити перелік об'єктів виключного права власності (об'єкти, які не можуть бути відчужені ні за яких умов).
3. Заборонити приватизацію об'єктів права комунальної власності, якщо наслідком цього стане скорочення обсягу та погіршення якості послуг, що надають населенню шляхом використання цих об'єктів.
4. Формування обласної та районної комунальної власності як власності відповідних регіональних співтовариств, передача відповідних об'єктів сумісної спільної власності територіальних громад до районів та обласної власності (об'єктів, які функціонують в інтересах населення регіону в цілому).

Як свідчить практика, існують певні проблеми в Україні і щодо забезпечення реалізації принципу правового захисту місцевого самоврядування (стаття 11 Європейської хартії місцевого самоврядування). Зокрема, ще не створено системи адміністративної юстиції, процедура звернення до суду за захистом прав та інтересів місцевого самоврядування потребує відповідної конкретизації, на практиці ще не забезпечено самостійності судової гілки влади.

Очевидно ці проблеми є наслідком кризових явищ щодо соціально-політичної, фінансово-економічної, конституційно-правової сфер організації суспільства та держави.

Тому серед загальних проблем становлення і розвитку місцевого самоврядування можна виділити:

- 1) конституційно-правові;
- 2) соціально-політичні;
- 3) фінансово-економічні.

#### **Використані джерела:**

1. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.
2. Закон України “Про службу в органах місцевого самоврядування” від 07.06.2001 р. № 2493-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.
3. Закон України “Про статус депутатів місцевих рад” 2002 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.
4. Кириленко О. П. Місцеві бюджети України (історія, теорія, практика) / О. П. Кириленко. – К.: НІОС, 2000. – 384 с.
5. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.



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

## **ФІНАНСОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД**

Останнім часом проводиться багато наукових досліджень, присвячених вивченню досвіду управління місцевими фінансами у європейських країнах. Зокрема, питання нормативно-правового забезпечення сфери місцевих фінансів та шляхи його вдосконалення є предметом досліджень низки вітчизняних та зарубіжних вчених, серед яких Т. А. Васильєва, Н. В. Винниченко, В. В. Зайчикова, В. В. Журавель, К. Деві, Г. Петері, В. Ю. Росіхіна, С. В. Слухай, В. В. Толкованов та інші. Однак тема носить актуальний характер і може сприяти виявленню можливостей використання європейського досвіду в умовах українських реалій. Концепція місцевого самоврядування, розроблена розвинутими зарубіжними країнами, ґрунтується на твердженні, що право громадян на участь в управлінні місцевими справами є складовою частиною побудови більшості сучасних демократичних держав світу, а територіальні громади являють собою один з основних елементів будь-якого демократичного режиму [2; 5; 7].

До основних міжнародно-правових документів щодо організації місцевих фінансів належать Всесвітня декларація місцевого самоврядування, Європейська Хартія місцевого самоврядування, Європейська Хартія міст, Європейська декларація прав міст та Декларація про принципи місцевого самоврядування у державах – учасниках Співдружності Незалежних Держав, Декларація щодо регіоналізму в Європі [2; 3; 5; 9; 10].

Всесвітня Декларація місцевого самоврядування, яка була прийнята 26 вересня 1985 року в Ріо-де-Жанейро Всесвітнім Союзом органів місцевого самоврядування на XXVII Міжнародному конгресі, визначає, що місцеві органи влади повинні мати право на відповідні фінансові ресурси, відокремлені від коштів інших рівнів управління, та вільно розпоряджатися грошовими надходженнями в межах своїх повноважень. Розподіл коштів між місцевими органами влади має в розумних пропорціях узгоджуватися з тими завданнями, що виконуються ними. Ці кошти мають надходити регулярно та періодично, з тим, щоб вони забезпечували безперервну роботу служб та відповідне фінансове планування. У разі делегування будь-яких нових повноважень здійснюється перерозподіл фінансових коштів, необхідних для виконання цих повноважень. Певна частина фінансових ресурсів місцевих органів влади повинна формуватися за рахунок місцевих податків, платежів і внесків, розміри яких встановлюють ці органи. Податки, які місцеві органи влади повинні мати право збільшувати або від яких вони отримують гарантовану частку, мають носити достатньо загальний та гнучкий характер, щоб забезпечувати для місцевої влади змогу йти врівень із її зобов'язаннями. Автономія слабкіших у фінансовому відношенні місцевих органів управління потребує заходів фінансового вирівнювання. Право місцевих органів влади брати належним чином участь у розробці правил, що регулюватимуть загальний пропорційний розподіл перерозподілених коштів, має бути чітко визначене. Надання одноразових субсидій, що призначені для фінансування спеціальних проектів або служб, має також бути визначене. Надання субсидій не може спричинити невиправдане втручання в політику, що здійснюється місцевими органами самоврядування в межах їх компетенції [4, с. 32].

Місцевим органам влади має бути надане право вживати юридичних засобів захисту своєї автономії в межах законів, що визначають та захищають їхні інтереси. У



наш час у самому загальному вигляді можна виділити два типи моделей міжбюджетних відносин: децентралізований і кооперативний.

За умов децентралізованої моделі визнається високий ступінь фінансової незалежності і самостійності регіональної влади. Це фактично може привести до відмови центрального уряду від контролю за бюджетною діяльністю регіональних органів, байдужому ставленню до проблеми горизонтальних дисбалансів і регіональних бюджетних дефіцитів, відсутності відповідальності щодо їх боргів. Фінансова незалежність і самостійність регіонів забезпечується наданням їм права спільного використання податкових баз [13, с. 34].

Найбільшого поширення у Європі набула так звана кооперативна модель бюджетного федералізму. Для цієї моделі характерні: порівняно широка участь регіональної влади в перерозподілі національного доходу, що веде до тіснішого бюджетного співробітництва місцевих і центральних державних структур; підвищена роль місцевої влади в системі розподілу податкових доходів, у тому числі і національних; підвищена відповідальність центру за стан місцевих державних фінансів, рівень соціально-економічного розвитку територій, що веде до посилення контролю з боку центру і деякого обмеження самостійності місцевої влади (у крайньому разі це може виражатися у високому ступені централізації керування і перетворенні органів місцевої влади фактично в представників центральних структур) [13, с. 35]. Кооперативні моделі міжбюджетних відносин використовують багато європейських держав, і насамперед Скандинавські країни.

Конституційно-правове регулювання питань місцевого самоврядування у різних державах світу є неоднаковим. Зокрема, в країнах із федеративним устроєм національні конституції можуть регламентувати місцеве самоврядування досить докладно (Австрія, Бразилія, Мексика), а можуть тільки згадувати про нього (ФРН) або взагалі не торкнутися цього питання, залишивши регулювання місцевого самоврядування суто на розсуд суб'єктів федерації (Австралія, Канада, США, Швейцарія) [1; 5; 6]. Серед особливостей правового регулювання місцевих громадських фінансів в Румунії, слід виділити ухвалений Фіскальний кодекс, який забезпечує правову основу для стягнення податків, зборів та Закон "Про місцеві фінанси", який визначає норми щодо встановлення, управління, використання і контроль фінансових ресурсів територіальних адміністративних одиниць, суспільних услуг, місцевих послуг [7; 8].

Аналіз зарубіжного досвіду показує, що у багатьох країнах світу розробляються національні кодекси з управління громадськими фінансами та подібні їм методичні документи. Вони включають стандарти рекомендованого характеру, впровадження яких не пов'язане з вимогами законодавства. Розповсюдження кращої практики ставить за мету підвищення ефективності використання громадських коштів на регіональному та місцевому рівні. У США, наприклад, Асоціація державних фінансистів (АДФ) з 1993 р. щорічно видає "Рекомендовані практики для штатів і місцевих адміністрацій" увага звертається на відповідність між бюджетною і фінансовою інформацією, використання фінансового статусу в бюджетному процесі та реалізацію фінансової політики [11]. Документ інформує учасників АДФ про найбільш сучасні методи управління громадськими фінансами, він включає 73 рекомендовані практики, класифіковані по 5 розділах: бухгалтерський облік, аудит та фінансова звітність; управління ліквідністю; управління бюджетом і фінансовий менеджмент; управління боргом; управління процесом виплат пенсій та допомоги.

У Великобританії незалежною недержавною організацією з розробки рекомендацій у сфері фінансового менеджменту та бухгалтерського обліку в державному сек-

торі є Спеціалізований інститут громадських фінансів та бухгалтерського обліку (СІГФБО). Важливою роботою СІГФБО став Кодекс раціонального фінансування капітальних витрат органами місцевого самоврядування, підготовлений у 2003 р. [6]. Відповідно до поставлених цілей в Кодексі сформульовані наступні шість основних принципів раціонального фінансування капіталовкладень муніципальними органами влади, а саме: плани капітальних витрат повинні відповідати фінансовим можливостям протягом усього періоду реалізації цих планів і подальшого впливу цих інвестицій на бюджет; усі запозичення і інші довгострокові зобов'язання, необхідні для реалізації планів капітальних витрат, повинні здійснюватися в рамках розсудливої боргової політики; інвестиційні плани формуються на основі аналізу співвідношення ціни і якості, оцінки ефективності та результативності капітальних витрат (у тому числі оцінки наслідків відмови від виконання завдання, здійснення процедур порівняння завдань за визначеними критеріями, відбору проектів); інвестиційне планування здійснюється в рамках спільного планування динаміки та структури активів; інвестиційні плани повинні бути пов'язані зі стратегічними цілями, відображеними у довгострокових програмах адміністрації; інвестиційні плани повинні бути реалістичними.

У Росії в останні роки були розроблені кілька «кодексів кращої практики» у сфері державного та муніципального управління. Серед них слід насамперед відзначити Кодекс кращої практики в сфері управління регіональними фінансами (для суб'єктів Російської Федерації) [10].

Загалом багатьма країнами було докладено значних зусиль з реформування місцевих фінансів. Основою цих реформ стали кодекси і керівництва з кращої або рекомендованої практики управління регіональними та місцевими фінансами, розроблені національними організаціями.

Україна як суверенна держава стала членом Ради Європи, приєдналася до Європейської хартії про місцеве самоврядування та ратифікувала цей акт. Таким чином, вона взяла на себе зобов'язання будувати місцеві фінанси відповідно до міжнародних стандартів. У 2010 р. було розпочато реалізацію нової Програми Ради Європи «Посилення місцевої демократії та підтримка реформ місцевого самоврядування в Україні», одним з основних завдань якої є сприяння розвитку місцевих фінансів та фінансовій децентралізації в Україні відповідно до принципів Європейської хартії місцевого самоврядування, інших правових інструментів Ради Європи у галузі місцевої та регіональної демократії [3; 5]. Реформування фінансового забезпечення місцевого самоврядування в Україні з урахуванням зарубіжного досвіду має відбуватися за такими напрямками: реформа міжбюджетних відносин; впровадження кращих практик європейських країн щодо реформування місцевих бюджетів у контексті реалізації реформи місцевого самоврядування.

#### **Використані джерела:**

1. Васильєва Т. А., Винниченко Н. В. *Сучасні проблеми реформування місцевих бюджетів в Україні* / Т. А. Васильєва, Н. В. Винниченко [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dspspace.uabs.edu.ua/bitstream/123456789/362/1/vinny4.pdf>.
2. *Всесвітня декларація місцевого самоврядування* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakony.com.ua>.
3. *Декларація щодо регіоналізму в Європі*. – *Conception: Service Presse et Communication ARE / Agence Novembre – Impression: Freistaat Thuringen, 1997. – 12 р.*
4. Гірняк М. *Європейська Хартія місцевого самоврядування в правовому полі України: аналіз ситуації* / М. Гірняк // *Людина і політика*. – 2001. – № 3. – С. 31–35.

5. Журавель В. В. Зарубіжний досвід фінансового регулювання розвитку регіону / В. В. Журавель // Вісник Харківського національного університету: зб. наук. праць. – 2007. – № 758. – С. 72–74.
6. Зайло І. І. Використання зарубіжного досвіду для вдосконалення функціонування системи місцевих бюджетів в Україні / І. І. Зайло [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://libfor.com/index.php?newsid=280>.
7. Зайчикова В. В. Принципи забезпечення ефективності та прозорості в органах місцевого самоврядування / В. В. Зайчикова // Наукові праці НДФІ. – 2008. – № 4 (45). – С. 10–22.
8. Зайчикова В. В. Особливості законодавства про місцеві суспільні фінанси в Румунії / В. В. Зайчикова // Наукові праці НДФІ. – 2007. – № 2 (39). – С. 44–50.
9. Ляшенко В. А. Розвиток місцевого самоврядування в зарубіжних країнах / В. А. Ляшенко // Держава та регіони. – 2010. – № 3. – С. 48–54.
10. Кодекс лучшей практики в сфері управління муниципальними фінансами [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.logincee.org/remote\\_libraryitem/4544?lang=ru](http://www.logincee.org/remote_libraryitem/4544?lang=ru).
11. Конституційне (державне) право зарубіжних країн: [навч. посіб.] / В. М. Бесчастний, О. В. Філонов, В. М. Суботін, С. М. Пашков; за ред. В. М. Бесчастного. – К.: Знання, 2007. – 467 с.
12. Панченко Т. В. Перспективи реалізації принципу субсидіарності у регіональному врядуванні країнах Європи [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Gileya/2011\\_47/Gileya47/P25\\_doc.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Gileya/2011_47/Gileya47/P25_doc.pdf).
13. Федів І. Підприємницькі підходи місцевої влади в управлінні економічним розвитком міст / І. Федів // Економічний часопис. – 1998. – № 1. – С. 34–36.



**Кадимова Світлана Петрівна,**

головний спеціаліст відділу державної реєстрації речових прав на нерухоме майно  
реєстраційної служби Головного управління юстиції у Хмельницькій області

## **РОЛЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У ПРОЦЕДУРІ ВЗЯТТЯ НА ОБЛІК БЕЗХАЗЯЙНОГО НЕРУХОМОГО МАЙНА**

Процедура взяття на облік безхазяйного нерухомого майна визначена Цивільним кодексом України. Так, відповідно до частини другої статті 335 Цивільного кодексу України безхазяйні нерухомі речі беруться на облік органом, що здійснює державну реєстрацію прав на нерухоме майно, за заявою органу місцевого самоврядування, на території якого вони розміщені. Про взяття безхазяйної нерухомої речі на облік робиться оголошення у друкованих засобах масової інформації.

Після спливу одного року з дня взяття на облік безхазяйної нерухомої речі вона за заявою органу, уповноваженого управляти майном відповідної територіальної громади, може бути передана за рішенням суду у комунальну власність [1].

Таким чином, законодавство визначає особливі правила щодо набуття права власності на безхазяйні нерухомі речі.

Перш за все, такі речі мають бути взяті на облік як безхазяйні за заявою органу місцевого самоврядування, на території якого вони знаходяться.

З 1 січня 2013 року облік безхазяйного нерухомого майна будуть здійснювати вже не підприємства БТІ, а структурні підрозділи управління юстиції, що реалізува-

тимуть повноваження Державної реєстраційної служби України (Укрдержреєстру) в сфері державної реєстрації прав, – реєстраційні служби [3]. Особливості реєстраційного провадження щодо обліку безхазяйного нерухомого майна регламентуються пп. 78–91 Порядку державної реєстрації прав на нерухоме майно та їх обтяжень, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 22 червня 2011 року № 703 [4]. Відповідно до зазначених нововведень, орган державної реєстрації прав на нерухоме майно та їх обтяжень, приймає заяву про взяття на облік безхазяйного нерухомого майна шляхом її реєстрації у базі даних про реєстрацію заяв і запитів з автоматичним присвоєнням їй реєстраційного номера, фіксацією дати та часу її реєстрації. За результатом розгляду заяви про взяття на облік безхазяйного нерухомого майна державний реєстратор приймає рішення про взяття на облік безхазяйного нерухомого майна або рішення про відмову у взятті на облік безхазяйного нерухомого майна.

Датою та часом взяття на облік безхазяйного нерухомого майна вважається момент прийняття органом державної реєстрації прав заяви про взяття на облік безхазяйного нерухомого майна. Заява про взяття на облік безхазяйного нерухомого майна може бути відкликана органом місцевого самоврядування у будь-який час до прийняття державним реєстратором рішення щодо обліку безхазяйного нерухомого майна. Відкликання заяви здійснюється шляхом подання органом місцевого самоврядування до органу державної реєстрації прав заяви про відкликання заяви про взяття на облік безхазяйного нерухомого майна.

Наступною необхідною складовою при передачі безхазяйної нерухомої речі в комунальну власність є подання оголошення в друковані засоби масової інформації про взяття на облік безхазяйного нерухомого майна. Цивільним кодексом України не визначено суб'єкта, на якого покладається обов'язок інформувати громаду (суспільство) про взяття нерухомого майна на облік як безхазяйного. Однак, цілком правильно вбачається думка про те, що таким суб'єктом є відповідний орган місцевого самоврядування. Адже саме орган місцевого самоврядування є зацікавленою особою щодо набуття права власності на безхазяйну нерухому річ, а тому необхідність забезпечення дотримання такої складової процедури набуття права власності, як офіційне оприлюднення інформації про взяття безхазяйної нерухомої речі на облік, є його прерогативою.

Також, чинне законодавство не встановлює, у яких саме друкованих засобах масової інформації повинно здійснюватися повідомлення. На думку вітчизняного науковця І. В. Болокан у такому випадку за аналогією можна було б застосувати положення нормативних актів, які визначають такі органи у випадках виклику до суду певних осіб, які беруть участь у цивільній справі, та інших осіб [7, с. 106]. Ними, зокрема, є “Порядок визначення засобу масової інформації, у якому розміщуються оголошення про виклик до суду відповідача, третіх осіб, свідків, місце фактичного проживання (перебування) яких невідоме”, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 25.01.2006 року № 52 [5] та Розпорядження Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2011 року № 1343-р “Про друковані засоби масової інформації загальнодержавної та місцевої сфери розповсюдження, в яких у 2012 році розміщуються оголошення про виклик до суду відповідача, третіх осіб, свідків, місце фактичного проживання (перебування) яких невідоме” [6]. Слід зауважити, що перелік зазначених загальнодержавних та місцевих засобів масової інформації визначається щороку.

Після спливу одного року з дня взяття на облік безхазяйного нерухомого майна, таке майно, за заявою органу, уповноваженого управляти майном відповідної територіальної громади, може бути передане за рішенням суду у комунальну власність.

Заявником за цією категорією справ є орган, уповноважений управляти майном відповідної територіальної громади. Такими органами є органи місцевого самоврядування (сільські, селищні, міські, районні в містах ради та їхні виконавчі комітети, районні, обласні ради), які згідно з повноваженнями, визначеними у п. 5 ст. 60 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21.05.1997 року, від імені та в інтересах територіальних громад відповідно до закону здійснюють правомочності щодо володіння, користування та розпорядження об’єктами права комунальної власності, у тому числі виконують усі майнові операції, можуть передавати об’єкти права комунальної власності в постійне або тимчасове користування юридичним та фізичним особам, здавати їх в оренду, продавати і купувати, використовувати як заставу, вирішувати питання їхнього відчуження, визначати в угодах та договорах умови використання та фінансування об’єктів, що приватизуються та передаються в користування і оренду [2].

Як бачимо, органи місцевого самоврядування відіграють важливу роль у процедурі взяття на облік безхазяйного нерухомого майна. Проте, чинне законодавство не встановлює чіткого алгоритму дій органів місцевого самоврядування при обліку безхазяйного майна та передачі його у комунальну власність. Це, на нашу думку, зумовлює необхідність прийняття Закону України “Про комунальну власність”, оскільки відсутність єдиного законодавчого акта, спрямованого на врегулювання відносин, пов’язаних із здійсненням права комунальної власності, значно ускладнює роботу органів місцевого самоврядування, в тому числі, щодо виявлення, взяття на облік, збереження та використання безхазяйного нерухомого майна. Також, необхідно внести зміни до законодавства в частині визначення суб’єкта, на якого покладеться обов’язок зробити оголошення в друкованих засобах масової інформації про взяття на облік безхазяйного нерухомого майна та визначити перелік таких друкованих засобів масової інформації.

#### **Використані джерела:**

1. *Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 р. // Офіційний вісник України. – 2003. – № 11. – Ст. 7–461.*
2. *Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР // Офіційний вісник України. – 1997. – № 25. – Ст. 20.*
3. *Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення та спрощення процедури державної реєстрації земельних ділянок та речових прав на нерухоме майно: Закон України від 04.07.2012 р. № 5037-VI // Голос України. – 2012. – № 143.*
4. *Порядок державної реєстрації прав на нерухоме майно та їх обтяжень: Постанова Кабінету Міністрів України від 22.06.2011 р. № 703 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 51 – Ст. 2035.*
5. *Порядок визначення засоби масової інформації, у якому розміщуються оголошення про виклик до суду відповідача, третіх осіб, свідків, місце фактичного проживання (перебування) яких невідоме: Постанова Кабінету Міністрів України від 25.01.2006 р. № 52 // Урядовий кур’єр. – 2006. – № 19.*
6. *Про друковані засоби масової інформації загальнодержавної та місцевої сфери розповсюдження, в яких у 2012 році розміщуються оголошення про виклик до суду відповідача, третіх осіб, свідків, місце фактичного проживання (перебування) яких невідоме: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 28.12.2011 р. № 1343-р // Урядовий кур’єр. – 2011. – № 246.*

7. *Болокан І. В. Особливості розгляду судом справ про передачу безхазяйної нерухомої речі в комунальну власність / І. В. Болокан // Вісник Запорізького національного університету. – 2009. – № 2. – С. 106.*



**Ковтун Ірина Броніславівна,**  
*доцент кафедри державного управління та місцевого самоврядування  
Хмельницького університету управління та права,  
кандидат наук з державного управління, доцент*

### **СУТНІСТЬ ТА ВИДИ КОНТРОЛЮ У СИСТЕМІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ**

Однією із найважливіших функцій, невід’ємною складовою ефективного управління будь-якою системою завжди виступає контроль. Контроль є також і одним із основних елементів державного механізму, однією із функцій як державного управління в цілому, так і муніципального зокрема, та однією із умов ефективного здійснення своїх повноважень органами місцевого самоврядування. Проте, сьогодні в Україні відсутність дієвої системи контролю на місцевому рівні є одним із стримуючих факторів розвитку місцевого самоврядування.

Контроль (надмірний або недостатній) може бути перешкодою на шляху здійснення органами місцевого самоврядування своєї компетенції, або стимулом для підвищення якості соціальних послуг, що надаються ними населенню, правильності та ефективності витрачання бюджетних коштів, законності рішень, що приймаються цими органами чи їх посадовими особами. Контроль дозволяє не лише виявляти, але й попереджати помилки та недоліки в роботі учасників процесу як державного, так і місцевого управління, шукати нові резерви та можливості. Сучасній системі місцевого самоврядування має відповідати система контролю, яка б дозволила забезпечити необхідною інформацією всі рівні управління регіонами та державою в цілому. Дослідженню проблеми контролю у сфері державного управління, і у місцевому самоврядуванні зокрема, присвячено ряд наукових праць вітчизняних та зарубіжних фахівців, таких як В. Афанасьєв, Н. Нижник, О. Сушинський, А. Черкасов та інших.

Контроль як такий є доволі широкою категорією. Наукою конституційного права контроль розуміється як вид діяльності, що здійснюється з метою організації виконання законів та інших нормативно-правових актів, наказів вищих органів, дотримання дисципліни, належного використання фінансових коштів та майна, організації роботи з пропозиціями, заявами і скаргами громадян та ін. [4, с. 322]. А державний контроль, зокрема, визначається як одна із функцій держави, що здійснюється з метою організації виконання законів та інших нормативних правових актів, дотримання державної дисципліни, належного використання фінансових коштів і майна, що відноситься до державної або муніципальної власності, організації роботи із пропозиціями, заявами і скаргами громадян [4, с. 149]. Контроль – це будь-яка перевірка відповідності об’єкта встановленим обмеженням та засоби впливу організації на досягнення необхідних результатів і контролю відповідності кількості і якості таких результатів організаційній специфіці [1, с. 80].

На основі вищенаведеного, можна дати узагальнене визначення контролю у сфері місцевого самоврядування як системи спеціальних заходів, яка включає спосте-

реження, перевірку діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування на відповідність їх фактичних дій специфіці їх діяльності; облік, звітність, аналіз результатів цієї діяльності або виконання рішень, стратегічних (тактичних тощо) планів, завдань; вжиття заходів щодо коригування таких планів з метою досягнення поставлених цілей та результатів. Це систематична і конструктивна діяльність керівників та посадових осіб органів місцевого самоврядування щодо забезпечення відповідності фактичних результатів діяльності запланованим.

Нижник Н. Р. вбачає контроль у тому, щоб "...не лише виявити, але й попередити помилки і недоліки в роботі учасників управління, шукати нові резерви та можливості" [6, с. 57]. Контроль повинен сприяти виконанню покладених на органи місцевого самоврядування завдань і чіткому їх функціонуванню.

Застосовуючи категорію контролю до системи місцевого самоврядування, варто виділити такі його види як внутрішній та зовнішній. Під внутрішнім контролем розуміємо перевірку та спостереження за щоденною роботою цих органів, за виконанням прийнятих рішень, за діяльністю посадових осіб місцевого самоврядування. Він здійснюється всередині кожного окремого органу місцевого самоврядування. При повсякденній роботі органів місцевого самоврядування контроль повинен бути невід'ємною частиною організаційної роботи, складовими елементами якої є відпрацювання та прийняття рішень, перевірка їх результатів. Він повинен бути всеохоплюючим, ним повинні займатися усі виконавці та відповідальні особи, а не лише спеціальні контрольні підрозділи.

Під зовнішнім контролем розуміємо контроль з боку органів державної влади (так званий адміністративний контроль) та контроль громади. Контроль за діяльністю органів та посадових осіб місцевого самоврядування здійснюють громадяни, що проживають в межах адміністративно-територіального утворення. Органи та посадові особи місцевого самоврядування мають здійснювати регулярну звітність перед громадськістю на різного роду зібраннях. Результатом такого систематичного надання відкритої інформації про діяльність відповідних самоврядних інституцій має стати формування позитивного відношення громадськості до органів місцевого самоврядування, а відтак і досягнення довіри між владою та громадськістю.

У такий спосіб місцевій владі вдається вирішити проблему забезпечення ефективності та прозорості функціонування, в результаті чого громадськість отримує відповіді на ті питання, які її цікавлять, а діяльність відповідних органів стане більш відкритою і наближеною до інтересів громадян [5, с. 24].

В Україні здійснення державного контролю та нагляду за дотриманням законності в діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування включає в себе:

- контроль за реалізацією переданих органам місцевого самоврядування державних повноважень;
- фінансовий контроль, контроль міжбюджетних відносин;
- прокурорський нагляд;
- державну реєстрацію статуту муніципального утворення;
- інші види державного контролю, включаючи контроль з боку різноманітних відомств і служб.

Контроль центральної влади над місцевими видатками є важливим інструментом управління всією національною економікою, а політика вирівнювання рівнів послуг, що надаються місцевими органами, яка проводиться центральною владою, служить засобом забезпечення соціальної справедливості у суспільстві. Тому що, якщо розбіжності в умовах життя і виробництва між окремими територіальними одиницями будуть занадто

великими, то, як підкреслює датський дослідник Х. Т. Йенсен, це ввійде у протиріччя з таким правовим принципом, як “надання усім громадянам рівних можливостей незалежно від того, на території якого муніципалітету вони проживають”, і буде перешкодою на шляху руху робочої сили і капіталу [8, с. 119]. Державний контроль в кінцевому результаті призваний гарантувати такий розвиток місцевого самоврядування, при якому воно б не змогло стати державою в державі, а вирішувало свої функції в рамках повноважень, визначених загальнодержавними нормативно-правовими актами.

У теперішній час у демократичних країнах практично повсюди розповсюджений адміністративний контроль, в рамках якого рішення місцевих органів у питаннях їх власної компетенції можуть бути заперечені лише через мотиви законності в судовому порядку. У сфері делегованої компетенції контроль буває більш жорстким, оскільки в такому випадку він можливий з точки зору не лише законності, але й доцільності, також і форми реагування центральної влади можуть бути більш жорсткими. Саме такий підхід був зафіксований в Європейській Хартії місцевого самоврядування 1985 р. [2].

У цілому ж Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21 травня 1997 р. сформував систему місцевого самоврядування, яка не є підконтрольною ніякому органу державної влади, що відображено у принципі правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законодавством України [7]. Проте, це не означає, що органи місцевого самоврядування можуть приймати будь-які, навіть неправомірні рішення або вчиняти інші дії, які суперечать Конституції та законам України чи виходять за межі їх повноважень. Адже Кодекс адміністративного судочинства від 06.07.2005 р. передбачає право судового захисту прав свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб’єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень [3]. Адміністративне судочинство мабуть є найдемократичнішим методом стримування та попередження неправомірних дій органів місцевого самоврядування. Адже надання державній владі права контролювати усі сторони діяльності органів місцевого самоврядування, на нашу думку, було б втручанням в їх діяльність та могло б призвести до порушення демократичних принципів незалежності та самостійності місцевого самоврядування.

Ефективний контроль повинен допомогти органам місцевого самоврядування у їх повсякденній діяльності, у досягненні стабільності й динамічного розвитку громадянського суспільства в Україні. Систематичний, якісний контроль допомагає місцевому самоврядуванню, а його відсутність або поверхове здійснення дає негативні наслідки. Покращення державного і громадського контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування сприяло б підвищенню правової культури в системі місцевого самоврядування, підвищенню ефективності в управлінні територіями, недопущенню фактів беззаконня та безвідповідальності. Саме контролю з боку держави і громад повинна відводитися велика роль у підвищенні відповідальності органів місцевого самоврядування перед суспільством та населенням відповідної території за свої рішення, шляхи їх здійснення та досягнуті результати.

### **Використані джерела:**

1. *Англійсько-український словник термінів і понять з державного управління / Уклад. Г. Райт та ін.; пер. В. Івашко. – К.: Основи, 1996. – 128 с.*



2. *Європейська хартія місцевого самоврядування // Європейська хартія місцевого самоврядування та розвиток місцевої і регіональної демократії в Україні: наук.-практич. посіб. / Упоряд. О. В. Бейко, А. К. Гук, В. М. Князєв; за ред. М. О. Пухтинського, В. В. Толкованова. – К.: “Крамар”, 2003. – С. 71–77.*
3. *Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. // Голос України. – 2005. – № 158 (23 серпня).*
4. *Конституционное право. Энциклопедический словарь / Ответств. ред. и рук. автор. коллект., д. ю. н., проф. С. А. Авакьян. – М., 2001. – 688 с.*
5. *Лецев С. В. Коммуникативное, следовательно, коммуникационное / С. В. Лецев. – М., 2002. – 567 с.*
6. *Нижник Н. Р. Україна – державне управління, шляхи реформування / Н. Р. Нижник. – К., 1997. – 72 с.*
7. *Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. // Голос України. – 1997. – № 102 (12 червня).*
8. *Черкасов А. И. Сравнительное местное управление: теория и практика / А. И. Черкасов. – М.: Издательская группа “ФОРУМ – ИНФРА-М”, 1998. – 160 с.*



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

## **ПИТАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ У ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

Серед основних сфер реформування адміністративного законодавства особливої уваги заслуговує законодавство про адміністративну відповідальність, головний нормативний акт якого – Кодекс України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) – на сьогоднішній день фактично є, як правильно зазначає В. К. Колпаков, “кодексом етатистських цінностей старої і вже віджилої тоталітарної системи, в якій правові відносини формувалися за принципом “заборонено все, що не дозволено законом”, а втручання держави в усі сфери суспільного буття, прав і свобод людини було нормою” [1]. Тому проблематика оновлення адміністративно-деліктного законодавства набуває особливої актуальності. Стосується це необхідності запровадження адміністративної відповідальності юридичних осіб, узгодження з оновленим кримінальним та кримінально-процесуальним законодавством (в контексті введення кримінального проступку), перегляду переліку адміністративних стягнень, визначення кола органів (осіб) уповноважених розглядати справи про адміністративні проступки та цілого ряду інших проблем. Метою цієї роботи є дослідження окремих проблемних питань адміністративної відповідальності в діяльності органів місцевого самоврядування.

Насамперед зазначимо, що в цілому до повноважень органів місцевого самоврядування у сфері адміністративної відповідальності відносяться: 1) прийняття рішень, за порушення яких передбачається адміністративна відповідальність; 2) запобігання адміністративним правопорушенням; 3) розгляд справ про адміністративні проступки; 4) утворення адміністративних комісій.

Так, згідно зі ст. 5 КУпАП “Сільські, селищні, міські, обласні ради мають право приймати в межах, що визначаються законами, рішення з питань боротьби зі стихійним лихом і епідеміями, які передбачають за їх порушення адміністративну відповідальність, а також рішення з питань боротьби з епізоотіями, за порушення яких відповідальність встановлено статтею 107 цього Кодексу. Сільські, селищні, міські ради встановлюють відповідно до законодавства правила, за порушення яких адміністративну відповідальність передбачено статтями 152, 159 і 182 цього Кодексу” [2]. Разом з тим треба зауважити, що ні декретами Кабінету Міністрів України, ні указами Президента України, ні будь-якими іншими підзаконними нормативними актами питання щодо адміністративної відповідальності регулюватися не можуть, оскільки це прямо суперечить Конституції України, адже відповідно до п. 22 ч. 1 ст. 92 “діяння, які є адміністративними правопорушеннями та відповідальність за них визначаються виключно законами” [3]. До того ж перший принцип Рекомендації № R (91) 1 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам стосовно адміністративних санкцій передбачає: “Адміністративні санкції та обставини, за яких вони можуть бути застосовані, визначаються законом” [4, с. 902]. Навіть сам КУпАП містить посилання на розпорядження, інструкції, правила, стандарти, за порушення вимог яких може бути накладено адміністративне стягнення. Хоча залишається незрозумілим, який орган чи посадова особа уповноважені приймати чи затверджувати відповідні підзаконні акти, що містять певні правила поведінки осіб. Цим, на нашу думку, порушуються основоположні принципи верховенства права та правової визначеності, притаманні для демократичного суспільства. Тому правильно вважаємо позицію авторів науково-практичного коментаря до КУпАП про те, що “зміст цієї статті суперечить Основному Закону нашої держави і з огляду на зазначене потребує редагування” [5]. Слід зазначити, що Постановою Пленуму Верховного Суду України № 9 від 1 листопада 1996 р. “Про застосування Конституції при здійсненні правосуддя” [6] суддям надається право визнавати на підставі ст. 124 Конституції України такими, що не відповідають Конституції чи законам України, акти органів виконавчої влади: міністерств, відомств, місцевих державних адміністрацій. Причому суди мають виходити з того, що нормативно-правові акти, в тому числі ті, що містять норми адміністративного права, підлягають оцінці на відповідність нормам як Конституції, так і законів України.

Досить вагомий внесок у питання з’ясування взаємодії нормативно-правових актів зробив Конституційний Суд України. Розглянувши конституційне звернення комерційного банку “ВАбанк” щодо офіційного тлумачення положень п. 22 частини першої ст. 92 Конституції України та частин першої, третьої ст. 38 КУпАП [7], суд виніс рішення, відповідно до якого положення п. 22 частини першої ст. 92 Конституції України треба розуміти так, що ним безпосередньо не встановлюються види юридичної відповідальності. За цим положенням виключно законами України визначаються засади цивільно-правової відповідальності, а також діяння, що є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями як підстави кримінальної, адміністративної, дисциплінарної відповідальності, та відповідальності за такі діяння. Зазначені питання не можуть бути предметом регулювання підзаконними нормативно-правовими актами. А під словосполученням у ч. 3 ст. 2 КУпАП “законодавством, ще не включеним до Кодексу” слід розуміти закони, що встановлюють відповідальність фізичних осіб за вчинення адміністративних правопорушень, які ще не включені в установленому порядку до зазначеного Кодексу.

Відповідно до ст. 38 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” [8], серед делегованих повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських

рад закріплено розгляд справ про адміністративні правопорушення, віднесені законом до їх відання; утворення адміністративних комісій. Саме на діяльності адміністративних комісій слід зупинитись окремо.

Діяльність адміністративних комісій регулюється статтями 215 та 216 КУпАП [2] та Положенням про адміністративні комісії Української РСР, затвердженим Указом Президії ВР УРСР [9]. Норми цих актів регулюють порядок утворення адміністративних комісій, їх склад, встановлюють обмеження щодо членства в них, порядок роботи тощо. Але, як вважають окремі науковці, деякі моменти адміністративно-юрисдикційної діяльності, здійснюваної адміністративними комісіями, негативно позначаються на якості розгляду справ. Насамперед йдеться про недостатній професійний рівень членів цих комісій, оскільки значна частина їх не є юристами-правознавцями. Ця діяльність є для них додатковим навантаженням поряд із виконанням своїх обов'язків на основному місці роботи, що, звичайно, істотно знижує потенційні можливості адміністративних комісій як органів адміністративної юрисдикції [10, с. 87]. Тому, на нашу думку, у майбутньому адміністративні комісії слід виключити з переліку органів адміністративної юрисдикції. Зазначимо, що за проектом Кодексу України про адміністративні проступки у ст. 614 передбачено: “Місцевими судами розглядаються всі справи про адміністративні проступки, крім справ, що розглядаються військовими судами. справи про адміністративні проступки, за які передбачене адміністративне стягнення у вигляді попередження або штрафу, розмір якого не перевищує трьох неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, у разі, коли особа не заперечує факту вчинення проступку та накладеного адміністративного стягнення, розглядаються особами, уповноваженими складати протокол, відповідно до цього Кодексу” [11]. А ст. 680 встановлює перелік проступків, протоколи щодо вчинення яких від імені виконавчих органів місцевого рад, місцевих державних адміністрацій вправі складати уповноважені законом посадові особи.

Потребують вирішення і окремі питання ведення протоколу засідання колегіального органу по справі про адміністративне правопорушення. Згідно ст. 281 КУпАП, протокол підписує головуючий на засіданні і секретар. Проте ці вимоги не завжди виконуються. Так, адміністративні комісії, як правило, відбивають у протоколі засідання хід і результати розгляду одразу кількох справ про адміністративні правопорушення. При цьому обставини вчинення, а також пояснення осіб, котрі беруть участь у справі, відбиваються скорочено, відомості про дослідження документів та інших обставин, їх оцінка мають поверховий характер, а іноді відсутні взагалі. Пояснюючи це, практичні працівники посилаються на великий обсяг роботи, незначущість розглянутих правопорушень тощо. Вважаємо, що це не можна визнати правильним. Там, де йдеться про дотримання прав і законних інтересів особи, така “економія” є неприпустимою і шкідливою. Поширена серед певної частини практичних працівників думка про “непотрібну писанину” прямо суперечить принципам провадження у справах про адміністративні правопорушення [10, с. 150].

Отже, чинне адміністративно-деліктне законодавство потребує оновлення, а обрана тема – подальших досліджень, які мають бути спрямовані на виявлення і аналіз інших колізій та прогалин адміністративно-деліктного законодавства.

### **Використані джерела:**

1. Колпаков В. К. *Адміністративно-деліктний правовий феномен: монографія* / В. К. Колпаков. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – 528 с.

2. Кодекс України про адміністративні правопорушення [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>.
3. Конституція України // ОВУ. – 2010. – № 72/1. – Ст. 2598.
4. Рекомендації № R (91) І Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам стосовно адміністративних санкцій від 13 лютого 1991 р. // Адміністративне деліктне законодавство: Зарубіжний досвід та пропозиції реформування в Україні / Автор-упорядник О. А. Банчук. – К., 2007. – С. 902–910.
5. Кодекс України про адміністративні правопорушення: науково-практичний коментар / Р. А. Калюжний, А. Т. Комзюк, О. О. Погрібний та ін. – К.: Всеукраїнська асоціація видавців “Правова єдність”, 2007. – 781 с.
6. Про застосування Конституції при здійсненні правосуддя: постанова Пленуму Верховного Суду України № 9 від 1 листопада 1996 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/v0009700-96>.
7. У справі за конституційним зверненням відкритого акціонерного товариства “Всеукраїнський Акціонерний Банк” щодо офіційного тлумачення положень пункту 22 частини першої статті 92 Конституції України, частин першої, третьої статті 2, частини першої статті 38 Кодексу України про адміністративні правопорушення (справа про відповідальність юридичних осіб): рішення Конституційного Суду України від 30.05.2001 р. // ОВУ. – 2001. – № 24. – Ст. 1076.
8. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. // ОВУ. – 1997. – № 25. – Ст. 20.
9. Про затвердження Положення про адміністративні комісії Української РСР: Указ Президії ВР УРСР від 9.03.1988 р. // ВВР УРСР. – 1988. – № 12. – Ст. 318.
10. Бандурка О. М. Адміністративний процес: підруч. / О. М. Бандурка, М. М. Тищенко. – К.: Літера, 2002. – 288 с.
11. Проект Кодексу України про адміністративні проступки. Реєстраційний номер 5558 від 26.05.2004 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc\\_2\\_5\\_1\\_1?ses=10005&num\\_s=2&num=55](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc_2_5_1_1?ses=10005&num_s=2&num=55).



**Кравчук Степан Йосипович,**

доцент Хмельницького національного університету,  
кандидат юридичних наук

## **РОЛЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У ВИКОНАННІ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ГОСПОДАРСЬКИХ ЗОБОВ'ЯЗАНЬ**

Постановка проблеми. Для налагодження взаємодії органів місцевого самоврядування з господарюючими суб'єктами на сьогодні досить важливим є чинник формування організаційно-господарських зобов'язань, що виникають у процесі управління господарською діяльністю між суб'єктом господарювання та суб'єктом організаційно-господарських повноважень.

Аналіз основних досліджень і публікацій. Питанням визнання ознак організаційно-господарських зобов'язань значну увагу приділяли науковці Т. Васильків, О. Дегтяр, В. Добровольська, О. Косенко та інші [2; 3; 4; 6]. Разом з цим, ця важлива проблема не набула теоретичного вивчення та, як наслідок, широкого практичного застосування.

Мета виступу – проведення теоретико-юридичного аналізу видів організаційно-господарських зобов'язань та підстав їх виникнення в процесі реалізації соціально-комунальних та публічних зобов'язань суб'єктів господарювання.

Виклад основного матеріалу. Відносний характер зобов'язальних правовідносин полягає в тому, що вони передбачають юридичний зв'язок певних осіб – учасників зобов'язання, і це відрізняє їх від правовідносин абсолютного характеру, де право суб'єкта протистоїть обов'язку усіх і кожного утримуватись від дій, що порушують це право (право власності, право господарського відання). Сторонами організаційно-господарських зобов'язань також є два або більше конкретно визначених суб'єктів, юридичний зв'язок між якими полягає в тому, що один із них – зобов'язана сторона – повинен здійснити на користь іншої – управленої сторони – певну управлінсько-господарську (організаційну) дію або утриматись від такої дії. Таким чином, “відносність” як ознака господарського зобов'язання відображає його суб'єктивний склад за цією ознакою господарські зобов'язання у тому числі організаційно-господарські, відрізняються від господарських правовідносин абсолютного характеру.

На мою думку, ознаками цієї категорії зобов'язань є:

- їхня спрямованість на досягнення економічного результату як господарюючим суб'єктом так і суб'єктом управління (наприклад виконання програм з державного замовлення);
- необхідність мати систематичний або продовжуваний характер;
- можливість вирішення спорів, що виникають з господарських зобов'язань, у тому числі організаційно-господарських, у порядку господарського судочинства.

Специфічні ознаки організаційно-господарських зобов'язань, тобто притаманні лише цим зобов'язанням, випливають із їх легального визначення, закріпленого у ст. 176 Господарського кодексу України [1]. Зокрема:

- виникнення їх у процесі управління господарською діяльністю. На думку В. Кондратьєва, зобов'язально-правові форми необхідно об'єднати в три великі групи відповідно до трьох груп господарських відносин – горизонтальним, вертикальним і внутрішньогосподарським [5, с. 89]. Вони утворюють три великі підсистеми зобов'язань – господарсько-оперативних, господарсько-управлінських і внутрішньогосподарських. Господарсько-оперативними, на його думку є зобов'язання, які охоплюють виконання державними органами господарсько-оперативних функцій, тобто безпосередньої господарської діяльності організацій. Господарсько-управлінські – це зобов'язання, які включають в себе виконання органами господарського керівництва планово-організаційних функцій. Внутрішньогосподарські – це відносини форма яких охоплює господарсько-оперативних і господарсько-управлінських функцій в межах одного господарського органу.

Розвиваючи цю думку, можна вивести ще одну специфічну властивість, а саме їх вертикальну структуру. Таку категорію зобов'язань доцільно охарактеризувати як підзаконну владну діяльність з організації господарських зв'язків, що здійснюється органами державної влади та місцевого самоврядування, наділеними господарською компетенцією, що є однією з ознак спеціальної правосуб'єктності, а також громадськими та іншими організаціями, які виступають засновниками суб'єктів господарювання чи здійснюють щодо них організаційно-господарські повноваження на основі відносин власності;

- обов'язкова участь у цих зобов'язаннях суб'єкта організаційно-господарських повноважень. Суб'єктами таких повноважень згідно із ст. 2 Господарського кодексу України є органи державної влади та органи місцевого самоврядування, наділені

господарською компетенцією, а також громадяни, громадські та інші організації які виступають засновниками суб'єктів господарювання чи здійснюють щодо них організаційно-господарські повноваження на основі відносин власності;

- організаційний характер управлінсько-господарських дій. Тобто це дії (утримання від дій), спрямовані на організацію господарської діяльності і управління нею;
- визначеність прав та обов'язків суб'єктів цього зобов'язання управлінськими рішеннями;
- обов'язковість таких підстав виникнення організаційно-господарських зобов'язань як закон, управлінське рішення органу наділеного компетенцією у сфері управління економікою, рішення власника або органу управління юридичною особою чи договір (контракт). Допускається поєднання кількох підстав.

В організаційно-господарському зобов'язанні сторонами будуть зобов'язана сторона і управнена сторона. При цьому, предметом організаційно-господарського зобов'язання буде не господарська дія, а управлінсько-господарська (організаційна) дія.

Організаційно-господарські зобов'язання можуть виникати між:

- суб'єктом господарювання та власником, який є засновником цього суб'єкта, або органом державної влади, органом місцевого самоврядування, наділений господарською компетенцією щодо цього суб'єкта;
- суб'єктами господарювання, які разом організовують об'єднання підприємств чи господарське товариство, та органами управління цих об'єднань чи товариств;
- суб'єктами господарювання в разі, якщо один з них є щодо другого дочірнім підприємством.

Одними з основних видів організаційно-господарських зобов'язань є соціально-комунальні та публічні зобов'язання суб'єктів господарювання.

Згідно зі ст. 177 ГК суб'єкти господарювання зобов'язані за рішенням місцевої ради за рахунок своїх коштів відповідно до закону створювати спеціальні робочі місця для осіб з обмеженою працездатністю та організовувати їх професійну підготовку. За публічним зобов'язанням (ст. 178 ГК) суб'єкт господарювання, який відповідно до закону та своїх установчих документів зобов'язаний здійснювати виконання робіт, надання послуг або продаж товарів кожному, хто до нього звертається на законних підставах, не має права відмовити у виконанні робіт, наданні послуг, продажу товару за наявності в нього такої можливості або надавати перевагу одному споживачеві перед іншими, крім випадків, передбачених законодавством. До суб'єктів господарювання, які можуть укладати такі види договорів належать:

- органи державної влади, наділені господарською компетенцією, щодо підпорядкованих їм державних підприємств і підконтрольних (з певних питань) підприємств та інших господарських організацій будь-яких форм власності;
- органи місцевого самоврядування, що діють у межах своєї господарської компетенції, – щодо комунальних підприємств та організацій і підконтрольних (з певних, визначених законом питань) підприємств та організацій будь-яких форм власності, що розташовані на території відповідної територіальної громади;
- господарські об'єднання – щодо підприємств-учасників;
- холдингові компанії – щодо своїх корпоративних підприємств;
- засновники унітарних підприємств (у тому числі дочірніх) і власники їхнього майна (ними можуть бути суб'єкти господарювання – господарські товариства, виробничі кооперативи, господарські об'єднання та ін.) щодо створених ними підприємств;

- учасники господарських організацій корпоративного типу, що володіють корпоративними правами (втому числі правом брати участь в управлінні організацією такого типу);
- суб'єкти господарювання, наділені управлінськими повноваженнями щодо інших суб'єктів на підставі укладених між ними договорів підприємницького характеру – про делегування управлінських повноважень одному з них, щодо підпорядкування двох і більше суб'єктів господарювання іншому та ін.

Соціально-комунальні зобов'язання суб'єктів господарювання, про які говорилося дещо вище, характеризуються соціальним спрямуванням (тобто мають виконуватися та користь суспільства або територіальної громади) і можуть виникати за:

- рішенням місцевої ради, відповідно до якого на суб'єктів господарювання покладається обов'язок за рахунок власних коштів відповідно до закону створювати спеціальні робочі місця для осіб з обмеженою працездатністю та організувати їх професійну підготовку (ч. 1 ст. 177 ГК);
- власним бажанням суб'єктів господарювання щодо покладення на себе зобов'язання про:
  - а) господарську допомогу у вирішенні питань соціального розвитку населених пунктів їх місцезнаходження, у будівництві н утриманні соціально-культурних об'єктів та об'єктів комунального господарства і побутового обслуговування, наданні іншої господарської допомоги з метою розв'язання місцевих проблем;
  - б) участь у формуванні відповідних фондів місцевих рад (якщо інше не встановлено законом) та у виконанні робіт щодо комплексного економічного і соціального розвитку територій (ч. 4 ст. 175, ч. 2 ст. 177 ГК).

Проте такі добровільні зобов'язання не є підставою для вимог щодо їх обов'язкового виконання.

Публічні зобов'язання суб'єктів господарювання (ст. 178 ГК) виникають відповідно до закону та установчих документів суб'єкта господарювання, на якого покладається обов'язок здійснювати виконання робіт, надання послуг або продаж товарів кожному, хто до нього звертається на законних підставах. При цьому суб'єкт господарювання не має права відмовити у виконанні робіт, наданні послуг, продажу товару за наявності у нього такої можливості або надавати перевагу одному споживачеві перед іншими, крім випадків, передбачених законодавством. У разі безпідставного ухилення від виконання публічного зобов'язання суб'єкт господарювання повинен відшкодувати другій стороні завдані цим збитки в порядку, визначеному законом. Кабінет Міністрів України може у визначених законом випадках затверджувати правила, обов'язкові для сторін публічного зобов'язання, в тому числі щодо встановлення або регулювання цін. Умови зобов'язання, що не відповідають цим правилам або встановленим цінам, є недійсними.

Висновки. Таким чином, теоретичне осмислення положень Господарського кодексу України щодо організаційно-господарських зобов'язань, розроблення і впровадження рекомендацій з практичної реалізації цих положень з метою підвищення ефективності економіки та утвердження суспільного господарського порядку стає однією з найактуальніших проблем правової науки. Категорія організаційно-господарських зобов'язань, законодавчо започаткована Господарським кодексом України потребує системного теоретичного опрацювання, оскільки дослідження таких зобов'язань має важливе науково-практичне значення для керівників органів місцевого самоврядування та господарюючих суб'єктів, що знаходяться на відповідній адміністративній території.

## Використані джерела:

1. *Господарський кодекс України*. – К., 2003.
2. *Васильків Т. Г. Удосконалення державного регулювання підприємницької діяльності в Україні / Т. Г. Васильків // Стратегічні пріоритети*. – 2009. – № 1. – С. 46–51.
3. *Дегтяр О. А. Напрями вдосконалення організаційно-правового механізму підприємництва / О. А. Дегтяр // Економіка та держава*. – 2009. – № 2. – С. 77–80.
4. *Добровольська В. Засоби державного регулювання підприємницької діяльності / В. Добровольська // Підприємство, господарство і право*. – 2006. – № 2. – С. 61–64.
5. *Кондратьєв В. О. Правове становище підприємств / В. О. Кондратьєв // Господарське законодавство*. – К.: Ліра-К, 2009. – 468 с.
6. *Косенко О. Правові аспекти державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності / О. Косенко // Праця і зарплата*. – 2010. – № 5. – С. 34–37.



**Кукуріка Тетяна Русланівна,**

*студентка 5 курсу факультету управління та економіки  
Хмельницького університету управління та права*

## **ВЗАЄМОДІЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ З БІЗНЕСОМ (НА ПРИКЛАДІ ЯСЕНІВСЬКОЇ СІЛЬСЬКОЇ РАДИ ТА ТОВ “ЕКОТЕХНІК-ЯРМОЛИНЦІ”)**

Взаємодія органів місцевого самоврядування та бізнесу є однією з найважливіших умов успішного соціально-економічного розвитку як регіонів, так і країни в цілому. Саме плідна співпраця органів місцевого самоврядування та бізнесу у різних сферах є прерогативою цих взаємовідносин, зокрема і в Хмельницькій області.

Метою наукової роботи є вивчення практичного досвіду взаємодії органів місцевого самоврядування з бізнесовими структурами, зокрема, Ясенівською сільською радою та ТОВ “Екотехнік-Ярмолинці”, та визначення її наступних тенденцій.

Взаємодія – широкий загальний термін, що позначає таку сумісну дію кількох об’єктів або суб’єктів, при якій результат дії одного з них впливає на інші [2, с. 144]. Щодо місцевого самоврядування, то взаємодію визначають як співпрацю або партнерство органів місцевого самоврядування з підприємствами, установами, організаціями за різними напрямками та в різних сферах [1].

Згідно із Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” органи місцевого самоврядування взаємодіють із органами державної влади, громадськими організаціями, спілками, добровільними об’єднаннями, підприємствами, установами, організаціями [1]. Органи місцевого самоврядування співпрацюють із вищезазначеними суб’єктами у економіко-політичній, соціально-духовній та природничо-екологічній сферах.

Розглянемо цю співпрацю на прикладі діяльності Ясенівської сільської ради, що діє від імені та в інтересах територіальної громади села Ясенівка Ярмолинського району Хмельницької області, населення якої налічує 717 осіб. При Ясенівській сільській раді створено виконавчий комітет, який очолює сільський голова – Трач Василь Іванович.

Під “бізнесом” розумітиметься підприємницька структура, що здійснює свою діяльність з метою отримання прибутку – ТОВ “Екотехнік-Ярмолинці”, що є представником чеської компанії “Екотехнік Прага”.



“Сонце працювало дотепер на ринку України лише для сільського господарств. А відтепер воно буде працювати на господарство не лише сільське, а й енергетичне. Енергія сонця – на благо людей” – саме під таким гаслом 23.10.12 року відбулося відкриття першої в Західній Україні сонячної електростанції. Слід зазначити, що партнери з Чехії є головними партнерами у зовнішньоекономічній діяльності Хмельницької області і розвиток чесько-українських торгово-економічних відносин, конкретно у цьому випадку з відкриттям в Ясенівці електростанції на сонячних батареях, спрямовується на благо людей.

Процес встановлення партнерських взаємовідносин між Ясенівською сільською радою та ТОВ “Екотехнік-Ярмолинці” проходив у чотири етапи:

1. Надходження звернення про надання ТОВ “Екотехнік-Ярмолинці” дозволу на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки в оренду. Відповідно до рішення № 12 двадцятої сесії шостого скликання Ясенівської сільської ради від 26.06.12 року на підставі низки нормативно-правових актів, ТОВ “Екотехнік-Ярмолинці” було надано дозвіл на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки в оренду на 49 років на території с. Ясенівка площею 12,45 га.
2. Надходження заяви про надання згоди на отримання вихідних даних для проектування об’єкту будівництва. Відповідно до рішення виконавчого комітету Ясенівської сільської ради від 30.08.12 року, було надано дозвіл на отримання вихідних даних (містобудівних умов та обмежень на будівництво) ТОВ “Екотехнік-Ярмолинці” на будівництво електростанції на сонячних батареях в с. Ясенівка з розробленням детального плану території.
3. Підписання договору оренди земельної ділянки 14.09.12 року.

Сторонами договору є Ясенівська сільська рада, в особі сільського голови – Трача Василя Івановича та ТОВ “Екотехнік-Ярмолинці”, в особі директора підприємства – Григорішина Володимира Миколайовича.

4. Надходження звернення директора ТОВ “Екотехнік-Ярмолинці” щодо присвоєння поштової адреси. Відповідно до рішення виконавчого комітету Ясенівської сільської ради від 27.09.12 року, було присвоєно новому підприємству будівництва електростанції на сонячних батареях в с. Ясенівка ТОВ “Екотехнік-Ярмолинці” поштово адресу: с. Ясенівка, вулиця Ватутіна, 19.

У майбутньому співробітництво між Ясенівською сільською радою та ТОВ “Екотехнік-Ярмолинці” передбачається у сфері оподаткування.

Орендна плата буде вноситися виключно в грошовій формі на рахунок Ясенівської сільської ради у розмірі 56300 грн. щомісячно та буде спрямовуватися у бюджет розвитку. Так, досліджувана територіальна громада в результаті повинна отримати такі вигоди:

1. Реконструкцію існуючих та будівництво нових доріг.
2. Освітлення вулиць населеного пункту.
3. Зменшення безробіття на селі.
4. Розробку та реалізацію проекту прибирання населеного пункту.
5. Збір та вивезення сміття в кожну останню суботу місяця.
6. Покращення психологічного клімату населеного пункту.

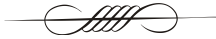
Слід зауважити, що у найближчій перспективі передбачається будівництво сонячних електростанцій потужністю 250 МВт в 14 районах Хмельницької області. Загальна сума інвестованого капіталу складе 6 млн. грн.

Такі позитивні тенденції партнерства органів місцевого самоврядування та бізнесу для досягнення спільних інтересів приватних, владних структур та громади ма-

ють стати запорукою стабільного поступального соціально-економічного зростання регіонів нашої країни, підвищення рівня добробуту населення.

#### **Використані джерела:**

1. *Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 24 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр/ed20130701>.*
2. *Гаврилюк Т. До питання розмежування понять “взаємодія”, “партнерство”, “співробітництво” у сфері відносин міліції з населенням / Т. Гаврилюк // Вісник Академії Управління МВС. – 2009. – № 2. – С. 140–148.*



**Кучер Юлія Анатоліївна,**  
*старший викладач кафедри конституційного,  
адміністративного та міжнародного права  
Національної академії Державної прикордонної служби України  
імені Богдана Хмельницького*

#### **НЕДОТОРКАНИСТЬ ДЕПУТАТА ПАРЛАМЕНТУ: ДОСВІД УКРАЇНИ ТА ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН**

Визначальну роль в процесі здійснення завдань і функцій держави, взаємодії між суспільством і державою, громадянами і владою в демократичних країнах відіграє парламент.

Безпосередня і представницька демократія в зарубіжних країнах, так само як і в Україні в останні роки зробила значний крок у своєму розвитку. У найбільш концентрованому вигляді досягнення демократії в цих країнах проявляється в статусі депутата і членів парламенту зарубіжних країн.

Як і у Конституції України, так і в конституціях зарубіжних країн на найвищому правовому рівні закріплено конституційно-правовий статус парламентарів кожної держави, нерідко виходячи з того, що депутати займають особливе положення, володіють комплексом переваг та імунітетів, однією з яких є депутатська недоторканість.

Усвідомлення того, що парламентаризм є вищою формою прояву представницької демократії, проблеми становлення, вдосконалення та взагалі існування названого інституту потребують поглибленого дослідження, яке можливе насамперед шляхом проведення порівняльного аналізу конституцій і законів України та зарубіжних країн. Адже сучасні умови розвитку держави, реалізація конституційного принципу підпорядкування державної влади інтересам народу і її здійснення в ім'я людини, суспільства і держави вимагають посилення ролі парламенту в процесі вирішення цих завдань, які багато в чому залежать від чіткого визначення конституційно-правового статусу народних депутатів України і членів парламенту в зарубіжних країнах, а особливо в частині депутатської недоторканості, який у порівняльно-правовому аспекті до останнього часу не був предметом наукового дослідження.

На сьогодні в Україні розгорнувся активна дискусія навколо найбільш суперечливих положень імунітету народного депутата, дедалі частіше говориться про необхідність зняття недоторканості з народних депутатів України, внесено на розгляд Вер-

ховної Ради України два відповідних законопроекти (від “більшості” та “меншості” парламенту, один з яких передано на оцінку Конституційному суду України).

Про гостроту відповідних проблем та їх актуальність свідчить хоча б те, що, наприклад, питання скасування недоторканості народних депутатів на всіх парламентських виборах знаходило відображення у передвиборних програмах найбільш потужних політичних сил, обговорювалося в ході розгляду законопроектів про внесення змін до Конституції України.

Проте цілком очевидним є той факт, що повна відсутність депутатської недоторканості створює не менше небезпек, ніж “безмежний” парламентський імунітет, а повне відмежування бізнесу від політики є завданням практично нездійсненним. У зв’язку з цим особливо відчутною стає потреба у пошуку т. зв. “золотої середини”, певного балансу між крайнощами. Відповідно актуальності набуває дослідження зарубіжних підходів до врегулювання зазначених проблем, зокрема – в країнах Центральної та Східної Європи, які мали подібні до українських “стартові” умови.

Не ставлячи собі за мету дослідити зарубіжний досвід правового регулювання всіх відносин, пов’язаних з недоторканістю членів парламенту, головний акцент слід зосередити на найбільш принципових питаннях: природа депутатського імунітету та недоторканості, співвідношення цих понять, принципи недоторканості, правове регулювання імунітетів та відповідальності депутатів парламенту.

Відсутність системного підходу до нормативної регламентації недоторканості депутата створює необхідність розв’язання цієї проблеми шляхом розробки єдиного підходу до класифікації повноважень парламентаря з подальшим відображенням у законодавстві.

Для кращого розуміння та вивчення структурних особливостей гарантій депутатської діяльності пропонуємо використовувати їх поділ на такі групи: 1) депутатська недоторканність та охорона прав депутата; 2) організаційно-процесуальні гарантії; 3) матеріальні гарантії; 4) соціальні гарантії; 5) гарантії трудових прав.

У сучасних демократіях, незалежно від обраних ними форм правління, забезпечується суверенітет діяльності парламенту як представницького і законодавчого інституту, хоча це право парламенту має колективний характер, і носієм його є кожен депутат. Незалежність парламенту також забезпечується достатньо високим рівнем винагороди, яку отримують депутати за свою працю, і матеріального забезпечення, гарантованого ім.

У “зрілих” європейських демократіях варіативно діють дві основні моделі – “британська”, яка акцентує увагу на свободі слова та на відсутності необхідності несення відповідальності за виконання депутатом його прямих обов’язків у парламенті (індемнітет), і “французька”, яка передбачає захист від судового переслідування депутатів, і здійснення такого лише за згодою палати, до якої вони належать (імунітет).

Зміни, зокрема, в частині обсягу депутатського імунітету, процедури дострокового припинення повноважень депутатів у зв’язку з порушеннями ними вимог щодо несумісності, можливості створення незалежних органів, що не входять до системи центральних органів виконавчої влади, варто внести і до Конституції України. З метою запобігання корупції та конфлікту інтересів у депутатській діяльності необхідно:

- звузити перелік вимог щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності з одночасним запровадженням обов’язкового декларування депутатами своїх приватних інтересів після набуття повноважень та в процесі їх здійснення;

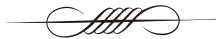
- узгодити вимоги щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності, закріплені відповідно у Законі “Про статус народного депутата України” та Законі “Про засади запобігання і протидії корупції”;
- передбачити у Конституції можливість дострокового припинення повноважень депутатів у випадку порушення ними вимог щодо несумісності самим парламентом, або ж закріпити у законі можливість дострокового припинення депутатських повноважень одночасно з притягненням депутата до адміністративної відповідальності за порушення вимог щодо несумісності (стаття 172-4 Кодексу України про адміністративні правопорушення) [1].

Сподіваємося, що зарубіжний досвід врегулювання цих питань стане в нагоді в процесі подальшого удосконалення законодавства про статус народних депутатів України.

Таким чином, проведене дослідження у світлі завдання по реформуванню парламентської діяльності в Україні, удосконалення статусу членів парламентів, дослідження гострих питань статусу члена парламенту у зарубіжних країнах, зокрема депутатської недоторканності, відповідальності та дострокового припинення їх повноважень, надасть необхідні науково-теоретичні знання для формулювання науково обгрунтованих рекомендацій щодо вдосконалення законодавства України.

#### **Використані джерела:**

1. *Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. (зі змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – додаток до № 51. – Ст. 1122.*
2. *Варлен М. В. Статус парламентарія: теоретические проблемы: монография / М. В. Варлен. – М.: Проспект, 2011. – 123 с.*
3. *Ковриженко Д. Депутатські привілеї: зарубіжний досвід та пропозиції для України. Інформаційно-аналітичний огляд / Д. Ковриженко. – К.: Лабораторія законодавчих ініціатив за підтримки Програми сприяння парламенту України Університету Індіани, США. – 2007. – 33 с.*
4. *Конституционное право государств Европы: учеб. пособ. / отв. ред. Д. А. Ковачев. – М.: Волтерс Клувер, 2005. – 274 с.*
5. *Конституционное право зарубежных стран: учеб. [для вузов] / Под общ. ред. чл.-корр. РАН, проф. М. В. Баглая, д. ю. н., проф. Ю. И. Лейбо и д. ю. н., проф. Л. М. Энтина. – М.: Норма, 2004. – 832 с.*
6. *Лінецький С. Депутатський імунітет – pro і contra / С. Лінецький // Юридичний вісник України. – 1999. – № 10. – С. 1–5*



**Куян Ірина Анатоліївна,**  
старший науковий співробітник  
Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України,  
кандидат юридичних наук

### **ПРО МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ ЯК ФОРМУ РЕАЛІЗАЦІЇ НАРОДНОГО СУВЕРЕНІТЕТУ**

Невід’ємною складовою теорії народного суверенітету й ознакою демократичної організації влади в державі вважається місцеве самоврядування. Із проголошенням

в 1991 році Україною незалежності й декларуванням держави демократичною і правовою важливим завданням для країни постало утвердження демократії не лише на загальнодержавному, а в першу чергу, на місцевому рівні, що зумовило необхідність створення ефективної системи місцевого самоврядування.

Проте відсутність в Україні власних усталених традицій місцевого самоврядування та різноманіття зарубіжних моделей муніципальної влади зумовило появу у теорії різних тлумачень правової природи та призначення місцевого самоврядування, що ускладнює розуміння його змісту, місця та ролі в системі народовладдя. Очевидно, що однією з причин незавершеності муніципальної реформи в Україні та як результат, – слабого і не досить ефективного місцевого самоврядування в Україні можна вважати відсутність чіткої науково обгрунтованої його теорії. Можна погодитись з тезою, що різне наукове тлумачення природи місцевого самоврядування не змінює його призначення – вирішення питань місцевого значення [1, с. 674]. Але саме у юридичній природі закладено основне, визначальне питання про основного суб'єкта вирішення питань місцевого значення, коло цих питань та форми і методи їх вирішення.

Утверджуючи принцип народного суверенітету Конституція України закріпила, що народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування, і, таким чином, утвердила місцеве самоврядування як одну з форм реалізації народом належної йому влади. Отже, із змісту Основного Закону України прямо випливає, що місцеве самоврядування є однією з форм здійснення Українським народом своєї влади. Специфічність цієї форми визначається її суб'єктною, галузевою (предметною) і територіальною особливістю. По своїй суті (та в ідеалі) місцеве самоврядування є проекцією народовладдя на місцевий рівень, яке можна назвати владою громади (громадовладдям), що так само має дві основні форми реалізації: безпосередню і через самостійно утворювані органи. Єдність джерела державної влади і місцевого самоврядування забезпечує тісний взаємозв'язок між ними й значну схожість форм реалізації правомочностей. Як первинний суб'єкт місцевого самоврядування територіальна громада правомочна вирішити питання, віднесені Конституцією України та відповідними законами до відання місцевого самоврядування. З іншого боку Закон України “Про місцеве самоврядування” закріплює конкретні повноваження органів і посадових осіб місцевого самоврядування і, таким чином, захищає самі громади від всевладдя власних органів і розсуду їх посадових осіб (адже органи місцевого самоврядування, як і органи державної влади зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією та законами України). Право держави встановлювати законодавчі межі для місцевого самоврядування ґрунтується на її суверенному статусі і впливає з її головного обов'язку утверджувати і забезпечувати права людини. При цьому, на нашу думку, не зовсім вірно вважати, що “державна визнає особливе право у системі конституційних прав і свобод людини і громадянина – право територіальної громади на місцеве самоврядування” [2, с. 698]. Для людини і громадянина саме таке право не є самоціллю, а є засобом забезпечення ряду основних громадянських, політичних, економічних, культурних тощо прав, а також засобом забезпечення потреб та інтересів. Право на місцеве самоврядування – колективне право, що належить жителям відповідної територіальної громади – носіям публічних (державних і місцевих) інтересів. У його основі – природне право людської спільноти на самовизначення у відповідних територіальних межах. У силу цього територіальна громада є суб'єктом, який володіє певним обсягом право- та дієздатності в публічній сфері, що зумовлює її потенційну спроможність забезпечувати до певної об'єктивно можливої міри життєдіяльність територіальної спільноти в ціло-

му і кожного її члена через здатність забезпечувати публічні інтереси. Ті сфери життєдіяльності, які територіальна громада не здатна охопити своїм самоуправлінням в силу об'єктивної обмеженості ресурсами належать до управлінського впливу територіальних громад вищого рівня, і в кінцевому рахунку, – держави, суверенна влада якої потенційно володіє здатністю забезпечувати повною мірою нормальну життєдіяльність суспільства, через свою виключну здатність забезпечувати загальнонародний інтерес.

Конституційні акти переважної більшості сучасних держав закріплюють територіальну організацію державної влади і визначають гарантії самоврядування територіальних публічних колективів. Загалом особливість організаційних форм місцевого самоврядування і поєднання його з державним управлінням визначається історичними, географічними, демографічними факторами тої чи іншої країни, її правовою системою, формою правління, формою державного устрою, державним (політичним) режимом, рядом інших факторів. При цьому форма держави та кожен з її елементів більшою чи меншою мірою має визначальне значення для організації й функціонування місцевої публічної влади.

Щодо основних моделей місцевого самоврядування і їх зв'язку з принципом суверенітету необхідно зазначити наступне. Переваги державницької моделі є очевидними для забезпечення державного суверенітету, оскільки вона дозволяє органічно вписати місцеве самоврядування в механізм народовладдя (його коріння у тій владі, джерелом якої є весь народ, а не його частина – громада), а визначений в законі обсяг повноважень місцевого самоврядування є віддзеркаленням державної волі всього народу й утвердженням верховенства державної влади. Проте з точки зору послідовного забезпечення народовладдя й на місцевому рівні як право- та дієздатності територіальних громад цей підхід є очевидно обмежувальним й таким, що заперечує право та дієздатність місцевих громад. Крім того, така модель обмежує ініціативу територіальних громад, не дозволяє вирішити конфлікти між загальнодержавним інтересом і місцевим, наприклад, у випадку запровадження на державному рівні реформ, що складно реалізувати на місцевому рівні в інтересах територіальних громад.

Громадівська теорія тлумачить місцеве самоврядування як похідне і невід'ємне від самої громади, що повинна визнавати й гарантувати держава. Саме на основі цієї, – громадівської концепції, на думку О. В. Батанова, можна повною мірою усвідомити сутність місцевого самоврядування та муніципальної влади, що, на думку вченого, являє собою “легітимне, визнане та гарантоване державою публічно-самоврядне волевиявлення територіальної громади, органів і посадових осіб місцевого самоврядування щодо здійснення їх функцій і повноважень, спрямованих на реалізацію прав і свобод людини і громадянина та вирішення питань місцевого значення шляхом прийняття і реалізації правових актів у порядку, передбаченому Конституцією і законами України, а також нормативними актами місцевого самоврядування” [3, с. 645]. Така теоретична модель заслуговує на увагу з точки зору утвердження народовладдя, але її не можна вважати бездоганною у питанні забезпечення верховенства державної влади через ймовірну конкуренцію загальнодержавних і місцевих інтересів та компетенції органів державної влади і місцевого самоврядування. Крім того, її запровадження можливе лише за умови відповідного рівня правової культури і правової свідомості населення, його високої соціальної і політичної активності. І все ж, цей підхід до організації місцевого самоврядування з точки зору реалізації народного суверенітету є більш прийнятним. У ньому є потенційні можливості для прояву народного волевиявлення і захисту своїх інтересів на місцевому рівні.

Громадівсько-державницька модель втілюється в законодавстві ряду сучасних держав світу. Як і попередні, вона не позбавлена суперечливості, оскільки має в собі підстави конфлікту загальнодержавних і місцевих інтересів, створює підстави для порушення верховенства державної влади через визнання в державі осередків влади, незалежної від неї. Проте недоліки теорії (моделі) на практиці можуть мати ефективні механізми вирішення.

Загалом, ідея місцевого самоврядування не вичерпується згаданими моделями в чистому вигляді, бо конструювання моделі передбачає виділення головного й відоме залишення поза увагою другорядних деталей, що робить її простіше реального об'єкта. Але в основі будь-якої такої конструкції завжди є певна основоположна ідея, – загальний принцип. Сучасні теорії місцевого самоврядування вирішують по суті одну і ту ж проблему – централізації, або деконцентрації та децентралізації державної влади на місцях. І, зауважу, жодна з них не спрямована безпосередньо на утвердження народовладдя на місцевому рівні. Це є одним із проявів суперечливості між державним і народним суверенітетом, верховною владою держави і її місцевими владами. Бо що більше централізації, то більше тяжіння до авторитаризму й менше можливостей для демократії. Що більше децентралізації й осередків, які прагнуть самостійності, то менше ієрархічності між ними й більш проблемне забезпечення єдності й верховенства державної влади. Тому раціональне поєднання прав, обов'язків і реальних можливостей місцевого самоврядування як форми місцевого народовладдя та народовладдя в масштабах держави, здійснюваного через органи державної влади, що дозволить узгоджувати загальнодержавні і місцеві інтереси й утверджувати права і свободи людини на всіх рівнях влади відносин – є метою для будь-якої демократичної держави.

Для послідовного втілення принципу народного суверенітету і забезпечення реального народовладдя є необхідним поєднання народницької по своїй суті (громадівської) ідеї – моделі місцевого самоврядування з вимогами Європейської Хартії місцевого самоврядування. І суперечностей у цьому питанні, на наше переконання, не має.

Якщо розглядати місцеве самоврядування як спосіб і форму реалізації народного суверенітету, необхідно більш ініціативно і довірливо ставитися до місцевих громадських ініціатив, до їх можливостей розпорядження бюджетними коштами, до поєднання потенцій державного управління і місцевого самоврядування. Тільки за умови поєднання широких прав органів місцевого самоврядування і суворого державного контролю, місцева публічна влада буде спроможна реалізувати природні можливості народного суверенітету як реального народовладдя в Україні.

### Використані джерела:

1. *Конституційне право України. Академічний курс: підруч.: у 2 т. – Т. 2 / За заг. ред. Ю. С. Шемиченка. – К.: ТОВ “Видавництво “Юридична думка”, 2008. – 800 с.*
2. *Конституція України: наук.-практич. коментар / В. Б. Авер'янов, О. В. Батанов, Ю. В. Баулін та ін.; ред. кол. В. Я. Тацій, Ю. П. Битяк, Ю. М. Грошевой та ін. – Харків: Видавництво “Право”; К.: Концерн “Видавничий Дім “Ін Юре”, 2003. – 808 с.*
3. *Батанов О. В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики: монографія / Відп. ред. М. О. Баймуратов. – К.: Видавництво “Юридична думка”, 2010. – 656 с.*



## **ОРГАНИ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ: СТАНОВЛЕННЯ СУТНОСТІ**

Становлення місцевого самоврядування в Україні супроводжується появою та розвитком підходів щодо сутності органів самоорганізації населення (далі – ОСН).

Окремі науковці [8, с. 648] зараховують ОСН до переліку органів місцевого самоврядування, стверджуючи, що “органи місцевого самоврядування створюються громадянами за місцем їх проживання, на рівні тих мікроструктур, на які поділяються села, селища, міста, райони у містах як адміністративні одиниці, а тому мають назву будинкових, вуличних, кварталних комітетів, комітетів мікрорайонів, житлових комплексів тощо”. Можна зробити висновок, що оскільки мова йде саме про ОСН, науковці вважають їх органами місцевого самоврядування, які створюються громадянами за місцем їх проживання.

На нашу думку, ОСН, визначення якого закріплено в ст. 1 Закону “Про місцеве самоврядування в Україні” [2], не можна зараховувати до органів місцевого самоврядування. Законодавець не зазначив ОСН як представницькі органи місцевого самоврядування на відміну від рад (ст. 1 та ст. 10 Закону [2]), оскільки вони не належать до органів місцевого самоврядування з огляду на їх правовий статус. Автори коментаря до Закону “Про місцеве самоврядування в Україні” [7, с. 47] вважають, що “самоорганізація населення – це діяльність громадян на частині території муніципального утворення для самостійного і під свою відповідальність здійснення власних інтересів щодо питань місцевого значення безпосередньо або через створювані ними органи”.

У відповідній статті Юридичної енциклопедії [13, с. 291] ОСН визначено як “громадська представницька форма місцевого самоврядування, яка утворюється населенням мікротериторії для самостійного вирішення питань місцевого значення на основі законів та прийнятих відповідно до них локальних нормативних актів, з використанням власних та залучених матеріальних і фінансових ресурсів”.

На думку І. Л. Литвиненко [12, с. 478], ОСН “з точки зору правового статусу – це є складний орган, який поєднує в собі риси і органу публічної влади (у частині тих повноважень, що йому передає рада), і в певній мірі – громадського утворення (оскільки члени працюють на громадських засадах, окрім голови і секретаря), і форми безпосередньої демократії”.

У тому, що ОСН – специфічні утворення, що поєднують риси як органу публічної влади, так і громадського об’єднання, переконує В. С. Куйбіда. “З органами публічної влади їх об’єднує те, що вони беруть участь у виконанні публічних функцій, що пов’язано із здійсненням наданих їм органом публічної влади (відповідною місцевою радою) повноважень. Водночас подібно до громадських об’єднань ОСН працюють на громадських засадах, а їх діяльність базується на засадах добровільності щодо взяття на себе окремих повноважень публічної влади” [9, с. 341–342]. До того ж автор вважає, що ОСН не можна вважати чисто представницьким органом територіальної громади, оскільки це виборний орган, що обирається частиною громади, і його компетенція є похідною компетенції відповідного представницького органу (місцевої ради). Тому використовуваний стосовно ОСН у Законі термін “представницький орган” потрібно тлумачити як “виборний орган” [9, с. 341].

Трактуючи сутність поняття “ОСН”, науковці акцентують і на інших аспектах цих інститутів. Так, М. Мягченко [11, с. 48] вважає, що “ОСН – це діючий представницький орган частини територіальної громади, який утворюється згідно з дозволом



ради, обирається загальними зборами громадян або їх представниками за ініціативою жителів населеного пункту, які тимчасово або постійно проживають на відповідній території у межах села, селища, міста, може бути наділений радою частиною її власної компетенції, а також фінансами та майном”. Окрім цього, ОСН: є постійно діючим; представницьким; таким, що обирається частиною територіальної громади; органом, вибори до якого здійснюються загальними зборами громадян або їх представниками; для створення якого потрібний дозвіл влади; ініціатива жителів населеного пункту; який може бути наділений радою частиною її власної компетенції, фінансів, майна.

С. Саханенко [14, с. 141–142] доповнює цей перелік наступними ознаками: ОСН діють у визначених територіальних межах, їх робота здійснюється на низовому рівні території поселення; вони не утворюють будь-якої централізованої системи; мають матеріально-фінансову базу; залишаючись у межах своєї компетенції, вони здійснюють владні повноваження; їхня діяльність регулюється спеціальним законодавством.

Аналіз статей Конституції [1] та законів [2; 3] дає підстави зробити висновок, що законодавець чітко розмежує органи місцевого самоврядування та ОСН, оскільки:

- у силу ст. 5 Конституції України [1] передбачено, що народ здійснює владу також і через органи місцевого самоврядування, які відповідно повинні бути наділені владними повноваженнями приймати рішення, обов’язкові для виконання в межах Конституції та законів України, тобто рішення органу місцевого самоврядування повинно мати владний характер, що і передбачено законодавцем у ст. 144 [1]. ОСН наділені правом приймати лише організаційно-розпорядчі рішення (ст. 20 [3]);
- відповідно до ст. 13 Конституції України [1] саме органам місцевого самоврядування та органам державної влади надано право від імені Українського народу здійснювати права власника на природні ресурси в межах, визначених цією Конституцією, а ОСН такими повноваженнями не наділені;
- ст. 38 Конституції України [1] надано громадянам рівне право доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування, а відповідно до ст. 21 Закону [3] члени ОСН виконують свої обов’язки на громадських засадах, і дія іншого Закону [4] не поширюється на ОСН.

Відповідно до ст. 22 Закону України “Про органи самоорганізації населення” [3], керівник ОСН зокрема наділений відповідними повноваженнями у здійсненні організаційно-розпорядчих функцій в порядку, передбаченому Положенням про цей орган. Отже, за висновком І. Л. Литвиненко [12, с. 483], “члени” ОСН, “які працюють у ньому на постійній основі, фактично підпадають під ознаки посадової особи органу місцевого самоврядування”. Цю позицію науковець обґрунтовує посиланням на ст. 2 Закону України “Про службу в органах місцевого самоврядування” [4], оскільки саме посадова особа органу місцевого самоврядування серед свої повноважень здійснює організаційно-розпорядчі функції. Відповідно у цій ситуації, дослідник акцентує увагу не стільки на законодавчо закріпленому статусі керівника органу самоорганізації населення, скільки на реально здійснюваних ним функціях та їх співвідношенні з тими функціями, які реалізують сьогодні посадові особи органів місцевого самоврядування.

З цієї позицією не можна погодитись з огляду на абз. 3 п. 1 Постанови Пленуму Верховного Суду України “Про судову практику у справах про хабарництво” [5].

З визначення посадової особи місцевого самоврядування, яке закріплено у ст. 2 Закону України “Про службу в органах місцевого самоврядування” [4] можна виокремити характерні ознаки для посадової особи органу місцевого самоврядування: особа працює в органах місцевого самоврядування; має відповідні повноваження щодо здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій; отримує

платню за рахунок місцевого бюджету. Оскільки для керівника органу самоорганізації населення не притаманні всі вищезазначені риси посадової особи місцевого самоврядування – зараховувати його до категорії таких осіб не коректно.

Згідно із ч. 6 ст. 140 Конституції України [1] сільські, селищні, міські ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші ОСН і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна, а органи місцевого самоврядування створюються на підставі Конституції та законів України, не потребують дозвільного порядку створення від інших органів. Обов'язковість створення органів місцевого самоврядування передбачено ч. 2 ст. 5, ч. 3–5 ст. 140 [1], а для створення ОСН необхідна наявність ініціативи жителів та дозволу відповідної ради. Необхідно відзначити, що відповідно до ст. 9 Закону про ОСН [3] відповідна рада може відмовити у наданні дозволу на їх створення. На думку В. І. Борденюка [6, с. 299], це означає, що “заснування органів місцевого самоврядування є результатом волевиявлення держави, зафіксованого у відповідних положеннях Конституції, а не наслідком самоорганізації територіальних громад”.

Слушною є пропозиція Лазор О. Д. [10, с. 6] на законодавчому рівні змінити статус та сутність поняття “органи самоорганізації населення” на органи територіального громадського самоврядування (будинковий, вуличний, квартальний комітет; комітет мікрорайону, району у місті; сільські, селищні комітети), які створюються членами відповідного територіального мікроколективу, представляють їх інтереси та уповноважені ними для вирішення питань місцевого значення.

Отже, ОСН не можуть вважатись органами місцевого самоврядування, а законодавче визначення його за допомогою терміну “представницький орган” не дає підстав розглядати їх як повноправний елемент системи представницьких органів місцевого самоврядування.

#### **Використані джерела:**

1. Конституція України // Відомості ВРУ. – 2005. – № 2. – Ст. 44.
2. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. // Відомості ВРУ. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
3. Про органи самоорганізації населення: Закон України від 9.04.1999 р. № 2625-III // Відомості ВРУ. – 2001. – № 48. – Ст. 254.
4. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 7 червня 2001 р. № 2493-III // Відомості ВРУ. – 2001. – № 33. – Ст. 175.
5. Про судову практику у справах про хабарництво: Постанова Пленуму Верховного Суду України від 26.04.2002 р. № 5 // Юридичний вісник України. – 2002. – № 28. – Ст. 21.
6. Борденюк В. І. Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії: монографія / В. І. Борденюк – К.: Парламентське вид-во, 2007. – 576 с.
7. Закон про місцеве самоврядування в Україні: наук.-практ. коментар / Під ред. В. Ф. Опришко та ін. – К., 1999. – 397 с.
8. Конституційне право України / В. Ф. Погорілко, О. Ф. Фрицький, М. І. Корнієнко та ін.; під ред. В. Ф. Погорілка. – К.: Наук. думка, 2000. – 734 с.
9. Куйбіда В. С. Принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування: монографія / В. С. Куйбіда. – К.: МАУП, 2004. – 432 с.
10. Лазор О. Д. Інституціоналізація публічної самоврядуваної влади в Україні: автореф. дис. ... д. н. держ. упр. – Запоріжжя: Класичний приват. ун-т, 2010. – 40 с.

11. Мягченко М. Про визначення поняття “органи самоорганізації населення” / М. Мягченко // *Право України*. – 2002. – № 6. – С. 46–48.
12. *Основи місцевого самоврядування: наук.-практ. посіб.* / В. М. Алексєєв, А. В. Андрушко та ін.; за ред. В. М. Олуйка. – Хмельницький: ЦППК, 2008. – 730 с.
13. Саханенко С. С. Самоорганізація громадян за місцем проживання у системі місцевого самоврядування / С. С. Саханенко // *Зб. наук. пр. УАДУ*. – 2001. – Вип. 2. – С. 140–151.
14. *Юридична енциклопедія: у 6 т. – Т. 4 / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К.: “Українська енциклопедія” ім. М. П. Бажана, 2002. – 720 с.*



**Лазор Оксана Дмитрівна,**  
*професор кафедри державного управління та місцевого самоврядування  
Хмельницького університету управління та права,  
доктор наук з державного управління, професор*

### **РОЗРОБЛЕННЯ ТА ВИКОРИСТАННЯ СИМВОЛІКИ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД**

Зародження геральдичних традицій на українських землях, як стверджує А. Гречило [1], датується другою половиною XIII – початком XIV ст. Упродовж XIV–XX ст. як і в більшості європейських країн, в Україні сформувалися окремі напрями: територіальна геральдика (символи адміністративно-територіальних утворень: областей, земель, воєводств, губерній, районів, намісництв, повітів тощо), та міська (символи місцевих самоврядних громад).

З метою забезпечення єдиних підходів до розвитку геральдичної справи в Україні, впорядкування питань у цій сфері 18 травня 2000 р. виданий відповідний Указ Президента [2]. На той час місцеві ради затвердили символи “понад 500 територіальних громад” [3]. На сьогодні завершився процес затвердження герба та прапора областей. Останніми серед цього рівня адміністративно-територіальних утворень прийняла прапор Закарпатська область (2009 р.), а рівняни встигли навіть змінити у 2005 р. затверджені вже символи, акцентуючи на історичному аспекті спадкоємності Рівненщини.

Однак, що більше років пройшло від початку незалежності України, тим більш примарним вбачається ефективне використання місцевої символіки, що є загальносвіттовою практикою. Досить поволи відбуваються процеси розроблення та затвердження символіки територіальних громад, та й то, здебільшого, герба та прапора.

У науковій площині питання символіки територіальних громад є мало вивченим, хоча розроблення та використання її викликало б чимало гострих дискусій як серед фахівців, так і членів територіальних громад. Ретроспективний аналіз публікацій засвідчив, що символіка територіальних громад була предметом вивчення невеликої когорти науковців, зокрема К. С. Антиповича, М. Василенка, А. Гречила, М. Грушевського, В. Марочкіна, Ю. Савчука, Ю. Терлецького, Я. Штернберга та ін.

Розвиваючи теоретико-методологічну основу інституту публічної самоврядної влади, вважаємо за необхідне акцентувати на символіці територіальної громади як важливому її атрибуті. У ст. 22 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” [4] зазначено, що “Територіальні громади сіл, селищ, міст можуть мати власну символіку (герб, прапор тощо)... З урахуванням пропозицій органів місцевого самоврядування сіл, селищ, міст районними та обласними радами може бути затверджена сим-

воліка району, області”. Відповідно ця норма закону, що є рекомендаційною, а відтак не обов’язковою до виконання. На наше глибоке переконання, саме ця символіка територіальної громади має сповна використовуватись обраними органами самоврядної влади, оскільки саме вона і “відображає їх історичні, культурні, соціально-економічні та інші місцеві особливості та традиції”, як зазначено у ст. 22 цього ж Закону [4].

Вважаємо, що на всіх офіційних документах органів місцевого самоврядування має бути герб територіальної громади, а не загальнонаціональний Тризуб як атрибут публічної державної влади, що можна вважати недопустимим, оскільки ототожнює державну та самоврядну владу в очах громадян і ця символіка залишається просто як історична пам’ятка. До того ж, ці символи, що є іманентними ознаками самоврядної влади, вирізняючи її від державної, разом із цим ідентифікують її з-поміж інших органів самоврядної влади як у межах району, області чи держави, так і поза ними, символізуючи водночас територіальну та юридичну незалежність. У цій частині вартими уваги є певні напрацювання у проекті Статуту територіальної громади міста Львова, підготовленого робочою групою [5], де у п. 3 ст. 6 зазначено, що “Міський голова, міська рада та її виконавчі органи мають свої бланки із зображенням герба міста і своїм найменуванням”, хоча, на нашу думку, слово “свої” потрібно замінити на “відповідні”. У п. 2 цієї статті передбачено також “використання місцевої символіки з комерційною метою (у назвах підприємств, товарних знаках, назвах продукції тощо)”, що допускається лише “за наявності дозволу на використання місцевої символіки та за умови сплати збору у встановленому порядку”.

Витоки використання цієї символіки мають свою історію, не заглиблюючись у яку, зазначимо: Львівська міська Рада народних депутатів 15 червня 1967 р. прийняла рішення “Про Герб м. Львова”. Однак, було допущено низку неточностей у зображенні геральдичних фігур та у колористиці герба. Відповідно Львівська міська Рада народних депутатів на другій сесії 21-го скликання прийняла рішення [6], у якому скасувала попереднє рішення Львівської міської Ради депутатів трудящих (одинадцятого скликання) та затвердила “Герб і Великий Герб Львова, ескіз хоругви Львівської міської Ради народних депутатів”, їх описи, а також доручила “Президії міської Ради, виконавчому комітету міської Ради народних депутатів розробити і виготовити бланки документації Ради і її виконкому, президії Ради у єдиному фірмовому стилі; виконавчому комітету міської Ради народних депутатів до 1 листопада 1990 р. забезпечити встановлення Великого Герба Львова у приміщеннях сесійного залу міської Ради, на фасадах будинків міської Ради, головпоштамті, вокзалах залізничному і автобусному, аеропорту”.

Відповідно до п. 3 ст. 22 Закону [4] “Зміст, опис та порядок використання символіки територіальних громад сіл, селищ, міст, районів і областей визначаються відповідною радою згідно з законом”, але яким не зрозуміло, оскільки в означеному законі це питання не регулюється, хіба вважати це як “інші питання”, які ради можуть вирішувати. Водночас у територіальних громадах приймаються статути, де є окремий розділ щодо символіки і норми, які регулюють процес її використання, але статут – це не закон. На думку автора, необхідно уточнити цю норму Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” як “Порядок заснування, використання та внесення змін у символіку визначається Положенням про зміст, опис і порядок використання символіки територіальної громади, що затверджується відповідною радою”, як і зазначено у більшості діючих статутів.

Ще одним атрибутом самоврядної влади є печатка, про яку відповідно до п. 9 ст. 16 викладено “Сільські, селищні, міські, районні у містах, районні, обласні ради мають печатки із зображенням Державного Герба України і своїм найменуванням, ра-

хунки в установах банків України” [4]. У п. 4 ст. 26 згаданого проекту Статуту територіальної громади міста Львова сказано, що “Міська рада є юридичною особою, має власну печатку...”. Про необхідність розроблення герба територіальної громади вже було викладено вище. Питання в іншому – суб’єкті власності. Вважаємо, такий підхід потребує певного роз’яснення, оскільки це символіка територіальної громади і саме вона, обираючи органи місцевого самоврядування та уповноважуючи їх вирішувати питання місцевого значення, уможливує використання ними відповідної атрибутики.

З огляду на це проблема розроблення та використання символіки територіальних громад потребує вироблення єдиного підходу. Вартою уваги у цій частині є німецька муніципальна практика. У параграфі 6 “Герб, прапор, печатка” Положення про общини землі Баден-Вюртемберг [7] зазначено, що “общини мають право на наявні герби і прапори. Органи правового нагляду можуть за заявою общини присвоїти їй право на новий герб і прапор. Общини мають свою печатку. Общини, які мають свій герб, мають печатку із цим гербом. У решти общин на печатці малий герб землі і назва общини, розміщена навколо герба”. Таке уточнення, на міркування автора, скасовує питання щодо власності символіки, її зміни, опису та частково контролю, а також акцентує на юридичному статусі відповідних общин, які не лише задекларовані як суб’єкти місцевого самоврядування, але й наділені правами юридичної особи публічного права, що властиво для країн романо-германської моделі.

У діючих українських статутах та положеннях до них недостатньо повно визначено питання використання символіки територіальних громад, що підтверджує викладена у ст. 65 згаданого проекту статуту норма: “Організаційно-правова самостійність територіальної громади міста гарантується... *правом мати* (виділ. – авт.) власну символіку (герб, прапор тощо), яка відображає їх історичні, культурні, соціально-економічні та інші місцеві особливості і традиції”, що потребує доопрацювання саме в частині опису та її використання. Оскільки, на наше переконання, все це є компоненти складного процесу формування самоусвідомлення “малої Вітчизни” у мешканців територіальної громади, їх ідентифікації з простором, а відповідно важливою умовою формування дієздатних територіальних громад не лише в економічній площині.

Використання місцевої символіки за рішенням органів місцевого самоврядування може приносити дохід територіальній громаді, стати обов’язковим платежем до бюджету. До прикладу, плата за використання символіки м. Херсон була введена рішенням міської ради ще в 2005 р. [8], однак відсутність чіткого виписаного регуляторного акту не дозволяла зробити цей процес ефективнішим. І лише з 2011 р. в управлінні культури міськради визначили перелік 25 об’єктів (серед яких і міська символіка), які використовуватимуться як товарний знак того чи іншого продукту / послуги. Прийняття такого документа зумовлено необхідністю чіткої регламентації процедури отримання дозволу на використання міської символіки.

Отже, підсумовуючи викладене вище, зазначимо, що саме територіальна громада, обираючи органи місцевого самоврядування та уповноважуючи їх вирішувати питання місцевого значення, уможливує розроблення та використання символіки територіальних громад, яка є:

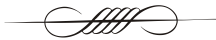
- вагомим компонентом складного процесу формування самоусвідомлення “малої Вітчизни” у мешканців територіальної громади, їх ідентифікації з простором;
- важливою умовою формування дієздатних територіальних громад не лише в економічній площині, але й підкреслює її автентичність;

- іманентною ознакою самоврядної влади, що вирізняє її від державної та ідентифікує з-поміж інших органів самоврядної влади як у межах району, області чи держави, так і поза ними, символізуючи водночас територіальну й юридичну самостійність.

Такий підхід потребує активізації розроблення та використання символіки територіальних громад.

### Використані джерела:

1. Гречило А. *Методичні рекомендації з питань геральдики і прапорництва областей, районів, районів у містах та територіальних громад міст, селищ і сіл (територіальні та муніципальні символи)* / А. Гречило [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://uht.org.ua/ua/part/teryiot/recomend>.
2. *Про впорядкування геральдичної справи в Україні: Указ Президента України № 8694/2000 від 18 травня 2000 р.* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.heraldry.com.ua>.
3. Гречило А. *Проблеми розвитку місцевої символіки в сучасних умовах. Основні принципи і конституційно-правові норми самоврядування* / А. Гречило // *Проблеми малих міст України: розвиток самоврядування і реформування місцевого господарства в контексті національних традицій і світового досвіду: матер. міжнар. наук.-практ. конф. (Золочів, 27–28 травня 2000 р.)* / Редкол. Б. Ковальчук та ін. – Л., 2000. – С. 73–75.
4. *Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України № 280/97-ВР від 21 травня 1997 р.* // *Відомості Верховної Ради України*. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
5. *Про утворення робочої групи з підготовки Статуту територіальної громади м. Львів: розпорядження Львівського міського голови від 4 вересня 2007 р.* № 408.
6. *Про Герб міста Львів: рішення Львівської міської Ради народних депутатів від 5 липня 1990 р.*
7. *Об общинах земли Баден Вюртемберг: Положение в редакции от 3 октября 1983 г., изменённое Законом от 23 июля 1984 г.* [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.verfassungen.de/de/bw-gemeindeordnung83.htm>.
8. *Херсон будет брать плату за использование символики города* // *По материалам УНИАН*. – 15 января 2011 г.



**Лазор Олег Ярославович,**  
*професор кафедри державного управління та місцевого самоврядування  
Хмельницького університету управління та права,  
доктор наук з державного управління, професор*

### **ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ У КОНТЕКСТІ РЕФОРМУВАНЬ**

Спроби провести реформу місцевого самоврядування тривають усі роки незалежності України. Йдеться не лише про реформи у сфері політико-владних, а й соціально-економічних відносин, зокрема бюджетно-фінансових, фіскальних, земельних, пенсійних, житлово-комунальних, адміністративно-територіальних тощо.

Реальні контури нової моделі місцевого самоврядування окреслилися із закріпленням цього інституту в Конституції 1996 р., прийняттям у 1997-му базового Закону

“Про місцеве самоврядування в Україні”, ратифікацією Європейської хартії місцевого самоврядування. Далі пішли хвилі очікуваних реформувальних місцевих самоврядувань. Це стосується спроб проведення адміністративної реформи у 1998–2000 рр.; розробки та спроб прийняття нової редакції закону про місцеве самоврядування у 2001–2003 рр.; так званого другого етапу конституційної (закон № 3207-1) та адміністративно-територіальної реформ у 2004–2006 рр.; нарешті – сучасного процесу реформування щодо територіальної організації влади.

На жаль, доводиться констатувати, що всі спроби реформувальних заходів зупинилися, і переважно не з економічних чи-то організаційних причин, а суто з політичних міркувань. Разом з тим, були і вдалі спроби проведення певних змін.

Так, найвдалішими спробами напрацювання таких документів кінця 1990-х – початку 2000-х років стали Концепція адміністративної реформи (1998 р.), декілька варіантів Концепції реформування публічної адміністрації. У цих розробках уперше знаходиться відображення ідеологія децентралізації державного управління, повноважень центральних органів виконавчої влади, їх деконцентрації, принцип субсидіарності. Це дало можливість прийняти Закон України “Про Кабінет Міністрів України” та розробити цілу низку законопроектів: “Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади”, “Про адміністративно-територіальний устрій України”, “Про об’єднання територіальних громад”. Проте дотепер (за винятком законів “Про Кабінет Міністрів України” у редакції 2007, 2008, 2010 рр. та “Про Центральні органи виконавчої влади”) згадані розробки чекають утілення в закони.

На початку 2000-х розробляються концептуальні підходи щодо проведення так званої політичної, конституційної реформи, які майже не стосуються сфери місцевого самоврядування і не мають цілісного вигляду. У результаті у 2004 р. до Конституції України вносять концептуально не виважені зміни й доповнення. Сфери місцевого самоврядування фактично стосувалося лише одне положення – збільшення строку повноважень місцевих рад до п’яти років (що дивно при залишенні строку повноважень сільських, селищних, міських голів – чотири роки).

Наступний крок реформування в цій сфері – спроба провести територіальну реформу. Саме концептуальна невизначеність стала однією з причин невдачі реформи адміністративно-територіального устрою 2005 р. Без концептуального осмислення розроблявся проект закону “Про територіальний устрій України” та низка інших.

Причин, що гальмують проведення відповідних реформ у сфері місцевого самоврядування, на нашу думку, є декілька. По-перше, політична. Той факт, що між собою не могли домовитись про перерозподіл своїх повноважень вищі органи державної влади України – Президент, Верховна Рада, Кабінет Міністрів, фактично звели нанівець усі спроби провести реформування на нижчому щаблі управління, тому не вдалося провести реформу місцевого самоврядування, яка становить фундамент державної будівлі.

Друга причина – фінансово-економічна. Реформа місцевого самоврядування потребує відповідного фінансово-економічного забезпечення. Для України надзвичайно необхідними є бюджетна, фіскальна реформи, здійснення політики фінансової децентралізації, вдосконалення міжбюджетних відносин щодо фінансового наповнення місцевих бюджетів для надання населенню якісних адміністративних і громадських послуг, встановлення законодавчого статусу права комунальної власності, чітких пріоритетів у здійсненні житлово-комунальної реформи, реформи у сферах освіти, охорони здоров’я, пенсійного забезпечення тощо. Тобто сам процес реформування має бути послідовним та комплексним.

Третя причина – конституційно-правова. Реформування місцевого самоврядування неможливе без оновлення конституційного регулювання системи територіальної організації влади, розробки низки нових законів про місцеве самоврядування. Сучасні конституційні та правові норми мають ґрунтуватися на засадах: Європейської хартії місцевого самоврядування щодо його організаційної, правової, фінансової, матеріальної, адміністративної самостійності; децентралізації, деконцентрації, повсюдності, субсидиарності, єдності системи публічної адміністрації, розбудови європейської моделі адміністративно-територіального устрою.

Істотного вдосконалення потребують положення VI, IX, XI розділів Конституції, які стосуються виконавчої влади, територіального устрою, місцевого самоврядування. Слідом за внесенням змін до Конституції з огляду на оновлену систему адміністративно-територіального устрою, визначення територіальних основ місцевого самоврядування, його повсюдності необхідно на нових, методологічних засадах розробити сучасну систему законодавства про місцеве самоврядування як автономний інститут публічної влади, який має функціонувати на первинному, субрегіональному та регіональному рівнях територіальної організації влади з урахуванням змін, котрі доцільно внести до виборчого законодавства.

Чинне законодавство щодо місцевого самоврядування переважно регулює питання організації та діяльності його органів або окремих інститутів. Нові закони мають бути цілісними, комплексними, спрямованими на розвиток, створювати умови й можливості подальшої кодифікації.

Серед інших причин, що ускладнюють реформування, можна назвати кадрові, наукові, інформаційні, інституційні проблеми тощо.

Які ж перспективи проведення реформи місцевого самоврядування в Україні? Особливо з огляду на те, що конституційний процес через політичні чинники в Україні нині призупинився, всі перебувають в очікуванні діяльності нового парламенту. Проте, на нашу думку, це не повинно означати припинення пошуків вирішення конституційних проблем, принаймні, територіальної організації влади, місцевого самоврядування, реформування яких уже давно актуальні.

Щодо підходів до трансформації місцевого самоврядування різні політичні сили мають власну позицію. Одні наполягають на перетвореннях насамперед регіонального рівня місцевого самоврядування, відродження “регіонального самоврядування”, створення виконкомів районних і обласних рад та ліквідації місцевих державних адміністрацій. Інші надають перевагу формуванню передусім економічно спроможних територіальних громад як первинного рівня місцевого самоврядування з одночасним здійсненням адміністративно-територіальної реформи.

Здається, що істина – в системному підході до конституційних новацій, які стосуються територіальної організації влади. Необхідно дати науково обґрунтоване визначення системи адміністративно-територіального устрою України, до складу якого мають входити лише адміністративно-територіальні одиниці. У чинній Конституції (ст. 133) вони переіменовані з поселеннями (селами, селищами, містами), що дезорганізує адміністративно-територіальну систему, породжує численні “матрьошки”, коли до складу одних адміністративно-територіальних одиниць входять інші. “Систему адміністративно-територіального устрою України складають: Автономна Республіка Крим, існуючі області, райони, громади” – такими можуть бути визначення і відповідна норма Конституції. Це дасть можливість здійснити адміністративно-територіальну реформу й реформу місцевого самоврядування.



З огляду на нинішні реалії потрібно дати обґрунтоване конституційне визначення громади, яка має подвійну природу: адміністративно-територіальній одиниці і певній територіальній спільноті, а тож свою територіальну основу. Отже: “Громадою є адміністративно-територіальна одиниця та водночас сукупність громадян (варіант – мешканців), які проживають на її території”. Така дефініція зумовлює передумови для створення дієздатних громад, оптимізації територіальних основ врядування.

Необхідно зі збереженням нинішнього статусу районних та обласних рад передбачити створення їхніх виконавчих органів з одночасною зміною статусу відповідних місцевих державних адміністрацій щодо виконання ними переважно контрольно-наглядових функцій. Це дає реальну можливість здійснення політики децентралізації.

Наведене вище – лише основні підходи до проведення реформи місцевого самоврядування.

Доцільно також продовжити роботу над новим законодавством, яке стосується проблематики місцевого й регіонального розвитку. Зокрема, це проекти законів про засади державної регіональної політики, адміністративно-територіальний устрій, самоврядування громади, самоврядування району (або в районі), самоврядування області (або в області). Частина цих документів підготовлена і навіть проходила експертизу у Раді Європи. Цій роботі сприяють концептуальні напрацювання: проекти концепцій державної регіональної політики, реформування місцевого самоврядування, публічної адміністрації, реформування адміністративно-територіального устрою, територіальної організації влади в Україні.

Безперечно, під час реформування місцевого самоврядування необхідно брати до уваги останні напрацювання, міжнародно-правові документи Ради Європи, зокрема Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи. Лише тоді проведене реформування місцевого самоврядування виконає свою місію і буде ефективним.



*Литвиненко Ірина Леонідівна,  
декан заочного факультету*

*Хмельницького університету управління та права,  
кандидат юридичних наук, доцент*

## **ДО ПИТАННЯ ПРАВОВОГО СТАТУСУ СІЛЬСЬКИХ, СЕЛИЩНИХ, МІСЬКИХ ГОЛІВ В УКРАЇНІ**

У системі місцевого самоврядування в Україні сільські, селищні, міські голови займають специфічне, лише їм притаманне місце. Досі в конституційно-правовій науці тривають суперечки щодо окреслення їх правової природи. Позиції науковців розходяться по одному з ключових моментів: одні визначають статус сільських, селищних, міських голів як абсолютно самостійних суб'єктів місцевого самоврядування, інші наполягають на підпорядкуванні голів іншим органам місцевого самоврядування, зокрема, місцевим радам.

Законом (ст. 12 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” [3]) сільському, селищному, міському голові надано статус головної посадової особи територіальної громади. Таке формулювання пов'язано з тим, що голова обирається відповідною територіальною громадою села, селища, міста на основі загального, рівного,

прямого виборчого права шляхом таємного голосування і займає одну з ключових посад у здійсненні місцевого самоврядування.

З огляду на спосіб обрання сільського, селищного, міського голови безпосередньо населенням відповідної адміністративно-територіальної одиниці деякі автори надають цій посаді властивостей, що взагалі не є для неї характерними. Так, є думка, що голова як загальнообрана особа не може бути звільнений з посади місцевою радою. Тим самим в систему функціонування органів місцевого самоврядування “закладено своєрідний принцип противага, коли колективні органи та індивідуальні посадові особи залежать тільки від волевиявлення громадян” [1, с. 18].

Разом з тим, сільський, селищний, міський голова відповідно до свого статусу здійснює виконавчо-розпорядчі повноваження, є відповідальним за роботу виконавчих органів ради і за власну діяльність у сфері реалізації делегованих державних повноважень.

Конституційний Суд України з цього приводу у своєму рішенні (справа про місцеве самоврядування) дійшов висновку, що у системі місцевого самоврядування України має місце певна субординація її елементів – територіальної громади, ради, її виконавчих органів зі збереженням відповідного розмежування їх прав та повноважень. Спосіб формування сільської, селищної, міської ради й обрання сільського, селищного, міського голови однакові, проте їх статус різний. Голова є посадовою особою виконавчого органу ради та самої ради, оскільки очолює виконавчий орган ради, інтегрований в його структуру, а тому має відповідати перед радою за наслідки роботи виконавчого органу та за власну діяльність [4].

Вирішення питання про роль голови, можливість характеристики його як самостійного органу повинно здійснюватися з урахуванням того, що принцип поділу влади в місцевому самоврядуванні не діє і місцева рада – це орган, який складається з двох частин: представницької та виконавчої. Постановка питання про самостійну роль голови, надання йому властивостей органу виникає саме з того, що його посада порівнюється з посадою президента в системі вищих органів влади. Як стверджується в літературі, спостерігається співпадіння форми самоврядування з формою правління держави, точніше, з відповідним її різновидом, а відтак зустрічаються форми, які умовно можна назвати парламентарними чи президентськими [2, с. 237].

Але така позиція є не зовсім вірною. Виборність посади голови не дає підстав наділяти його “квазіпрезидентським статусом”. Обрання сільського, селищного, міського голови безпосередньо територіальною громадою не робить його органом, а лише надає йому відносної самостійності як посадовцю у здійсненні власних повноважень, але в рамках загальної компетенції місцевого самоврядування.

Назвати його посадовою особою виконавчого комітету теж неможливо, тому що компетенція посадової особи є частиною компетенції органу, а компетенція голови не є такою по відношенню до виконавчого комітету, бо функції голови спрямовані на забезпечення функціонування всього механізму місцевого самоврядування, а не тільки виконавчого комітету місцевої ради. Отже, голову можна охарактеризувати як виборного працівника – особу, яка обрана у встановленому порядку на відповідну посаду, необхідність в якій зумовлена не стільки демократизацією управління, скільки важливістю виконуваних функцій.

Сільський, селищний, міський голова, в першу чергу, несе відповідальність за свою діяльність перед громадою, яка його обрала. І це природно, оскільки питання про можливість продовження виконання повноважень виборної посадової особи місцевого самоврядування повинні вирішувати ті, хто її обрав і чий інтереси ця особа представ-

ляє. Проте з питань діяльності виконавчих органів ради, які очолює голова, він є відповідальним перед радою.

Звернемось також до практики зарубіжних країн. Законодавство ряду країн передбачає можливість здійснення ряду виконавчих функцій чиновниками, які обрані населенням (казначей, атторней, клерк та інші) [6, с. 80]. Однак це лише підвищує рівень демократизму в місцевому самоврядуванні, але не робить цих посадовців повністю незалежними від інших органів, зокрема, від представницького, хоча і “ставити їх в достатньо незалежне становище по відношенню до ради, і, як правило, гарантує відносну свободу дій” [6, с. 101].

Аналізоване питання стосується також питання про можливість та необхідність віднесення відповідної посади одночасно до двох складових місцевого самоврядування: представницької і виконавчої. Так, при прийнятті Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” ставилося питання, чи є голова самостійним ланцюгом в системі місцевого самоврядування, чи повинен він здійснювати свої функції тільки разом з виконавчим комітетом або радою в якості головуючого на її засіданнях? [5, с. 3].

При розробці закону існували дві протилежні точки зору: голова не може одночасно головувати у двох установах і, навпаки, він повинен це робити. Так, якщо голова не буде головувати на сесіях ради та у виконавчих органах, то замість двох органів одного й того ж місцевого управління з’явилися б дві окремі, самостійні установи зі своїми особливими головуючими; на чолі управління повинна стояти одна особа, яка має нести повну відповідальність за хід справи; обидва заклади мають бути органами однієї влади, мати одну думку та одну мету.

Тобто, виступаючи від імені територіальної громади, голова повинен забезпечити узгоджене функціонування усіх органів місцевого самоврядування. Він має власні та делеговані повноваження, які дозволяють йому впливати на інших суб’єктів місцевого самоврядування, зокрема, він наділяється повноваженнями організаційного характеру щодо ради та її виконавчих органів, повноваженнями в рамках системи “стримувань і противаг”. Разом з тим, такі стримування та противаги не слід, як вже зазначалось, визначати як елемент поділу влади на рівні місцевого самоврядування, а слід розглядати, як засіб розподілу функціональних обов’язків. Взагалі немає підстав ставити питання про те, хто є головнішим – рада, як представницький орган територіальної громади, чи голова, як посадова особа цієї громади. Суть полягає у здійсненні ними різних завдань та функцій і, відповідно, у чіткому розмежуванні їх повноважень.

Таким чином, сільський, селищний, міський голова є посадовою особою, яка входить до структури місцевого самоврядування як відносно самостійний елемент. Його основними функціями є забезпечення належної роботи як представницького, так і виконавчого органів, спрямування їх діяльності на вирішення єдиних завдань, досягнення відповідних цілей, які стоять перед територіальною громадою. Обрання голови населенням виокремлює цю посаду серед інших суб’єктів самоврядування, надаючи йому відносної самостійності при здійсненні повноважень, але не робить незалежним від ради – органу, який також представляє територіальну громаду.

Таке розуміння статусу сільського, селищного, міського голови детермінує механізми його відповідальності. Сільський, селищний, міський голова несе персональну відповідальність за здійснення наданих йому законом повноважень. Він є підзвітним, підконтрольним і відповідальним перед територіальною громадою (оскільки обирається безпосередньо населенням), є відповідальним перед відповідною радою (з питань діяльності виконавчих органів ради, які він очолює та роботу яких керує) та є пі-

дконтрольним відповідним органам виконавчої влади з питань здійснення виконавчими органами ради делегованих повноважень органів виконавчої влади.

### **Використані джерела:**

1. Андресюк Б. П. Місцеве самоврядування в сучасній Україні: проблеми і перспективи / Б. П. Андресюк. – К.: Стілос, 2007. – 223 с.
2. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. [В 4-х томах]. – Т. 2. / Отв. ред. Б. А. Страшун. – М.: Изд-во БЕК, 1995. – 246 с.
3. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР // Офіційний вісник України. – 1997. – Число 25. – Ст. 20.
4. Рішення Конституційного Суду України від 9.02.2000 р. № 1-рп/2000 (справа про місцеве самоврядування) // Офіційний вісник України. – 2000. – № 30. – Ст. 1283.
5. Ткаченко А. Местное самоуправление в Украине на современном этапе: проблемы становления и перспективы развития / А. Ткаченко // Голос Украины. – 1999. – № 155. – С. 3.
6. Черкасов А. И. Сравнительное местное управление: теория и практика / А. И. Черкасов. – М.: ФОРУМ-ИНФРА-М, 1998. – 160 с.



**Лучковська Світлана Ігорівна,**

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

### **ЗАКОНОДАВЧЕ ЗАКРІПЛЕННЯ БЮДЖЕТНОГО ПРОГНОЗУВАННЯ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ ТА ЙОГО РОЛЬ У РЕАЛІЗАЦІЇ ЗАВДАНЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

Досягнення збалансованого соціально-економічного розвитку держави безпосередньо пов'язано з функціонуванням самодостатніх місцевих бюджетів, проведення активної державної політики щодо підтримки регіонів через регулювання бюджетних відносин та зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування. У зв'язку з цим посилюється значення формування доходів та здійснення видатків місцевих бюджетів з метою забезпечення виконання органами місцевого самоврядування покладених на них завдань та функцій.

Проблеми функціонування місцевих бюджетів та регулювання бюджетних відносин відображено у працях представників як вітчизняної, так зарубіжної науки, зокрема: Н. Ю. Пришви, С. Д. Ципкіна, О. Д. Василика, О. П. Кириленко, І. О. Луніної, В. М. Опаріна, Н. А. Ширкевич, О. О. Чечуліної, С. І. Юрія та інших дослідників місцевих фінансів, міжбюджетних відносин та місцевого самоврядування. Віддаючи належне їх науковим напрацюванням з цієї проблематики, слід зауважити, що існує потреба в її подальшому дослідженні, що зумовлено необхідністю розв'язання проблем фінансового забезпечення регіонального розвитку в контексті реформування системи місцевого самоврядування в Україні.

Бюджетне прогнозування є одним з видів економічного прогнозування, та полягає в обґрунтуванні вірогідних показників доходів й видатків бюджету на перспективу. Це науково-аналітична стадія розробки бюджету, в процесі якої визначаються концепція, шляхи її реалізації та основні завдання, які мають бути досягнуті [1, с. 360].

Прогноз місцевого бюджету є процесом складання органами місцевого самоврядування прогнозу доходів та видатків місцевих бюджетів на майбутні роки. Такі прогнози є інструментами бюджетного управління, які можуть припустити майбутній фінансовий вплив бюджетної політики, економічних тенденцій і припущень. Застосовані поза річним бюджетом прогнози фактично пов'язують річний дохід з більш тривалою роботою з місцевого планування й розвитку. Так, наприклад, бюджетні прогнози пов'язують річний дохід з капітальним бюджетуванням, борговим плануванням та соціально-економічним розвитком.

Відповідно до Закону України “Про стимулювання розвитку регіонів” від 08.09.2005 р. [2] та Постанови Кабінету Міністрів України від 02.03.2010 р. № 235 “Про затвердження Порядку здійснення моніторингу соціально-економічних показників розвитку регіонів, районів та міст обласного, республіканського в Автономній Республіці Крим значення для визнання території депресивними” [3] повинна здійснюватися оцінка соціально-економічного стану відповідної адміністративно-територіальної одиниці та прогноз її розвитку на наступні бюджетні періоди.

Концепція реформування місцевих бюджетів, схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23.05.2007 р. № 308-р [4], визначає одним із своїх завдань запровадження планування місцевих бюджетів на середньострокову перспективу, для чого необхідним є: конкретизація мети, завдань, видів та показників такого планування; визначення порядку взаємодії всіх учасників процесу середньострокового бюджетного планування; врегулювання процедури врахування показників розвитку місцевих бюджетів на середньострокову перспективу під час підготовки проекту Державного бюджету України на відповідний рік, проведення моніторингу їх виконання з подальшим коригуванням зазначених показників. Адже вказана Концепція спрямована на проведення у період до 2014 року реформи у сфері місцевих бюджетів відповідно до стратегічного завдання регіональної політики – створення умов для підвищення конкурентоспроможності регіонів, забезпечення їх сталого розвитку, високої продуктивності виробництва та зайнятості населення.

Окрім того, положеннями Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року, затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України від 21.07.2006 р. № 1001 [5] серед принципів політики регіонального розвитку в Україні на сучасному етапі визначений принцип програмування. Відповідно до вказаного принципу політика регіонального розвитку здійснюється на основі взаємозв'язаних довгострокових стратегій, планів та програм розвитку як на державному, так і на адміністративно-територіальному рівні.

Планування та програмування доходів та видатків місцевого бюджету, в свою чергу, базується на прогнозуванні. Прогнозування доходів дозволяє складати план надходжень бюджету та відповідно до отриманих доходів проводити фінансування необхідних видатків бюджету.

У новому Бюджетному кодексі України від 08.07.2010 р. вперше на рівні бюджетного законодавства було закріплено реальне підґрунтя для розробки середньострокового бюджетного прогнозу як державного, так і місцевих бюджетів.

Зокрема, передбачено взаємоузгодженість бюджетної політики із завданнями та пріоритетами соціально-економічного розвитку, запроваджено складання головними розпорядниками бюджетних коштів плану діяльності на наступні за плановим два бюджетні періоди, створено нормативну базу для переходу в перспективі до формування середньострокового бюджету, що відповідатиме найкращій міжнародній практиці.

Так, відповідно до положень статті 21 Бюджетного кодексу України Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, виконавчі органи відповідних місцевих рад складають та схвалюють прогноз місцевого бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди відповідно до прогнозних та програмних документів економічного та соціального розвитку країни і відповідної території, державних цільових програм, який ґрунтується на прогнозі Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди [6].

Такий прогноз місцевого бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди включає індикативні прогнозні показники місцевого бюджету за основними видами доходів, фінансування, видатків і кредитування, індикативні прогнозні показники місцевого боргу та гарантованого Автономною Республікою Крим чи територіальною громадою міста боргу, а також індикативні прогнозні показники за бюджетними програмами, які забезпечують протягом декількох років виконання інвестиційних програм (проектів).

Прогноз місцевого бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди подається до Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідних місцевих рад разом з проектом рішення про місцевий бюджет, уточнюється на підставі схваленого Кабінетом Міністрів України прогнозу Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди і прийнятого рішення про місцевий бюджет та схвалюється Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими державними адміністраціями, виконавчими органами відповідних місцевих рад [6].

Таким чином, вважаємо, що таке запровадження середньострокового бюджетного прогнозування при реалізації його відповідно до положень чинного бюджетного законодавства безпосередньо вплине на ефективність здійснення органами місцевого самоврядування бюджетної політики та зокрема дасть можливість:

- узгодити бюджетну політику за регіональною ознакою (загальнодержавну та регіональну);
- узгодити бюджетні програми з пріоритетами соціально-економічного розвитку;
- вдосконалити контроль за дотриманням принципу результативності та ефективності бюджетної системи;
- посилити доцільність здійснення видатків місцевих бюджетів у середньостроковій перспективі;
- забезпечити реалізацію бюджетних програм, ефект від яких проявляється як у середньостроковій, так і довгостроковій перспективі;
- залучати більше фінансових ресурсів у середньостроковій перспективі шляхом коригування регіональної економічної та інвестиційної стратегії;
- покращити систему управління місцевими фінансами передусім шляхом посилення стабільності в регулюванні бюджетних відносин у зв'язку з реалізацією методу прогнозування в бюджетній політиці.

#### **Використані джерела:**

1. *Загородній А. Г. Фінансовий словник / А. Г. Загородній, Г. Л. Вознюк, Т. С. Смовженко. – 4-те вид., випр. та доп. – К.: Т-во “Знання”, КОО; Вид-во Львів. банк. ін-ту НБУ. – 566 с.*
2. *Про стимулювання розвитку регіонів: Закон України від 08.09.2005 р. № 2850-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 51. – Ст. 548.*
3. *Про затвердження Порядку здійснення моніторингу соціально-економічних показників розвитку регіонів, районів та міст обласного, республіканського в Автономній Республіці Крим значення для визнання територій депресивними: Постанова*

Кабінету Міністрів України від 02.03.2010 р. № 235 // *Офіційний вісник України*. – 2010. – № 16. – Ст. 754.

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. *Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2015 року, затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 21.07.2006 р. № 1001 // Офіційний вісник України*. – 2006. – № 30. – Ст. 2132.
6. *Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. // Відомості Верховної Ради України*. – 2010. – № 50–51. – Ст. 572.



**Мазур Ольга Василівна,**

*асистент кафедри менеджменту, економічної теорії та фінансів  
Хмельницького університету управління та права*

### **ДЕРЖАВНА ФІНАНSOVA ПІДТРИМКА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У ПРОЦЕСІ ОЗДОРОВЛЕННЯ ПІДПРИЄМСТВ**

При проведенні фінансової санації можуть бути залучені кошти із зовнішніх джерел при умові, що мобілізація децентралізованих коштів не досягла своєї цілі і неплатоспроможне підприємство не зміцнило свої позиції.

Особливе місце в системі методів гетерономної санації займає державна фінансова підтримка підприємства-боржника шляхом прямого бюджетного фінансування та непрямой форми державного впливу. Відмітимо, що така форма оздоровлення доцільна тоді, коли стратегічні підприємства опинилися в скрутному фінансовому становищі та їх банкрутство може спричинити серйозні соціальні-економічні наслідки як для регіону, так і для країни в цілому.

Переважає більшість західних дослідників джерел фінансування санації дотримується думки, що державне фінансування підприємств не тільки стимулює бюджетний дефіцит, але й спричиняє негативні побічні ефекти на мікро- та макрорівнях, зокрема з точки зору негативного впливу на конкурентне середовище [1, с. 135]. Власне цієї думки дотримуємось і ми, особливо враховуючи умови розвитку української економіки, які характеризуються повільними темпами економічного зростання. Інша справа – заходи непрямой державної підтримки, а саме: підтримка фіскального характеру, дозвіл на порушення антимонопольного характеру, державні протекціоністські заходи, спрямовані на захист вітчизняного товаровиробника, розміщення державних замовлень на підприємствах, які перебувають у фінансовій кризі, обмеження щодо виходу на ринок та надання гарантій та поручительств.

Разом з тим, необхідно відмітити, що вибір конкретного методу державної підтримки санації в першу чергу має залежати від конкретних характеристик підприємства-боржника. Так, нагальна необхідність участі держави в санації може виникнути в разі загрози банкрутства містоутворюючого підприємства, банкрутство та ліквідація якого може призвести до виникнення нестабільності в регіоні.

Як значиться в Законі України “Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом”, містоутворюючим суб’єктом підприємницької діяль-

ності визнається юридична особа, кількість працівників якої з урахуванням членів їх сімей становить не менш як половину чисельності населення адміністративно-територіальної одиниці, у якій розташована така юридична особа або кількість працівників якої перевищує п'ять тисяч осіб [2]. Крім цього, цей Закон передбачає участь в оздоровленні центральних органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування особливо небезпечних суб'єктів господарювання. Однак, на нашу думку, поділ суб'єктів господарювання на містоутворюючі та особливо небезпечні є досить звуженим. Вважаємо, що при ідентифікації підприємства як містоутворюючого обов'язково необхідно брати до уваги не лише чисельність працюючих, але і "вартість" та значення його продукції для регіону та країни в цілому, тобто якщо підприємство випускає продукцію, товари або надає послуги стратегічного зразка.

Зазначимо, що державна підтримка підприємств-боржників містить в собі досить потужні можливості покращення фінансового становища, що простежуються в ціленаправлених діях органів центральної влади та місцевого самоврядування щодо неспроможного суб'єкта господарювання. Так, по-перше, в під час розгляду справи про банкрутство суб'єкта підприємницької діяльності, що має суспільну або іншу цінність орган місцевого самоврядування може звернутися до господарського суду з клопотанням не застосовувати до такого суб'єкта визначені процедури банкрутства та припинити провадження у справі про банкрутство; по-друге, органи місцевого самоврядування мають право в будь-який час до закінчення процедури санації розрахуватися з усіма кредиторами і по-третє, за зобов'язаннями боржника може бути надана порука Кабінетом Міністрів України, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування або в особі їх уповноважених органів.

На думку науковця І. Б. Хомі, з огляду на реальні можливості збалансування бюджетів усіх рівнів, поки що не знайшло джерел фінансування санації на безповоротній основ [3, с. 258]. Разом з тим, доцільно відмітити, що держава на разі не практикує кредитування неспроможних підприємств. Такий метод був передбачений попередньою редакцією Закону України "Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом" [4]. Згідно з яким, державне кредитування здійснювалось шляхом надання бюджетних кредитів безпосередньо міністерствам, відомствам, іншим центральним органам державної виконавчої влади для фінансування підприємствами, об'єднаннями та організаціями через банківські установи, насамперед, пускових об'єктів, а також раніше розпочатих важливих новобудов, технічного переозброєння і реконструкції діючих підприємств, незалежно від форм власності, на пріоритетних напрямках економіки.

Таким чином, важливим інструментом фінансового оздоровлення неплатоспроможного підприємства є державна фінансова допомога, яка проявляється у різних формах. Проте однією із нагальних проблем сьогодення є нестача фінансових ресурсів не тільки у підприємств-боржників, але і в більшості органів місцевого самоврядування. Така ситуація може стати фатальною для багатьох стратегічних підприємств, які потребують "вливання" фінансових ресурсів. Вирішення цієї проблеми, на нашу думку, можливо завдяки посиленню фінансової незалежності від органів влади вищого рівня. За таких умов стане можливим фінансування органами місцевого самоврядування локальних потреб незалежно від соціально-економічного становища на державному рівні.

#### **Використані джерела:**

1. *Копилук О. І. Фінансова санація та банкрутство підприємств: навч. посіб. / О. І. Копилук, А. М. Штангрет. – К.: Центр навчальної літератури, 2005. – 168 с.*



2. Про внесення змін до Закону України “Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом”: Закон України від 22.12.2011 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 32–33. – Ст. 413.
3. Хома І. Б. Оцінювання методів державної санаційної підтримки виробничих підприємств / І. Б. Хома, Н. П. Мацюра // Науковий вісник НЛТУ України. – 2010. – Вип. 20.11. – С. 255–259.
4. Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом: Закон України від 30.06.1999 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 42–43. – Ст. 378.



**Марчук Аліна Анатоліївна,**  
*студентка 5 курсу факультету управління та економіки  
Хмельницького університету управління та права*

### **СЛУЖБА В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ОСОБЛИВОСТІ СТАТУСУ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ВДОСКОНАЛЕННЯ**

В умовах проведення політичних, економічних та адміністративних реформ в Україні щодо посилення вертикалі влади, розвитку ініціативи на місцях зростає потреба у підвищенні ефективності управлінської діяльності апарату публічної влади на всіх організаційно-правових рівнях. Функціонування апарату знаходить свій прояв у повсякденній професійній діяльності широкого кола осіб в органах державної влади та органах місцевого самоврядування – державній службі та службі в органах місцевого самоврядування. Найбільш наближеною до населення і з точки зору формування, і з позиції повсякденного впливу, виступає служба в органах місцевого самоврядування, яка спрямована на підвищення життєвого рівня та умов проживання людей, а також на успішний розвиток підприємств і організацій, які здійснюють діяльність на відповідній території. Відродження в Україні інституту місцевого самоврядування, ратифікація Верховною Радою Європейської Хартії про місцеве самоврядування вимагають цілеспрямованих дій щодо організаційно-правового та економічного забезпечення децентралізації у сфері управління, впровадження оптимальної моделі розподілу функціональних повноважень між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, вдосконалення організаційної діяльності, правової та економічної бази функціонування органів місцевого самоврядування [2, с. 8].

Закон України “Про службу в органах місцевого самоврядування” був прийнятий 7 червня 2001 року. Його завданням є врегулювання правових, організаційних, матеріальних та соціальних умов реалізації громадянами України права на службу в органах місцевого самоврядування, визначення загальних засад діяльності посадових осіб місцевого самоврядування, їх правового статусу, порядку та правових гарантій перебування на службі в органах місцевого самоврядування [5, с. 139].

Існує багато визначень щодо розуміння служби в органах місцевого самоврядування, але відповідно до Закону, служба в органах місцевого самоврядування – це професійна, на постійній основі діяльність громадян України, які обіймають посади в органах місцевого самоврядування, що спрямована на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом [3].

Службу в органах місцевого самоврядування прийнято розглядати у трьох аспектах – соціальному, політичному і правовому. У муніципально-правовій науці головна увага приділяється правовому аспекту, адже для практики місцевого самоврядування, виконання його завдань, функцій та повноважень у справі забезпечення прав, свобод людини, інтересів юридичних осіб така характеристика має першочергове значення. Але на думку інших вчених важливим також є процесуальний підхід.

Служба в органах місцевого самоврядування здійснюється на таких основних принципах: 1) служіння територіальній громаді; 2) поєднання місцевих і державних інтересів; 3) верховенства права, демократизму і законності; 4) гуманізму і соціальної справедливості; 5) гласності; 6) пріоритету прав та свобод людини і громадянина; 7) рівних можливостей доступу громадян до служби в органах місцевого самоврядування з урахуванням їх ділових якостей та професійної підготовки; 8) професіоналізму, компетентності, ініціативності, чесності, відданості справі; 9) підконтрольності, підзвітності, персональної відповідальності за порушення дисципліни і неналежне виконання службових обов'язків; 10) дотримання прав місцевого самоврядування; 11) правової і соціальної захищеності посадових осіб місцевого самоврядування; 12) захисту інтересів відповідної територіальної громади; 13) фінансового та матеріально-технічного забезпечення служби за рахунок коштів місцевого бюджету; 14) самостійності кадрової політики в територіальній громаді [3].

Служба в органах місцевого самоврядування має 3 специфічні особливості відносно державної служби, а саме: професійна діяльність, діяльність в органах місцевого самоврядування та заробітна плата за рахунок місцевого бюджету.

Місцеве самоврядування, гарантоване Конституцією України, має міцну політику – правову базу. Однак, законодавче врегулювання служби в органах місцевого самоврядування та забезпечення її ефективності є одним із головних напрямів державної політики щодо його розвитку, на що й потрібно звернути особливу увагу.

Утім, прийнятий у 2001 році Закон України “Про службу в органах місцевого самоврядування” виявився малоефективним у практичній реалізації. Численні дублювання положень цього Закону із положеннями Закону “Про державну службу”, який багато в чому застарів як із погляду змісту, так і своєї ідеології, обумовлюють необхідність врегулювання статусу служби в органах місцевого самоврядування на рівні окремого, нового за сутністю та змістом закону. Тому й сьогодні законопроектна робота щодо вдосконалення змісту цього Закону триває, свідченням чого є проект нової редакції Закону України “Про службу в органах місцевого самоврядування” [5], підготовлений Міністерством юстиції України.

Публічний характер служби визначається публічним інтересом діяльності, що забезпечує реалізацію завдань і функцій місцевого самоврядування і закріплений у відповідних нормативно-правових актах. Зарубіжний досвід свідчить про регулювання питань служби в органах місцевого самоврядування нерідко разом з інститутом державної служби в одному законі – про публічну службу. Прикладом цього є Закони про публічну службу, що реалізуються в Литві, Естонії, Грузії тощо.

Важливим питанням при розгляді служби в органах місцевого самоврядування є її професіоналізація. Сьогодні у вітчизняній науковій літературі не існує єдиного погляду щодо стану і перспектив розвитку процесу професіоналізації в органах місцевого самоврядування.

Професіоналізація служби в органах місцевого самоврядування має забезпечуватися правовим врегулюванням питань обов'язкового підвищення посадовцями своєї професійної кваліфікації за допомогою атестації, щорічних оцінювань, запровадження

системи службового просування на підставі професійних досягнень, оцінки якості надання послуг громадянам тощо. За таких умов доцільним, на нашу думку, є запровадження принципу компетентності та потенціалу, за яким “професійні навички тих, хто здійснює управління, постійно підтримуються та вдосконалюються для покращення їхньої роботи та результатів. Посадовці заохочуються до постійного покращення їхньої роботи. Розробляються практичні методи та процедури, а також використовуються для перетворення навичок у потенціал та для отримання кращих результатів” [1, с. 7].

У цілому питання професіоналізації стосуються ефективності професійного навчання, діяльності працівників органів влади; є певні теоретичні доробки, що базуються на єдиному підході щодо кадрового забезпечення органів влади, професійного розвитку посадових осіб місцевого самоврядування. І водночас немає єдиного розуміння змісту цього поняття і єдиного правового механізму його забезпечення, що дало б змогу вирішити питання щодо політики професіоналізації з метою ліквідації проблем в адміністративно-процесуальному правовому регулюванні, розробки спрямування і визначення засобів удосконалення форм і методів професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування.

Головною проблемою сьогодні є те, що діюча служба в органах місцевого самоврядування не спроможна забезпечувати ефективне виконання зобов'язань, оскільки характеризується відсутністю ефективних механізмів управління людськими ресурсами щодо добору персоналу на службу в органах місцевого самоврядування, оцінювання за результатами діяльності посадових осіб місцевого самоврядування, класифікації посад, що спричиняє недостатню професійність кадрів та низьку якість надання послуг громадянам.

Причинами неефективності служби в органах місцевого самоврядування є:

- непрозорість системи управління персоналом та пов'язана з цим проблема корупції публічних службовців;
- низька інституційна спроможність кадрових служб, пов'язана з неможливістю виконання ними провідної ролі у питаннях управління персоналом;
- відсутність механізму здійснення ротачії персоналу та умов для постійного професійного розвитку без відриву від роботи;
- відсутність єдиних засад стратегічного планування діяльності в органах місцевого самоврядування з орієнтацією на досягнення очікуваних результатів;
- недостатня якість та доступність послуг фізичним та юридичним особам, що посилює негативне сприйняття;
- формальність використання процедур оцінювання діяльності посадових осіб місцевого самоврядування та їх низький вплив на проходження служби, а також підвищення результативності діяльності посадових осіб місцевого самоврядування, відсутність єдиних критеріїв оцінювання.

Оптимальним способом розв'язання проблем є наступне:

- удосконалення процедури прийняття на службу в органах місцевого самоврядування та її проходження;
- реформування системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування;
- посилення спроможності органів місцевого самоврядування до оптимізації процесів управління людськими ресурсами;
- розвиток служби в органах місцевого самоврядування з використанням кращих міжнародних практик.

Служба в органах місцевого самоврядування є досить важливою та невід’ємною частиною управління, яку потрібно удосконалювати за такими основними напрямками:

- забезпечення комплексного вирішення завдань якісного планування і ефективного використання кадрового потенціалу на основі управління всіма компонентами людського фактору;
- застосування активних методів пошуку і підготовки кваліфікованих працівників;
- планомірна і результативна робота з кадровим резервом для висування на керівні посади;
- активізація діяльності кадрових служб щодо стабілізації колективу;
- забезпечення соціальних гарантій посадових осіб місцевого самоврядування;
- перехід від переважно адміністративно-командних методів управління кадрами до демократичних;
- укріплення кадрових служб кваліфікованими спеціалістами;
- науково-методичне забезпечення кадрових служб.

#### **Використані джерела:**

1. *Доопрацьований проект стратегії інноваційного та ефективного управління на місцевому рівні // Центр експертного аналізу реформи місцевого самоврядування. Дирекція демократичних інститутів. – Страсбург: Рада Європи, 2007. – 24 травня. – 8 с.*
2. *Лазор О. Д. Служба в органах місцевого самоврядування: наук.-практич. коментар: навч. посіб. (Публічна служба) / О. Д. Лазор, О. Я. Лазор. – [2-е вид.]. – К.: Дакор, 2007. – 427 с.*
3. *Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2001 р. № 2493-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2493-14>.*
4. *Про службу в органах місцевого самоврядування: Проект Закону України, підготовлений Міністерством юстиції України // Офіційний сайт Міністерства юстиції України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minjust.gov.ua/0/38414>.*
5. *Тимощук В. П. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / За заг. ред. В. П. Тимощука, А. М. Школика. – К.: Конус-Ю, 2007. – 735 с.*



#### **Мисака Наталія Вікторівна,**

*аспірантка відділу конституційного права та місцевого самоврядування  
Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України*

### **РОЛЬ ДОПОМІЖНИХ ОРГАНІВ ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ У РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

Процес оновлення Конституції України передбачає модернізацію багатьох конституційно-правових інститутів, науковий пошук, нові дослідження у галузі конституційного права. Серед таких інститутів чільне місце належить інституту Президента України. Президент України як гарант державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина є Главою держави і фактично посідає вагоме місце в ієрархії державних інституцій. Відповідно до чинної Конституції, він де-юре і де-факто виконує функції загаль-

нонаціонального арбітра щодо узгодження функціонування всіх гілок публічної влади: законодавчої, виконавчої, судової, місцевого самоврядування.

Тому, невідповідно, для реалізації цієї та інших функцій, згідно з пунктом 28 статті 106 і статті 107 Конституції України Президент України створює в межах коштів, передбачених Державним бюджетом України для здійснення своїх повноважень, координаційні, консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби.

Таких органів на сьогодні близько п'ятдесяти, вони створюються і функціонують згідно з положеннями, які затверджуються указами Президента України. Для розвитку місцевого самоврядування Главою держави було створено Експертно-координаційну раду з питань професійного розвитку державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування і Державний фонд сприяння місцевому самоврядуванню.

Експертно-координаційна рада з питань професійного розвитку державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. Відповідно до положення про Експертно-координаційну раду з питань професійного розвитку державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування державної служби і методичного забезпечення проходження державної служби та служби в органах місцевого самоврядування при Головному управлінні державної служби України (далі – Експертно-координаційна рада) є колегіальним дорадчим органом, який створено з метою організації та координації методичного забезпечення органів державної влади та органів місцевого самоврядування з питань професійного розвитку державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування та проходження державної служби та служби в органах місцевого самоврядування. У своїй діяльності Експертно-координаційна рада керується Конституцією України, законами, указами і розпорядженнями Президента України, постановами і розпорядженнями Кабінету Міністрів України, нормативно-правовими актами Головного управління державної служби України, а також Положенням про Експертно-координаційну раду з питань професійного розвитку державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування і методичного забезпечення проходження державної служби та служби в органах місцевого самоврядування при Головному управлінні державної служби України.

Завданнями Експертно-координаційної ради є [3]:

- 1) забезпечення єдиного методологічного підходу у вирішенні питань теорії та практики державної служби та служби в органах місцевого самоврядування;
- 2) вироблення рекомендацій щодо формування та проведення державної політики з питань професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування;
- 3) розгляд та підготовка пропозицій щодо удосконалення професійного розвитку державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування;
- 4) визначення пріоритетних напрямів, аналіз стану, перспективи розробок, а також орієнтовної тематики методичних, інформаційних, консультативних та інших матеріалів з питань державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, професійного навчання кадрів;
- 5) розгляд та внесення пропозицій щодо нормативно-правової, методичної та іншої документації з питань державної служби та служби в органах місцевого самоврядування та професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування;
- 6) розгляд навчальної, методичної, інформативної та консультативної літератури для державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування та надання грифа “Рекомендовано Головним управлінням державної служби України”;

- 7) експертиза і оцінка якості навчальних програм для підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування;
- 8) експертиза і оцінка пілотних проектів з питань державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, професійного розвитку державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування;
- 9) облік навчальної, методичної, інформативної та консультативної літератури для державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування;
- 10) взаємодія з державними органами влади та органами місцевого самоврядування, навчальними закладами з питань підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

Фонд сприяння місцевому самоврядуванню був створений 17 квітня 1992 року з метою забезпечення розвитку місцевого самоврядування в Україні, взаємодії органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування, відповідними громадськими організаціями та об'єднаннями. Указом Президента України від 24 червня 2010 року № 723/2010 Фонд сприяння місцевому самоврядуванню реорганізовано у Державний фонд сприяння місцевому самоврядуванню в Україні (далі – Фонд) як допоміжний орган при Президентові України.

Фонд є центральною науково-методичною, консультативною та координуючою установою, створеною при Президентові України для підтримки місцевого самоврядування в Україні. Статутні завдання Фонду на стартовому етапі діяльності полягали у вирішенні проблем переходу від традиційних радянських форм організації влади до загальноприйнятих демократичних форм місцевого самоврядування. Фонд брав участь в розробці ряду законопроектів, пов'язаних з місцевим самоврядуванням, реалізації просвітницьких проектів. Зокрема Фонд є організатором щорічних Всеукраїнських муніципальних слухань. Діяльність Фонду на сучасному етапі зорієнтована на реалізацію якісно нових завдань розвитку місцевого самоврядування, за якими передбачено здійснити процес адаптації правової системи України до європейських стандартів у цій сфері.

Діяльність чи, доцільніше було б зазначити, розвиток Фонду складається з трьох етапів:

Перший етап – це розв'язання проблем переходу від традиційних радянських форм організації влади до сучасних демократичних форм місцевого самоврядування (1992–1995 рр.). Тобто статутним завдання цієї державної науково-консультативної установи на стартовому етапі діяльності полягали саме у розв'язанні проблем переходу від традиційних радянських форм організації влади до загальноприйнятих демократичних форм місцевого самоврядування.

Другий етап – це розвиток міжнародних зв'язків та законодавства про місцеве самоврядування (1995–2001 рр.). Мається на увазі, що на цьому етапі розгортається робота щодо встановлення зв'язків із зарубіжними організаціями, головною метою якої було вивчення міжнародного досвіду розвитку місцевого самоврядування. Фонд активно брав участь у міжнародних конференціях, конгресах та інших комунікаційних заходах. Цим напрямом роботи було зроблено вагомий внесок у справу інтегрування України до європейських структур. На сьогодні це стратегічний вектор зовнішньої політики країни. Співробітництво з Радою Європи з питань розвитку місцевого самоврядування стало постійним напрямком роботи Фонду (він організаційно та інформаційно-методично забезпечує участь українських представників у діяльності Конгресу місцевих та регіональних влад Європи Ради Європи).

Третій етап – це нова парадигма місцевого та регіонального розвитку, радикальна реформа системи територіальної організації влади (з 2001 р. – по цей час). Третій етап діяльності Фонду є більш критичним і пов'язаний з негативною оцінкою сучасного стану законодавчого забезпечення місцевого та регіонального розвитку, а також системи територіальної організації влади в Україні. З огляду на перспективи інтеграції України до Європейського співтовариства, загальноєвропейські тенденції місцевого та регіонального розвитку, існуючі проблеми соціально-економічного розвитку територіальних громад та регіональних співтовариств, стан як першої, так і другої складових, не може задовольнити потреби реформування в цій сфері [2].

Основними завданнями Фонду є: консультативне, інформаційне, експертно-аналітичне та інше забезпечення діяльності Президента України з питань місцевого самоврядування, місцевого і регіонального розвитку, забезпечення взаємодії органів державної влади з органами місцевого самоврядування, їх асоціаціями та об'єднаннями, іншими громадськими організаціями, діяльність яких спрямована на розвиток місцевого самоврядування; забезпечення діяльності Ради регіонів у частині, що стосується питань місцевого самоврядування та підготовки матеріалів із цих питань для розгляду на засіданнях Ради; участь у розробленні пропозицій щодо формування та реалізації державної політики у сфері місцевого самоврядування, проведення реформи місцевого самоврядування; вивчення практики застосування законодавства з питань місцевого самоврядування та внесення в установленому порядку пропозицій щодо його вдосконалення, участь у підготовці висновків до проектів законів, інших нормативно-правових актів з питань місцевого самоврядування; розроблення пропозицій стосовно підвищення кваліфікації кадрів для системи місцевого самоврядування; підготовка пропозицій щодо розвитку міжнародного співробітництва у сфері місцевого самоврядування, забезпечення діяльності делегації України в Конгресі місцевих і регіональних влад Європи [1].

Виходячи з вищенаведеного, допоміжні органи, створені Президентом України у сфері місцевого самоврядування, відіграють важливу роль і сприяють забезпеченню належного рівня розвитку й удосконалення становлення місцевого самоврядування в Україні.

#### **Використані джерела:**

1. *Положення Про Державний фонд сприяння місцевому самоврядуванню в Україні від 24.06.2010 р. № 723/2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://municipal.gov.ua/articles/show/module/default/article/224>.*
2. *Історія Фонду [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://municipal.gov.ua/articles/show/article/14>.*
3. *Наказ Голодержслужби про утворення Експертно-координаційної ради з питань професійного розвитку державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування і методичного забезпечення проходження державної служби та служби в органах місцевого самоврядування від 27 березня 2009 року № 90 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://nads.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=159281&cat\\_id=35561](http://nads.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=159281&cat_id=35561).*



*Мних-Котляр Неля Миколаївна,  
здобувач Відкритого міжнародного університету розвитку людини “Україна”*

## **ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

Однією з найбільш негативних тенденцій останнього десятиліття є диференціація рівнів соціально-економічного розвитку регіонів України. Найбільш впливовими на розвиток регіонів залишаються інвестиційні обмеження, сформовані внаслідок недостатніх за обсягами і неоптимальних за структурою інвестицій, недоінвестування територіально-галузевої системи робочих місць, нерівномірного розподілу інвестиційних ресурсів. Недосконалість механізму формування фінансової бази на місцевому рівні є загрозливим для дотримання економічної безпеки як регіону, так і сталого розвитку України. Звичайно, в кризових умовах, що склалися в Україні, важко побудувати досконалий механізм функціонування місцевого самоврядування, але навіть у таких умовах дуже важливим є визначення напрямів наукових і практичних досліджень у цій сфері. Тому правомірним і своєчасним вбачається виклад теоретико-методичних засад щодо процесу державного регулювання забезпечення діяльності місцевого самоврядування.

За період незалежності були закладені правові, організаційні, матеріально-фінансові засади місцевого самоврядування – норми-принципи Конституції України, що закріплюють найважливіші відносини, які виникають в процесі організації і функціонування місцевого самоврядування в Україні, питанням його організації присвячені Закони України “Про місцеве самоврядування в Україні”, “Про столицю України – місто-герой Київ”, “Про статус депутатів місцевих рад”, “Про службу в органах місцевого самоврядування”, “Про органи самоорганізації населення”, “Про асоціації органів місцевого самоврядування”, а також ратифікована Європейська Хартія місцевого самоврядування. Отже, поряд з Конституцією і законами України, відповідними міжнародно-правовими документами, указами Президента України та постановами Кабінету Міністрів України важливим і необхідним елементом правової основи місцевого самоврядування виступають нормативні акти місцевого самоврядування – рішення органів місцевого самоврядування, за допомогою яких встановлюються норми права, які є обов’язковими для населення, органів, установ та організацій, що здійснюють діяльність в межах відповідної території.

Розглядаючи зміст поняття місцевого самоврядування слід звернути увагу на той факт, що у найбільш загальному значенні під поняттям “місцеве самоврядування” розуміють гарантоване державою право та реальну 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 [2, с. 2].

Конституція України розглядає місцеве самоврядування як політико-правове явище, що характеризується з декількох позицій. Перш за все, конституційні норми закріплюють місцеве самоврядування як важливу форму народовладдя [1, с. 5], а принцип визнання та гарантованості місцевого самоврядування [1, с. 7] віднесено до конституційних засад; як територіальну громаду – жителів села чи добровільного об’єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [1, с. 140].

В Європейській Хартії місцевого самоврядування 1985 року місцеве самоврядування означає право і спроможність місцевих властей, в межах закону, здійснювати



регулювання і управління суттєвою часткою публічних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення [3, с. 3]. Це право здійснюється радами або зборами, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права і які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи.

Організація і функціонування місцевого самоврядування здійснюється на основі законодавчо закріплених принципів, які можна згрупувати в єдину цілісну систему, яка включає як основні, так і спеціальні. Згідно Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” до основних принципів [2, с. 4] місцевого самоврядування відносять: народовладдя; законності; гласності; колегіальності; поєднання місцевих і державних інтересів; виборності; правову, організаційну та матеріально-фінансову самостійність територіальних громад та їх органів в межах повноважень, визначених законом; визнання за місцевим самоврядуванням власної компетенції; підзвітність та відповідальність перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб; державну підтримку та гарантії місцевого самоврядування; судовий захист прав місцевого самоврядування; самостійне вирішення територіальною громадою питань місцевого значення. До спеціальних – збалансування доходів і витатків місцевих бюджетів; фінансування державою витрат, пов’язаних із здійсненням органами місцевого самоврядування наданих законом повноважень органів виконавчої влади; самостійність місцевих бюджетів.

Основними функціями місцевого самоврядування, які впливають із принципів, є зміцнення засад конституційного ладу України, розвиток місцевої демократії, забезпечення реалізації конституційних прав людини, створення умов для задоволення життєво важливих потреб та інтересів населення.

Для України, як і для більшості країн колишнього Радянського Союзу процес демократизації лежить у площині пошуку збалансування централізації та децентралізації. Незважаючи на багатогранність реформування системи місцевого самоврядування: наявність програм, концепцій вітчизняна система самоврядування характеризується відсутністю єдиної стратегії розвитку. Наявність “трьохвимірної сфери” функціонування системи місцевого самоврядування свідчить про відсутність конкретизації, тобто єдиного механізму як функціонування, так і розвитку місцевого самоврядування, правового статусу. Не менш важливою проблемою є недостатність розмежування повноважень різних ланок системи місцевого самоврядування та органів державної влади. Таким чином, для забезпечення ефективного функціонування системи місцевого самоврядування, необхідно перш за все розробити стратегію регіонального розвитку, яка б вирішила вище зазначені проблеми. Раціональним завданням, виходячи з аналізу зарубіжного досвіду, є формування спроможних територіальних громад, здатних брати на себе відповідальність та самостійно вирішувати питання місцевого значення. Враховуючи той факт, що на сучасному етапі, громади, згідно з законодавства, не мають суттєвих інструментів контролю на місцевому рівні, необхідно підвищити рівень конституційно-правової культури. І найголовнішим завданням реформування територіальної організації влади є створення відкритого, прозорого та контрольованого механізму регулювання діяльності місцевого самоврядування.

#### **Використані джерела:**

1. Конституція України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
2. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР (зі змінами та доповненнями від 20 листопада 2012 року № 5492-VI) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.

3. *Європейська хартія місцевого самоврядування Страсбург, 15 жовтня 1985 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.*



**Мурашин Геннадій Олександрович,**  
*провідний науковий співробітник*

*Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України,  
кандидат юридичних наук, член-кореспондент НАПрН України*

## **КОНСТИТУЦІЙНІ ЗАКОНИ У СИСТЕМІ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ (ЩОДО ПОСТАНОВКИ ПРОБЛЕМИ)**

1. Однією з проблем, яка й досі не знайшла свого всебічного та повного вирішення і вимагає подальшого теоретичного осмислення і практичного розв'язання в умовах здійснення конституційно-правової реформи у нашій країні, дії новітніх законодавчих актів, таких як, наприклад, Закон України “Про всеукраїнський референдум” та ін., є визначення ролі і місця конституційних законів у системі законодавства України. У дослідження українських вчених, монографічних виданнях та інших чисельних наукових публікаціях фахівців-конституціоналістів, а також тих, хто розробляє законодавчі аспекти з позицій теорії держави і права, немає єдиних поглядів з цих питань. Вони і досі не вирішені у чітко однозначному нормативно-правовому порядку. Звідси і різні підходи до визначення, що саме являє собою конституційний закон, які законодавчі акти підпадають під його ознаки, яка їх юридична сила, співвідношення з Конституцією, порядок ініціювання, прийняття, введення у діючу систему законів, призначення у цій системі тощо.

2. У науці конституційного права склалися в основному дві позиції у розумінні конституційних законів: вузьке їхнє трактування як сукупності тільки Основного Закону, актів про його зміни та доповнення, і широке трактування цього поняття, яке виходить з того, що термін “конституційний закон” розповсюджується не тільки на саму Конституцію, а також на вказані безпосередньо у ній та органічно пов'язані з нею законодавчі акти, які доповнюють і розвивають Конституцію, без врахування яких не можна уявити єдину систему конституційного законодавства.

Закріплюючи ті чи інші відносини як конституційні через внесення безпосередньо у тексти конституції назв законів, якими вони регулюються, Основний Закон тим самим: признає соціальну, політичну і юридичну значущість; надає їм форму державно-правових відносин; визначає їм вищу юридичну силу; держава бере на себе їх підвищену охорону і захист, тобто забезпечує всіма матеріальними, правовими, організаційними та іншими засобами, які є в її розпорядженні.

3. В юридичній літературі ознаки конституційних законів частіше за все зводяться до особливого порядку їх прийняття і вищої юридичної сили. Не відкидаючи важливості цих формальних ознак, відзначимо їх недостатність для характеристики конституційних законів. Найважливішою ознакою, яка відрізняє розглядувані закони, полягає в тому, що вони мають певну, точно окреслену сферу регулювання, тобто регламентують ту ж “матерію”, що і Конституція, але призначаються головним чином для інституціонального оформлення найважливіших суттєво-значущих суспільних відносин. За допомогою цих законів законодавець ставить за мету врегулювати ключові, провідні державно-правові інститути, наприклад, інститут громадянства, інститут ре-

ферендуму та ін., або головні сторони того або іншого провідного інституту, скажімо, таких як виборча система, статус народного депутата.

Конституційні закони, як правило, мають комплексний характер: вони включають до свого складу норми різних галузей права і виступають як стержневі акти, що очолюють правову регламентацію конкретних інститутів як в загальній, так і в галузевих системах законодавства. Наприклад, все той же Закон України “Про громадянство України” є таким основоположним актом у регулюванні питань, пов’язаних з інститутом громадянства у цивільно-правовій, міжнародно-правовій сферах, у галузі сімейного права тощо.

4. Для характеристики юридичної природи конституційних законів властива більш широка сфера дії порівняно з поточними законами, бо призначаються вони для регулювання відносин різної галузевої приналежності. Особливості нормативних установлень надають цим законам такі властивості, які фактично забезпечують їм більш високе положення в ієрархії законодавчих актів порівняно із звичайними законами і надають їм більш високу юридичну силу.

На випадок колізії норм конституційного і поточного законів, останній повинен бути приведений у відповідність з першим, оскільки конституційні закони включають більш узагальнені положення про державно-правовий інститут, ніж поточні закони. Враховуючи політико-правову значущість конституційних законів, важливість сфери регульованих ними суспільних відносин, слід було б проводити широке обговорення громадськістю цієї категорії законів, оскільки вони зачіпають найважливіші сфери життєдіяльності суспільства, зокрема, розширення прав і свобод громадян або покладення на них додаткових обов’язків, оскільки такого роду нормативні акти зачіпають інтереси всіх без винятку громадян.

5. Визначення юридичної природи конституційних законів, їх положення в системі законодавства України дозволять: а) досягти оптимальної відповідності всього діючого законодавства конституційних установлень, суворого додержання законності; б) забезпечити однозначну трактовку державно-правових інститутів в різних галузях, а також правозастосовної практики, наприклад, при тлумаченні тих або інших положень, застосування аналогії права та ін.; в) гарантувати суворе додержання вимог конституційності у законотворчій, правозастосувальній, правоохоронній діяльності, оскільки у конституційних законах знаходять послідовну реалізацію конституційні принципи та інші установлення Основного Закону; г) досягти чіткої підпорядкованості актів законодавства, а також правильного співвідношення конституційного і поточного законодавства.

6. Особливо актуальне значення має проблема реалізації конституційного законодавства, як центральної ланки правової системи в державному керівництві суспільством. Неухильне втілення в життя конституційних законів, досягнення свого роду “автоматизму” в реалізації конституційних установлень в діях державних органів влади, органів місцевого самоврядування, органів управління, правосуддя повинно стати нормою. Тут відкриваються широкі можливості для застосування соціологічного аналізу з метою встановлення ступенів застосовуваності й ефективності дій окремих конституційних норм і положень, впливу їх на поведінку людей і розробки на цій основі відповідних наукових і практичних рекомендацій.

7. В умовах устремлень України до вступу у Європейський союз вирішується завдання зближення законодавства нашої країни із законодавством країн європейської спільноти. Там серед класифікаційних схем різновидів законів особливе місце посідають так звані органічні закони. Вони характерні для держав романської системи права, таких як: Німеччина, Франція, Іспанія, Румунія та ін. Це закони особливого значення, що пе-

редбачені Конституцією для розвитку її положень і відрізняються від порядку прийняття як конституції, так і інших законів. Вони внутрішньо узгоджені, мають високий рівень нормативних узагальнень і спрямовані на комплексне врегулювання суспільних відносин. Органічні закони являють собою органічне продовження Конституції. У ній, як правило, передбачається прийняття органічних законів з питань виборчої системи, статусу вищих виконавчих і судових органів тощо. Такі закони у Конституціях Російської Федерації, Таджикистану, Литви, Казахстану визначені як конституційні, мають більшу юридичну силу, ніж звичайні закони і меншу від Конституції. У процесі модернізації нашого Основного Закону було б корисно застосувати цей зарубіжний досвід.

8. Розвиток конституційного законодавства потребує підвищення якості у всієї законотворчій діяльності і особливо значного поліпшення законодавчого процесу, не допускаючи його поверховості, розмитості в загальному, широкому потоці законотворчості. Законодавчий процес в цьому потоці виступає як найбільш значуща і важлива частина правотворчості в цілому, результатом якої є закон. Суспільні відносини, що виникають у сфері законодавчого процесу повинні регламентуватися нормами Конституції. Доцільно, на нашу думку, включити до Основного Закону самостійну главу, яка має називатися “Законодавчий процес”. Цим питанням приділяється серйозна увага у багатьох конституціях зарубіжних країн.

9. Ряд новел у конституційний процес внесено Законом України “Про всеукраїнський референдум”, зокрема, цим Законом передбачено шляхом всеукраїнського референдуму за народною ініціативою схвалювати нову редакцію Конституції України, вносити зміни до неї, скасовувати, визнавати таким, що втрачає чинність чи визнавати нечинним закон про внесення змін до Конституції України. Механізми і процеси реалізації цих положень вимагатимуть детального наукового осмислення. Потребує дослідження роль Конституційного Суду у цих процесах.



*Мурашина Льона Володимирівна,  
юрисконсульт ТОВ “Олімп-С”*

## **ІНСТИТУТ ВИБОРІВ У СИСТЕМІ НАРОДОВЛАДДЯ**

З стародавніх часів і до сьогодення проблеми виборів цікавили представників різних наукових шкіл у контексті з’ясування їх ролі та місця у системі народовладдя. Інститутам народовладдя приділялося багато уваги, починаючи із 60-их років ХХ століття. Радянські юристи досить ґрунтовно дослідили і співставили два види інститутів народовладдя: інститути представницької демократії та інститути безпосередньої демократії [1, с. 48–57]. Для цього періоду характерна дискусія про те, який вид демократії важливіший, перспективніший. До інститутів прямої демократії автори відносили всі інститути, які забезпечують участь громадян в управлінні державою і не входять в систему представницької демократії. Основним критерієм віднесення того чи іншого інституту народовладдя до інститутів прямої демократії є спосіб участі громадян в управлінні державою і суспільством: або громадяни беруть участь особисто, прямо, безпосередньо, або роблять це через обраних ними представників [2, с. 61].

Поняття “інститут” укладачі Великого тлумачного словника сучасної української мови трактують як сукупність правових норм у якій-небудь сфері суспільних відносин [3, с. 400]. Тому, під інститутом безпосереднього народовладдя, доцільно розу-

міти сукупність правових норм, які регулюють суспільні відносини, що виникають при здійсненні безпосереднього народовладдя в його окремих формах.

Найбільш розповсюдженим, детально регламентованим інститутом безпосереднього народовладдя є вибори. Вони є важливим інструментом реалізації народного суверенітету, через них забезпечується легітимність, стабільність, поступовість і наступність державної влади.

Визначальну роль інституту виборів у демократії відзначає Ф. Лово: “демократія – це такий інституційний лад, за якого призначення керівників здійснюється на обмежений термін мирним засобом в результаті виборів, що регулярно проводяться на конкурентній підставі” [4, с. 11]. Ще простіше висловлюються Ф. Алескеров та Ф. Ордушук: “Вибори – це суть демократії, оскільки вони забезпечують контроль держави та управління нею з боку громадян... Вільні вибори, проведені на альтернативних засадах (тобто з кількома кандидатами), означають власне демократію” [5, с. 17].

Вибори є однією із найдавніших форм безпосереднього народовладдя. Вони стали відомими ще в період античності і були на той час досить розвиненим політико-правовим інститутом. В епоху Середньовіччя вибори набули станового характеру. Після Французької революції XVIII ст. з розвитком представницької системи правління вибори стають одним із головних способів вирішення кадрових питань в системі публічної влади [6, с. 326].

Вибори є найпоширенішою формою безпосереднього народовладдя як в Україні, так і в більшості держав світу. Шляхом виборів в Україні формується Верховна Рада України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим та місцеві ради, обирається Президент України та сільські, селищні, міські голови.

Вибори можна розглядати в різних аспектах: як форму безпосереднього народовладдя, як інститут конституційного права України, як виборче право, як виборчу систему, як виборчий процес. З огляду на предмет нашого дослідження розглянемо вибори саме як інститут безпосереднього народовладдя.

У сучасній науці конституційного права існує багато визначень виборів. Так, В. Ф. Погорілко, В. Л. Федоренко під виборами розуміють форму безпосередньої демократії, зміст якої полягає у формуванні представницьких органів державної влади і місцевого самоврядування шляхом голосування громадян України [7, с. 152]. Заслугує на увагу і визначення, запропоноване М. І. Ставнійчук, яка під виборами розуміє передбачену Конституцією і законами форму прямого народовладдя, яка є волевиявленням народу, що здійснюється шляхом таємного голосування, щодо формування конституційного якісного та кількісного складу органів державної влади та органів місцевого самоврядування [8, с. 37]. Запропоновані визначення є цінними, оскільки розкривають зміст, суть та форму виборів.

Вибори в Україні можна класифікувати за певними критеріями. Так, за територією проведення вибори поділяються на загальнодержавні (вибори народних депутатів України, вибори Президента України) та місцеві (вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад, сільських, селищних, міських голів).

За часом проведення вибори поділяються на: чергові, які проводяться у зв'язку із закінченням строку повноважень виборного органу або виборної посадової особи; позачергові, які проводяться у зв'язку із достроковим закінченням повноважень виборного органу чи виборної посадової особи; повторні, які проводяться у випадках визнання виборів недійсними або такими, що не відбулися, чи в інших випадках, передбачених у законі; проміжні, які проводяться у разі дострокового припинення повноважень депутата; перші місцеві, які проводяться у разі формування нових місцевих рад.

За суб'єктами розрізняють: вибори народних депутатів України; вибори Президента України; вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад; вибори сільських, селищних, міських голів.

За правовими наслідками вибори можна поділити на: дійсні; недійсні, в ході проведення яких мали місце порушення виборчого законодавства, що вплинули на підсумки голосування; такі, що не відбулися, у разі вибуття всіх зареєстрованих у виборчому крузі кандидатів.

М. І. Ставнійчук пропонує вибори класифікувати за кількісною ознакою участі виборців [8, с. 39]. За цим критерієм вибори поділяються на: загальні (основні), коли у виборах за законом мають право брати усі виборці держави; часткові (додаткові), коли поповнюється склад рад в разі дострокового вибуття окремих депутатів.

Вибори є найбільш регламентованою формою безпосереднього народовладдя в Україні. Нормативно-правова база, що регулює порядок їх проведення, досить численна. Вибори в Україні регулюються, перш за все Розділом 3 Конституції України, який має назву “Вибори. Референдум”. Конституція України закріплює лише засадничі положення щодо виборів.

Основними законодавчими актами, які регулюють порядок проведення виборів, є закони України “Про вибори Президента України”, “Про вибори народних депутатів України”, “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів”, “Про Центральну виборчу комісію” та “Про Державний реєстр виборців”.

Неодноразово авторитетними міжнародними організаціями (зокрема, Венеціанською комісією), науковцями та практиками ставилося питання про кодифікацію виборчого законодавства України. Вона допомогла б уніфікувати виборчі процедури президентських, парламентських та місцевих виборів. Такий законодавчий акт сприяв би встановленню єдиних процедур на виборах, унеможливив би зміну виборчих норм під час виборчого процесу в Україні тощо.

Інститут виборів ґрунтується на таких конституційно-правових принципах як принципи загального, рівного та прямого виборчого права через таємне голосування. Ці принципи набули закріплення в ст. 71 Конституції України та Законах України про певні види виборів. Закріплені в Конституції принципи виборчого права втілюються в процедурі організації та проведення виборів, яку називають виборчим процесом.

Отже, під інститутом виборів потрібно розуміти сукупність правових норм, які регулюють суспільні відносини, що виникають при формуванні громадянами України, які мають право голосу, якісного та кількісного складу органів державної влади та органів місцевого самоврядування шляхом таємного голосування.

### **Використані джерела:**

1. Кабышев В. Т. *Прямое народовластие в советском государстве* / Владимир Терентьевич Кабышев. – Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1974. – 151 с.
2. Кукушкин М. И. *Проблемы социалистического народовластия: пособие по спецкурсу* / М. И. Кукушкин. – СЮИ, 1982. – 107 с.
3. *Великий тлумачний словник сучасної української мови* / [уклад. і гол. ред. В. Т. Бусел]. – К.; Ірпінь: ВТФ “Перун”, 2004. – 1440 с.
4. *13 теорій демократії* / Ю. Безунов, А. Лукашев, А. Понидилко. – СПб: Изд. дом “Бизнес-Пресс”, 2002. – 240 с.
5. *Алескеров Ф. Выборы. Голосование. Партии* / Ф. Алескеров, П. Ордеишук. – М.: Знание, 1999. – 468 с.

6. Руденко В. Н. Конституционно-правовые проблемы прямой демократии в современном обществе: дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.02 / Руденко Виктор Николаевич. – Екатеринбург, 2003. – 488 с.
7. Погорілко В. Ф. Конституційне право України: підруч. / Віктор Федорович Погорілко, Владислав Леонідович Федоренко; за заг. ред. В. Ф. Погорілка. – К.: Наукова думка; Прецедент, 2006. – 344 с.
8. 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.



**Назаренко Світлана Вікторівна,**

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

## **ЗАХИСТ ПРАВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ**

Місцеве самоврядування в Україні користується різними правовими гарантіями: конституційними, організаційно-правовими, судовими тощо [1, с. 91]. Принципове значення має ст. 7 Конституції України, якою визначається і гарантується місцеве самоврядування як елемент конституційного ладу [2]. Конституція як акт вищої юридичної сили закладає певний стабілізуючий фактор в правовий механізм функціонування місцевого самоврядування.

У діяльності органів місцевого самоврядування особлива роль належить правовим гарантіям захисту їх прав і законних інтересів. Конституція України закріплює різні механізми цього захисту, які забезпечують органи законодавчої, виконавчої і судової влади. Правові гарантії захисту прав і законних інтересів місцевого самоврядування можна поділити на конституційні і судові.

Конституційні гарантії полягають у тому, що Конституція покладає на органи державної влади обов'язок захищати і гарантувати місцеве самоврядування. Для цього органи законодавчої і виконавчої влади наділені відповідними повноваженнями з питань контролю за діяльністю інших органів. Так, Верховна Рада України може своїм парламентським контролем гарантувати права і законні інтереси місцевого самоврядування від зазіхань на них органів виконавчої влади.

Певні конституційні гарантії захисту для місцевого самоврядування можуть забезпечити органи виконавчої влади, насамперед, глава держави – Президент України і Кабінет Міністрів України у межах їх контрольних повноважень. Так, Президент України може накладати вето на прийнятий Верховною Радою закон, якщо він, наприклад, порушує конституційні функції і повноваження територіальних громад [3, с. 95].

Судові гарантії – це право звернення органів місцевого самоврядування в суд за захистом своїх прав і законних інтересів. Органи самоврядування можуть звертатися в суди загальної юрисдикції, що розглядають цивільні, адміністративні та інші справи. Проте вони не можуть звертатися до Конституційного Суду України, який контролює відповідність Конституції України законів та інших нормативно-правових актів. В інтересах місцевого самоврядування до Конституційного Суду можуть звертатися групи парламентаріїв у кількості не менше 45 народних депутатів України, Пре-

зидент України, Кабінет Міністрів України, Верховний Суд України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини і Верховна Рада Автономної Республіки Крим.

Судові гарантії, які надаються судами загальної юрисдикції, служать засобом індивідуального захисту прав і законних інтересів місцевого самоврядування. За останні 4–5 років склалася певна судова практика з питань розгляду справ, порушених органами місцевого самоврядування. Можна стверджувати, що ці органи подолали традиційний страх перед судом, який за старої тоталітарної системи був знаряддям судових репресій. Завдяки судовим гарантіям органи місцевого самоврядування можуть вимагати відшкодування матеріальних збитків і моральної шкоди, завданих їм певними суб'єктами господарської діяльності та громадянами.

У контексті цього дослідження нас більше цікавить саме захист прав місцевого самоврядування Конституційним Судом України. При цьому захист місцевого самоврядування може здійснюватися прямо і опосередковано, зокрема, органи місцевого самоврядування (на підставі Закону України “Про Конституційний Суд України”) [4] можуть безпосередньо направляти до Конституційного Суду України конституційне подання з питань щодо офіційного тлумачення Конституції та законів України.

За роки діяльності Конституційного Суду України таким правом скористалися 123 органи місцевого самоврядування (сільські, селищні, міські, обласні ради). З них – 23 подання були прийняті до провадження (по чотирьох з них прийнято з рішення Конституційного Суду України, 2 подання – об'єднано, по решті 19-ти поданнях прийняті Ухвали про відмову у відкритті провадження). Інші 100 подань повернені суб'єктам права на конституційне подання ще на стадіях попереднього вивчення подань як такі, що не відповідають вимогам законодавства, тобто неналежно оформлені.

Реалізувати своє право на захист у Конституційному Суді органи місцевого самоврядування, як вже зазначалося, можуть і через інших суб'єктів права на конституційне подання.

Розглядаючи справи, Конституційний Суд України приймає рішення та дає висновки (ст. 61) [4].

Виконуючи свої повноваження щодо захисту прав місцевого самоврядування, Конституційний Суд України прийняв низку рішень, якими здійснив тлумачення та перевірку на конституційність деяких нормативно-правових актів України.

Так, у 2001 р. у справі про адміністративно-територіальний устрій, прийняв рішення щодо офіційного тлумачення термінів “район” та “район у місті” і поняття “організація управління районами в містах”, а також стосовно повноваження міських рад самостійно вирішувати питання утворення і ліквідації районів у містах [5].

У справі про об'єднання територіальних громад (щодо офіційного тлумачення положень ч. 1 ст. 140 Конституції України) [6] Конституційний Суд України прийняв рішення, що положення ч. 1 ст. 140 Конституції України не встановлюють порядку об'єднання або роз'єднання самих територіальних громад, а питання організації місцевого самоврядування, які не врегульовані Конституцією України, у тому числі порядок об'єднання або роз'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст, мають визначатися законом (ст. 146 Конституції України) та ін.

У своїх правових позиціях Конституційний Суд України виражає підходи застосування точного змісту положень Конституції України і намагається не розширювати і не звужувати інститути місцевого самоврядування в Конституції України. При цьому Конституційний Суд України не може при тлумаченні Конституції створювати норму та заповнювати прогалини в законодавстві.



Матеріальна чи моральна шкода, заподіяна територіальним громадам актами і діями, що визнані Конституційним Судом неконституційними, відшкодовується державою у встановленому законом порядку.

Проаналізувавши практику Конституційного Суду з питань місцевого самоврядування, можна зробити висновок, що єдиний орган конституційної юрисдикції виступає важливим елементом судового захисту прав місцевого самоврядування.

#### **Використані джерела:**

1. *Годованець В. Ф. Конституційне право України: навч. посіб. / В. Ф. Годованець. – К.: МАУП, 2005. – 231 с.*
2. *Конституція України: чинне законодавство зі змінами та допов. станом на 18 жовт. 2010 р.: (офіц. текст). – К: ПОЛІВОДА А. В., 2010. – 56 с. – (Закони України).*
3. *Конституція і народний суверенітет в Україні: проблеми теорії і практики реалізації: збірка наук. праць / За ред. В. М. Кампа, М. В. Савчина. – К., 2008. – 249 с.*
4. *Про Конституційний Суд України: Закон України від 16.10.1996 р. (зі змінами від 17.05.2012 р.) // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 49. – Ст. 272.*
5. *Рішення Конституційного Суду України від 13.07.2001 р. № 11-рп (справа про адміністративно-територіальний устрій) // Вісник Конституційного Суду України. – 2001. – № 4. – С. 6–9.*
6. *Рішення Конституційного Суду України від 18.06.2002 р. № 12-рп (справа про об'єднання територіальних громад) // Вісник Конституційного Суду України. – 2002. – № 5. – С. 16–19.*



**Нижник Ніна Романівна,**

*завідуюча відділом моніторингу ефективності законодавства*

*Інституту законодавства Верховної Ради України,*

*доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України*

**Нижник Вікторія Олександрівна,**

*директор ПП “Редакція журналу “Суспільство. Держава. Управління. Право”*

#### **ВЗАЄМОВІДНОСИНИ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ МІСТА КИЄВА З ІНШИМИ ОРГАНАМИ ВЛАДИ, ПІДПРИЄМСТВАМИ, ОРГАНІЗАЦІЯМИ**

Взаємовідносини органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади міста Києва з центральними органами державної влади, представництвами іноземних держав і міжнародних організацій, підприємствами, установами, організаціями, об'єднаннями громадян регулюються цим Законом, Законами України “Про місцеве самоврядування в Україні”, “Про місцеві державні адміністрації” та іншими законами України.

Відповідно до ст. 17 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, відносини органів місцевого самоврядування з підприємствами, установами та організаціями, що перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, будуються на засадах їх підпорядкованості, підзвітності та підконтрольності органам місцевого самоврядування. Згідно зі ст. 18 відносини органів місцевого самоврядування з підприємствами, установами та організаціями, що не перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, будуються на договірній і податковій

основі та на засадах підконтрольності у межах повноважень, наданих органам місцевого самоврядування законом. З питань, віднесених до відання органів місцевого самоврядування, на їх вимогу підприємства, установи та організації, що не перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, надають відповідну інформацію. Органи місцевого самоврядування можуть виступати з ініціативою щодо перевірок, а також організувати проведення перевірок на підприємствах, в установах та організаціях, що не перебувають у комунальній власності, з питань здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади.

Взаємовідносини існують між підприємствами і виконавчими органами міської ради, які полягають у тому, що виконавчі органами мають власні повноваження і розглядають проекти планів підприємств і організацій, які належать до комунальної власності територіальної громади, внесення до них зауважень і пропозицій, здійснення контролю за їх виконанням. Мають право залучати на договірних засадах підприємства, установи й організації незалежно від форм власності до участі в комплексному соціально-економічному розвитку міста, розміщують замовлення на виробництво продукції, виконання необхідних для громади робіт, на підприємствах, в організаціях та установах, розташованих на відповідній території, встановлюють у межах, закріплених законодавством, тарифи на оплату побутових, комунальних, транспортних та інших послуг, що надаються підприємствами комунальної власності, сприяють зовнішньоекономічним зв'язкам підприємств, розташованих на відповідній території, незалежно від форм власності.

Чинним законодавством передбачено також делеговані повноваження щодо участі у здійсненні державної регуляторної політики в межах та у спосіб, встановлені Законом України "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності" (1160-15); розгляд і узгодження планів підприємств, установ та організацій, що не належать до комунальної власності територіальної громади, здійснення яких може викликати негативні соціальні, демографічні, екологічні та інші наслідки, підготовка до них висновків і внесення пропозицій до відповідних органів.

До відання виконавчих органів міської ради належать: власні (самоврядні) повноваження: щодо організації за рахунок власних коштів і на пайових засадах будівництва, реконструкції і ремонту об'єктів комунального господарства та соціально-культурного призначення, жилих будинків, а також шляхів місцевого значення; виконання або делегування на конкурсній основі генеральній будівельній організації (підрядній організації) функцій замовника на будівництво, реконструкцію і ремонт житла, інших об'єктів соціальної та виробничої інфраструктури комунальної власності; розгляд і внесення до відповідних органів виконавчої влади пропозицій до планів і програм будівництва та реконструкції об'єктів на відповідній території; залучення на договірних засадах підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності до участі в розвитку потужностей будівельної індустрії і промисловості будівельних матеріалів, у створенні, розвитку та реконструкції об'єктів інженерного забезпечення і транспортного обслуговування;

До відання виконавчих органів міської ради належать: власні (самоврядні) повноваження: підготовка і внесення на розгляд ради пропозицій щодо створення відповідно до закону міліції, що утримується за рахунок коштів місцевого самоврядування, вирішення питань про чисельність працівників такої міліції, про витрати на їх утримання, здійснення матеріально-технічного забезпечення їх діяльності, створення для них необхідних житлово-побутових умов; сприяння діяльності органів суду, прокуратури, юстиції, служби безпеки, внутрішніх справ адвокатури і Державної криміналь-

но-виконавчої служби України; звернення до суду про визнання незаконними актів органів виконавчої влади, інших органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, які обмежують права територіальної громади, а також повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

До делегованих повноважень належить: забезпечення вимог законодавства щодо розгляду звернень громадян, здійснення контролю за станом цієї роботи на підприємствах, в установах та організаціях незалежно від форм власності; вжиття у разі надзвичайних ситуацій необхідних заходів відповідно до закону щодо забезпечення державного і громадського порядку, життєдіяльності підприємств, установ та організацій, врятування життя людей, захисту їх здоров'я, збереження матеріальних цінностей; вирішення відповідно до закону питань про проведення зборів, мітингів, маніфестацій і демонстрацій, спортивних, видовищних та інших масових заходів; здійснення контролю за забезпеченням при їх проведенні громадського порядку; погодження проекту плану проведення потенційно небезпечних заходів в умовах присутності цивільного населення за участю особового складу Збройних Сил України, інших військових формувань та правоохоронних органів з використанням озброєння і військової техніки; взаємодія з органами військового управління під час планування та проведення таких заходів з метою запобігання і недопущення надзвичайних ситуацій та ліквідації їх наслідків відповідно до закону; розгляд справ про адміністративні правопорушення, віднесені законом до їх відання; утворення адміністративних комісій та комісій з питань боротьби зі злочинністю, спрямування їх діяльності; вчинення нотаріальних дій з питань, віднесених законом до їх відання, реєстрація актів громадянського стану (за винятком виконавчих органів міських (крім міст обласного значення) рад); здійснення в установленому порядку державної реєстрації підприємств та інших суб'єктів підприємницької діяльності, розташованих на відповідній території, а також положень про організації орендарів; реєстрація у встановленому порядку місцевих об'єднань громадян, органів територіальної самоорганізації населення, які створюються і діють відповідно до законодавства.

До відання виконавчих органів міських (за винятком міст районного значення) рад, крім повноважень, зазначених у п. "б" ч. 1 цієї статті, належить: утворення служб у справах дітей та спостережної, спрямування їх діяльності; сприяння органам внутрішніх справ у забезпеченні додержання правил паспортної системи; вирішення спільно з відповідними органами Міністерства внутрішніх справ України питань щодо створення належних умов для служби та відпочинку особовому складу органів внутрішніх справ; зберігання документів Національного архівного фонду, що мають місцеве значення, і управління архівною справою та діловодством на відповідній території; здійснення заходів щодо ведення Державного реєстру виборців відповідно до закону.

Відповідно до вимог ст. 73 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні", акти ради, міського голови, виконавчого комітету районної у місті (у разі її створення) ради, прийняті у межах наданих їм повноважень, є обов'язковими для виконання всіма розташованими на відповідній території органами виконавчої влади, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами та організаціями, посадовими особами, а також громадянами, які постійно або тимчасово проживають на відповідній території. На вимогу відповідних органів та посадових осіб місцевого самоврядування керівники розташованих або зареєстрованих на відповідній території підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності зобов'язані прибути на засідання цих органів для подання інформації з питань, віднесених до відання ради та її органів, відповіді на запити депутатів. Місцеві органи виконавчої влади, підприємства, установи та організації, а та-

кож громадяни несуть встановлену законом відповідальність перед органами місцевого самоврядування за заподіяну місцевому самоврядуванню шкоду їх діями або бездіяльністю, а також у результаті невиконання рішень органів та посадових осіб місцевого самоврядування, прийнятих у межах наданих їм повноважень.

Шкода, заподіяна юридичним і фізичним особам в результаті неправомірних рішень, дій або бездіяльності органів місцевого самоврядування, відшкодовується за рахунок коштів місцевого бюджету, а в результаті неправомірних рішень, дій або бездіяльності посадових осіб місцевого самоврядування – за рахунок їх власних коштів у порядку, встановленому законом. Спори про поновлення порушених прав юридичних і фізичних осіб, що виникають в результаті рішень, дій чи бездіяльності органів або посадових осіб місцевого самоврядування, вирішуються в судовому порядку (ст. 77 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”).



*Озімок Ірина Володимирівна,  
ад'юнкнт 2-го року навчання докторантури та ад'юнктури  
Національної академії внутрішніх справ*

## **КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО ВЛАСНОСТІ НА ЗЕМЛЮ: МІЖНАРОДНО-ПРАВОВА РЕГЛАМЕНТАЦІЯ**

У сучасних умовах розвитку глобалізаційних та інтеграційних процесів, які відбуваються не лише в Україні, а й в усьому світі важливе значення має забезпечення та розвиток конституційного права власності на землю, з урахуванням норм міжнародного та європейського права. Це тим більш важливо підкреслити, що у відповідності до ст. 51 Угоди про партнерство та співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами від 14 червня 1994 року передбачена гармонізація законодавства України із законодавством Європейського Співтовариства [1].

Є загальновідомим, що проголосивши свою незалежність, Україна стала на шлях побудови власної правової держави і громадянського суспільства. Серед проблем, що їх вирішує народ України, є також проблема здійснення прав людини і громадянина. Найактуальнішою серед яких є, на мою думку, проблема конституційного права власності на землю, як одного із основних прав людини, яке першим захищається державою після природних прав людини, є рушійною силою економічного розвитку будь-якої країни.

Таке значення конституційного права власності на землю пояснюється тим, що земля виступає як власність, природний об'єкт і природний ресурс, територія держави, засіб виробництва та основа сільськогосподарської діяльності людини. Разом з тим, варто визнати, що конституційне право власності на землю не може існувати поза державою, оскільки тільки будучи визнаним й охоронюваним державою та державними інститутами, це право може задовольняти потреби й інтереси свого власника.

Саме тому конституції багатьох країн світу містять загальнообов'язкові, формально-типові положення, спеціально присвячені правовому режиму землі, підкреслюючи виняткове значення цього об'єкта як “загальнонаціонального” багатства (наприклад, ст. 55 Конституції Республіки Узбекистан).

Конституційне право власності на землю регламентується також міжнародними нормативно-правовими актами. Так в Загальній декларації прав людини від 10 гру-

дня 1948 р., у ст. 17 зазначено, що кожна людина має право володіти майном як одноособово, так і спільно з іншими. Ніхто не може бути безпідставно позбавлений свого майна. Як вже зазначалось вище, земля виступає як власність, тому стає зрозуміло, що у цьому випадку мова йде про володіння землею.

У Міжнародному пакті про громадські та політичні права прийнятому Генеральною асамблеєю 16 грудня 1966 р., зазначається, всі народи мають право на самовизначення. На підставі цього права вони вільно встановлюють свій політичний статус і вільно забезпечують свій економічний, соціальний і культурний розвиток. При цьому знову ж таки стає наочним твердження, що джерелом економічного розвитку кожного та країни в цілому є конституційне право власності на землю.

До того ж, в зазначеному пакті мова йде про те, що всі народи для досягнення своїх цілей можуть вільно розпоряджатися своїми природними багатствами і ресурсами без втрат для будь-яких зобов'язань, що впливають із міжнародного економічного співробітництва, заснованого на принципі взаємної вигоди. Жоден народ ні в якому разі не може бути позбавлений належних йому засобів для існування. Саме про належні умови існування кожного та країни в цілому ми ведемо мову досліджуючи питання правової формалізації конституційного права власності на землю, як необхідної умови економічного зростання країни, що автоматично призведе до зростання доходів населення.

У 1997 р. Україною ратифіковано Конвенцію про захист прав і основних свобод людини, від 4 листопада 1950 р., практична значущість якої виявляється як на міжнародному рівні – в контексті юрисдикційної діяльності Європейського суду з прав людини, так і на національному – як частини українського законодавства. У зв'язку з цим актуальності набувають різноманітні аспекти нормативного змісту і юридичної дії цього міжнародного договору.

Таким чином можна стверджувати, що з розвитком міждержавних відносин, багато з питань, які раніше відносилися до внутрішньої компетенції країн, почали переходити в площину міжнародного правового регулювання. Одним з таких питань є конституційне право власності на землю, як елемент соціального буття людини, без чого вона не може існувати як суб'єкт суспільних відносин, бути соціально і юридично дієздатною, реалізувати свою життєву програму.

#### **Використані джерела:**

1. *Основні напрямки державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки: постанова Верховної Ради України від 5 березня 1998 року № 188/98-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 13. – Ст. 241.*
2. *Угода про партнерство та співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами: Закон України від 14 червня 1994 року // Офіційний Вісник України. – 2006. – № 24. – Ст. 1794.*
3. *Загальна декларація прав людини, прийнята ООН 10 грудня 1948 року // Права людини (основні правові документи): зб. док. / упоряд. Ю. К. Качуренко. – К.: Наук. думка, 1989. – 248 с.*
4. *Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права // Міжнародні договори України. – К., 1992.*
5. *Міжнародний пакт про громадські і політичні права // Міжнародні договори України. – К., 1992.*
6. *Європейська конвенція з прав людини // Права людини і професійні стандарти для юристів в документах міжнародних організацій. – К., 1996.*

7. Конституція України: наук.-практич. коментар / редкол.: В. Я. Тацій, О. В. Петришин, Ю. Г. Барабаш та ін.; Нац. акад. прав. наук України. – 2-ге вид., переобл. і допов. – Х.: Право, 2011. – 1128 с.



**Омельченко Микола Миколайович,**  
*студент 4 курсу історичного факультету  
Маріупольського державного університету*

## **ОСОБЛИВОСТІ МОДЕРНІЗАЦІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ**

Прийняття Конституції України стало основою для розвитку місцевого самоврядування. Насамперед, це було пов'язано з гарантуванням територіальній громаді права на його реалізацію. 25 травня 1997 р. Верховною Радою України був прийнятий Закон “Про місцеве самоврядування в Україні”. Починаючи з того часу в системі українського законодавства було розроблено багато законів та інших нормативно-правових актів, які регулюють діяльність системи місцевого самоврядування.

Але на модернізацію вітчизняного місцевого самоврядування впливає низка негативних чинників. Перш за все, вони пов'язані з нестачею досвіду, несистемністю законодавчої бази, невизначеністю обсягу повноважень державного управління та місцевого самоврядування, відсутністю дієвого механізму реалізації державної політики щодо розвитку й незалежності місцевого самоврядування та нестачею кваліфікованих спеціалістів тощо. Одним з варіантів подолання проблем, які перешкоджають ефективному функціонуванню місцевого самоврядування в Україні, є використання досить змістовного європейського досвіду. Отже, метою нашого дослідження є розгляд особливостей функціонування місцевого самоврядування в країні та потенційні можливості використання європейського досвіду функціонування цього інституту для України.

У різних державах застосовують різні системи управління на місцевому рівні, на вибір яких упливають такі фактори як: державний режим, форма державного устрою, розбіжності в підходах до розуміння сутності та природи державної влади, розмежування адміністративно-територіальних одиниць на “природні” та “штучні”, національні й історичні особливості, традиції тощо [3, с. 132].

Проте робіт, в яких безпосередньо вивчається зарубіжний досвід сучасної організації місцевого самоврядування, у вітчизняній науці державного управління ще бракує. Відповідно до норм Європейської хартії місцевого самоврядування, законодавство більшості європейських країн передбачає, що самоврядні територіальні одиниці (село, громада, сільська округа, регіон чи провінція) мають право на незалежне порядкування місцевими справами на основі відповідальності місцевих органів у межах і на основі закону.

Повноваження органів місцевого самоврядування визначаються відповідним законодавством за одним із двох принципів: або до компетенції місцевих органів відноситься вся компетенція щодо забезпечення життєдіяльності громади, що не належить до виконання державними органами, або навпаки, компетенцію чи повноваження місцевої влади (самоврядні) визначає закон відповідно до рівнів самоврядування; все, що не відноситься до повноважень одного із рівнів самоврядування, забезпечується державою.

Послуги, що надаються муніципалітетами в кожній країні, є різними, але, як правило, включають основні комунальні послуги, світло, опалення, водопостачання, прибирання сміття, громадський транспорт тощо. Нерідко послуги надаються спільно з районами, причому за деякими з них більшу частку беруть на себе саме райони. Принаймні один рівень місцевого самоврядування відповідає за збирання й вивезення сміття, розвиток культури й дозвілля, утримання шляхів другорядного значення, надання побутових комунальних послуг, таких як догляд за літніми людьми або дітьми, які цього потребують. Інші найбільш поширені послуги включають суспільну безпеку (пожежну охорону і поліцію), утримання й експлуатацію освітніх закладів, установ охорони здоров'я, житлове будівництво, містобудування, водопостачання і санітарний нагляд, комунальні послуги (газо- й електропостачання), туризм, торгівлю і надаються іншим рівнем самоврядування або структурами державної виконавчої влади [3, с. 147].

Одна з головних проблем сучасного місцевого самоврядування України є – економічна, а саме: брак фінансових ресурсів для розвитку територіальних громад; украї низька власна податкова база місцевих бюджетів; відсутність чіткого статусу об'єктів комунальної власності та спільної власності територіальних громад; недосконалість міжбюджетних відносин тощо.

Як результат державної, податкової та бюджетної політики – місце- ве самоврядування і дотепер може лише мріяти про бюджет розвитку, а в умо- вах сучасної фінансово-економічної кризи ледве зводить кінці з кінцями. У цьому пи- танні, на наш погляд, можна звернутися до зарубіжної практики: зарубіжне законодав- ство однією з основних ознак муніципальних корпорацій визнає фінансову самостій- ність, яка означає наявність власних бюджетів, джерел доходів, права збирати місцеві податки, приймати боргові зобов'язання і здійснювати від свого імені інші фінансові операції, а також нести фінансову відповідальність за свої дії [3, с. 168].

Основним податком вважається промисловий. Об'єкт оподаткування – юриди- чні та фізичні особи. Застосування цього податку як місцевого обґрунтовується тим, що об'єкти оподаткування користуються комунальною інфраструктурою, здійснюють відповідний вплив на довкілля. Податок має компенсувати частину витрат, які вини- кають у громад у зв'язку з діяльністю промислового підприємства. Промисловим по- датком обкладаються чисті прибутки акціонерних товариств, страхових компаній, промислових підприємств з урахуванням збитків п'яти попередніх років. З цього по- датку встановлено неоподаткований мінімум. Ставка податку – від 1 до 5 %.

Також, на наш погляд, розвиток місцевого самоврядування гальмує нестача ви- сококваліфікованих спеціалістів. Практика сьогодення показує, що залучення високо- професійних фахівців до якісного та професійного управління місцевими справами на- пряму залежить від їх матеріальної зацікавленості у вступі на службу до органів мі- сцевого самоврядування і є можливим лише тоді, коли буде встановлено відповідний рівень оплати їхньої праці. Нинішні умови оплати праці змушують кваліфікованих працівників органів місцевого самоврядування, які вже набули певного досвіду, шука- ти роботи з більшим рівнем зарплатні. Отже, належне матеріальне забезпечення служ- бовців місцевого самоврядування обов'язково позитивно вплине і на загальну ефекти- вність діяльності виконавчих органів місцевих рад і всієї системи місцевого самовря- дування в Україні.

Органи місцевого самоврядування повинні забезпечувати задоволення основ- них життєвих потреб населення у тих сферах, які віднесені до відання місцевого само- врядування, що гарантується державою шляхом закріплення серед доходів місцевих бюджетів відрахувань від державних податків і зборів [2, с. 68].

Вибудовуючи взаємини між центральним урядом та органами місцевого самоврядування, всі демократичні держави намагаються досягти двох основних, але суперечливих цілей. Першою з них є забезпечення права на місцеве самоврядування, що є основоположним принципом демократичного врядування, а також здатності субнаціональних органів влади коригувати програми задоволення конкретних потреб своїх виборців та пристосовуватися до місцевих умов. Друга мета пов'язана з потребою центрального уряду брати на себе обов'язки загальнодержавного характеру і захищати права всіх громадян. Тому одним із найголовніших завдань, що постають перед посадовими особами центральних органів влади в усіх державах, є визначення функцій і обов'язків місцевої автономії щодо загальнодержавних цілей. Місцеве самоврядування – це укорінений і суттєвим елемент країн, з демократичним політичним режимом. Чим краще відпрацьована система місцевого самоврядування, чим менша ймовірність появи гострих протиріч між інтересами держави і місцевих громад, тим менше одержавлене місцеве життя [2, с. 73]. Вирішальне значення для підвищення дієздатності державного управління та місцевого самоврядування, приведення їх до вимог європейської інтеграції має європейський ресурс [3, с. 178].

Таким чином, в Україні негайно треба вирішувати одну з головних проблем, а саме – слабкість законодавства про місцеве самоврядування, яке обумовлене неповнотою чинного законодавства, в тому числі відсутністю нормативно-правових актів, що забезпечували б реалізацію норм Конституції України про місцеве самоврядування, неефективність законодавчого забезпечення фінансово-економічної самостійності місцевого самоврядування, стимулювання приходу до місцевого самоврядування високопрофесійних фахівців та відсутність чіткого правового розмежування повноважень органів державної влади й органів місцевого самоврядування, особливо у порівнянні з країнами Європейського союзу. Вище свідчить про те, що сьогодні перед державою постає завдання проведення змін у політичній системі організації публічної влади, зокрема місцевого самоврядування, шляхом його реформування.

#### **Використані джерела:**

1. Батанов О. В. *Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики* / О. В. Батанов. – К.: Юрид. думка, 2010. – 653 с.
2. Калиновський Б. В. *Шляхи реформування місцевої публічної влади в Україні* / Б. В. Калиновський // *Вісник ЦВК*. – 2008. – № 4 (14). – 328 с.
3. Михайлишин Л. Р. *Удосконалення системи органів управління в Україні з використанням зарубіжного досвіду* / Л. Р. Михайлишин. – Л., 2008. – 220 с.



**Ординович Руслан Богданович,**  
*студент магістратури юридичного факультету  
Хмельницького університету управління та права*

### **ВІДНОСИНИ МІСЦЕВИХ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ З ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ**

Місцеві державні адміністрації, як інститут та орган влади, виступають елементом структури міжінституційних владних відносин. Зокрема, це елемент підсистеми органів виконавчої влади в системі органів державної влади та системного комплексу



суб'єктів публічної влади. Через місцеві державні адміністрації певним чином, зокрема опосередковано, здійснюються взаємовідносини з одного боку Президента України, як суб'єкта публічної влади, а з другого – всієї системи органів державної влади та, найпевніше, органів виконавчої влади як з органами місцевого самоврядування, так і з відповідними громадами й окремими громадянами, а також і з громадським сектором.

Нормативно-правовою базою відносин місцевих державних адміністрацій з органами місцевого самоврядування є, насамперед, чинна Конституція України, та поточне законодавство, яке у контексті міжінституційних відносин потребує як ґрунтового перегляду, так і доопрацювання та розвитку. В основу цього мають бути покладені питання ефективності функціонування державного механізму загалом і кожного його елемента зокрема в аспекті створення умов і забезпечення прав й свобод людини [1, с. 12].

Водночас варто зазначити, що чинним законодавством ще належно не врегульовано питання щодо діяльності органів влади та, насамперед, поведінки державних службовців, працівників місцевих державних адміністрацій, зокрема, керівництва (адміністрації) місцевої державної адміністрації у частині відносин з органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами.

У чинному Законі України “Про місцеві державні адміністрації” визначено, що відповідні державні адміністрації виконують завдання, покладені на них виконавчими органами вищого рівня або відповідними (в межах своєї юрисдикції) місцевими радами (міськими, районними у містах, селищними і сільськими). Але цей Закон не визначає конкретних механізмів взаємодії між цими інституціями, даючи лише опис функцій місцевих державних адміністрацій. Це потенційно породжує питання чи навіть проблеми і призводить до неефективності у відносинах між органами цих гілок влади, насамперед пов'язаних з виконанням делегованих повноважень.

Наявність численної суміжної компетенції місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування призводить до накладок і дублювань, а звідси і втручання цих органів у “чужу сферу”, колізії і компетенційні спори між цими суб'єктами владних повноважень. Вважається, що найефективнішим способом їх вирішення є судовий розгляд спорів. Законодавство України передбачає можливість звернення до суду цих суб'єктів з вимогою скасувати незаконні акти, що посягають на їх прерогативи. Такі спори розглядають адміністративні суди, керуючись Кодексом адміністративного судочинства України [2]. Але суди розглядають спори тільки на предмет законності, а як бути коли рішення законне, але несправедливе, зокрема, у контексті таких понять як: “недоцільне”, “неекономічне”, “неефективне” за очікуваними чи фактичними результатами? Тому, в таких випадках повинні існувати позасудові вирішення колізій і компетенційних спорів і не тільки між суб'єктами владних повноважень, а й між суб'єктами суспільних відносин загалом. А це, в свою чергу, актуалізує місію контрольної влади.

Наприклад, до переліку повноважень місцевих державних адміністрацій входить підготовка, виконання і звітування про виконання бюджетів, а також реалізація місцевих програм за дорученням місцевих рад. Однак вносять поправки до бюджетів і приймають їх ради. Але, без чітко визначеної системи взаємодії та остаточного прийняття рішень (консультацій, спільних засідань, планування, прогнозування, використання сумісних параметрів даних) бюджетний процес може гальмуватися політичними або особистими амбіціями керівників органів влади та угрупованнями в колегіальних органах місцевого самоврядування. Крім того, у чинній Конституції України сказано, що органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади (частина чет-

верта статті 143). Але механізми розмежування повноважень невизначені, а міркування на практичні дії, що мають бути та вже є в основі такого розмежування, очевидно, залишаються на розсуд потенційно конфліктуючих сторін. Чинний Закон України “Про місцеві державні адміністрації” не вирішує також і питання можливих конфліктів між органами різних гілок влади. Наприклад, він не конкретизує відносин між місцевими державними адміністраціями і управліннями галузевих міністерств в областях та регіонах, так званими управліннями подвійного підпорядкування. До того ж, він може сприяти новим конфліктам у юрисдикційній сфері: адже частиною першою статті 6 передбачено, що голова місцевої державної адміністрації в межах своїх повноважень видає розпорядження. У ній говориться (частина друга статті 6), що ці розпорядження є обов’язковими для виконання на відповідній території всіма органами, підприємствами, установами та організаціями, посадовими особами та громадянами.

Відповідно до частини четвертої статті 143 чинної Конституції України та частини другої статті 76 чинного Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” Кабінет Міністрів України 9 березня 1999 року прийняв постанову Кабінету Міністрів України № 339 “Про затвердження Порядку контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади” [3]. З метою оптимізації відносин між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування Кабінет Міністрів України 23 травня 2009 року прийняв Постанову “Питання посилення взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з підготовки та прийняття нормативно-правових актів” [4].

Згідно з цими документами контроль за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади (далі – контроль) покладається на відповідні місцеві державні адміністрації та Раду міністрів Автономної Республіки Крим, а у випадках, передбачених законодавством, на міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, їх територіальні органи (далі – органи, що здійснюють контроль).

Контроль здійснюється шляхом аналізу актів органів місцевого самоврядування, надання органами місцевого самоврядування інформації про виконання делегованих повноважень органів виконавчої влади, проведення перевірок діяльності виконавчих органів сільських, селищних, міських рад.

Рада міністрів Автономної Республіки Крим та відповідні місцеві держадміністрації розробляють та затверджують щоквартальні плани здійснення контролю.

Районні державні адміністрації контролюють здійснення виконавчими органами сільських, селищних і міських рад (міст районного значення), розташованих на території району, делегованих повноважень органів виконавчої влади.

Обласні державні адміністрації, Рада міністрів Автономної Республіки Крим контролюють здійснення виконавчими органами міських (міст обласного значення, міст республіканського значення Автономної Республіки Крим) рад делегованих повноважень органів виконавчої влади. Обласні державні адміністрації, Рада міністрів Автономної Республіки Крим мають право безпосередньо контролювати здійснення виконавчими органами сільських, селищних і міських рад (міст районного значення), розташованих на відповідній території, делегованих повноважень органів виконавчої влади.

У разі, коли сільський, селищний, міський голова порушує Конституцію або закони України, права і свободи громадян, не забезпечує здійснення делегованих повноважень органів виконавчої влади, перешкоджає здійсненню контролю за їх виконанням та в інших випадках, орган, що здійснює контроль, порушує у встановленому порядку питання про його відповідальність згідно із законодавством.

Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, їх територіальні органи здійснюють контроль відповідно до повноважень та у порядку, визначеному за законодавством.

Копії актів органів місцевого самоврядування, прийнятих з питань здійснення делегованих повноважень органів виконавчої влади, у триденний термін з дня їх прийняття надсилаються до органу, що здійснює контроль.

Виконавчі органи сільських, селищних, міських рад до 10 числа наступного за кварталом місяця надсилають інформацію про виконання делегованих повноважень органів виконавчої влади до органів, що здійснюють контроль. Форму такої інформації затверджує керівник органу, що здійснює контроль. На вимогу органу, що здійснює контроль, виконавчі органи сільських, селищних, міських рад мають надавати інформацію про виконання окремих делегованих повноважень. Порядок, періодичність і терміни проведення перевірок здійснення виконавчими органами сільських, селищних, міських рад делегованих повноважень органів виконавчої влади визначаються керівником органу, що здійснює контроль. У разі потреби, за рішенням керівника органу, що здійснює контроль, можуть проводитися позапланові перевірки.

За рішенням Кабінету Міністрів України можуть проводитися комплексні перевірки здійснення виконавчими органами сільських, селищних, міських рад делегованих повноважень органів виконавчої влади та заслуховуватися інформація посадових осіб місцевого самоврядування про стан виконання повноважень органів виконавчої влади. Термін проведення перевірки не повинен перевищувати 10 робочих днів. Продовження цього терміну допускається з дозволу керівника органу, що призначив перевірку. За результатами перевірки оформляється акт за підписом осіб, які проводили перевірку. Акт передається керівникові органу, який призначив перевірку, а копія акта передається органу місцевого самоврядування, в якому проводилася перевірка. Результати перевірки, у разі потреби, вносяться на розгляд сесії відповідної ради та доводяться до відома населення шляхом опублікування у місцевих засобах масової інформації.

Про прийняте рішення або вжиті заходи за результатами перевірки сільській, селищній, міській голова зобов'язаний у тижневий термін повідомити орган, що здійснював перевірку. Керівник органу, що призначив перевірку, зобов'язаний у тижневий термін розглянути результати перевірки і вжити заходів для усунення порушень чи зловживань. У разі потреби матеріали передаються відповідним правоохоронним органам та вищестоящим органам виконавчої влади.

Голови обласних державних адміністрацій мають право дорадчого голосу на засіданнях обласних рад. Голови районних державних адміністрацій мають право дорадчого голосу на засіданнях районних рад.

Голови місцевих державних адміністрацій щорічно звітують перед відповідними радами з питань виконання бюджету, програм соціально-економічного та культурного розвитку територій і делегованих повноважень.

Обласна та районна ради можуть висловити недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації, на підставі чого, з урахуванням пропозицій органу виконавчої влади вищого рівня, Президент України приймає рішення і дає відповідній раді обґрунтовану відповідь.

Якщо недовіру голові обласної чи районної державної адміністрації висловили дві третини від складу відповідної ради, Президент України приймає відставку голови відповідної місцевої державної адміністрації.

Місцеві державні адміністрації на відповідній території також взаємодіють з сільськими, селищними і міськими радами, їх виконавчими органами та сільськими,

селищними і міськими головами, сприяють у здійсненні ними власних повноважень місцевого самоврядування, зокрема у вирішенні питань економічного, соціального та культурного розвитку відповідних територій, зміцнення матеріальної та фінансової бази місцевого самоврядування, контролюють виконання наданих їм законом повноважень органів виконавчої влади, розглядають та враховують у своїй діяльності пропозиції депутатів, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб.

У разі розгляду місцевою державною адміністрацією питань, які зачіпають інтереси місцевого самоврядування, про це повідомляється заздалегідь відповідним органам місцевого самоврядування. Представники цих органів та посадові особи територіальних громад мають право брати участь у розгляді таких питань місцевою державною адміністрацією, висловлювати зауваження і пропозиції.

Голови місцевих державних адміністрацій, їх заступники, керівники управлінь, відділів та інших структурних підрозділів місцевої державної адміністрації або їх представники мають право бути присутніми на засіданнях органів місцевого самоврядування та бути вислуханими з питань, що стосуються їх компетенції.

Місцеві державні адміністрації не мають права втручатися у здійснення органами місцевого самоврядування власних повноважень.

Для здійснення спільних програм місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування можуть укладати договори, створювати спільні органи та організації.

Отже, характер взаємовідносин між місцевими органами державної виконавчої влади і місцевим самоврядуванням в Україні залежить від багатьох факторів, як об'єктивного, так і суб'єктивного характеру. Однак найсуттєвіший вплив на форму і зміст цих взаємовідносин здійснюють конституційно-правові засади місцевої влади, політика децентралізації та деконцентрації влади, спільність територіальної основи діяльності та об'єктів управлінської діяльності, функціональна близькість, соціальний характер держави, а також встановлена система місцевого управління.

#### **Використані джерела:**

1. Сушинський О. І. *Місцеві державні адміністрації: відносини з іншими інституціями влади* / О. І. Сушинський; Львівський регіональний ін-т держ. управління Української Академії держ. управління при Президентові України. – Л.: Видавництво ЛРІДУ УАДУ, 2002. – 60 с.
2. *Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р.* // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35 (№№ 35–36, 37). – С. 1358. – Ст. 446.
3. *Про затвердження Порядку контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 9 березня 1999 року № 339* // Офіційний вісник України. – 1999. – № 10. – С. 28.
4. *Питання посилення взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з підготовки та прийняття нормативно-правових актів: Постанова Кабінету Міністрів України від 23 травня 2009 р. № 531* // Офіційний вісник України. – 2009. – № 40. – С. 62, – Ст. 1355.



## **ОБ'ЄКТИ КОНСТИТУЦІЙНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ У СФЕРІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

Вітчизняних вчені об'єктом конституційних правопорушень, як правило, визначають суспільні відносини, які охороняються конституційним правом [4; 5]. О. Ф. Фрицький, наприклад, об'єкт конституційного правопорушення розуміє як політично-правові суспільні відносини, які регламентуються нормами конституційного права України. Сутність цих правовідносин полягає в тому, що вони є основоположними, ґрунтуються на ідеях та практиці волевиявлення народу. Відповідно, об'єктом конституційних правопорушень є владовідносини у сфері реалізації повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування, конституційних прав і свобод людини і громадянина, у сфері організації та проведення виборів та референдумів тощо [9, с. 26].

У сфері місцевого самоврядування об'єктом виступають відносини, пов'язані з організацією і здійсненням цієї форми публічної влади. Норми конституційного права закріплюють загальні принципи організації місцевого самоврядування, встановлюють систему органів місцевого самоврядування, їх правовий статус, компетенцію, форми і напрями діяльності. Неправомірна поведінка суб'єктів конституційних правовідносин може привести до обмеження (порушення, ігнорування) прав територіальної громади на організацію та здійснення місцевого самоврядування та прав органів місцевого самоврядування при вирішенні ними питань місцевого значення. Тим самим можуть порушуватись суспільні відносини у сфері організації місцевого самоврядування.

Разом з тим, в останні роки все частіше висуваються критичні зауваження щодо визначення об'єктом правопорушення відповідних суспільних відносин. Зокрема, вказується, що визначення об'єкта конституційного правопорушення як сукупності суспільних відносин є надто загальним і може виступати лише загальним об'єктом конституційної деліктності як сукупності усіх конституційних правопорушень. Об'єкт як елемент складу конкретного конституційного делікту значно вузьчий. Ним є те, на що посягає суб'єкт, вчиняючи конституційне правопорушення, і чому спричиняється або може бути спричинена шкода, тобто конкретні цінності того чи іншого виду [7, с. 603].

Врегульовані та захищені діючим правом індивідуальні й загальні цінності та блага, яким нанесена шкода відповідними протиправними діями визнають об'єктом правопорушення ряд теоретиків держави і права [10, с. 236]. О. Ф. Скакун, наприклад, визначає об'єкт правопорушення як порушене матеріальне або нематеріальне благо: власність, життя, здоров'я громадян, суспільний порядок, так і суспільні відносини, які захищаються нормами права [6, с. 458].

У науці конституційного права спостерігається схожа ситуація. Так, А. О. Безуглов та С. О. Солдатов зазначають, що об'єктами конституційного правопорушення можуть бути майнові, політичні та інші права та інтереси суб'єктів конституційного права, державний лад, життя, честь, гідність, здоров'я та інші матеріальні та духовні цінності [1, с. 79].

Найважливіші конституційно-правові цінності, які повинні знаходитися під особливою охороною держави і суспільства визначав об'єктами конституційно-правової відповідальності Ю. М. Тодика. Ними є особливі об'єкти: конституційний лад і його основи; суверенітет народу; державний суверенітет; основи правового статусу людини і громадянина; компетенція державних органів [8, с. 204].

В. О. Виноградов теж вважає, що об'єктом конституційного делікту виступають вищі соціальні цінності (права і свободи людини, федералізм, державний суверенітет, багатопартійність та ін.) [2, с. 59].

Отже, на нашу думку, поняттям, яке найкраще відображає сутність і зміст об'єктів конституційних правопорушень є поняття "цінність".

Об'єктом конституційного делікту є цінності, що охороняються нормами конституційного права, проти яких спрямовано суспільно небезпечне діяння і яким воно може заподіяти або заподіює шкоду. Об'єкти конституційних деліктів суттєво відрізняються від об'єктів інших правопорушень, знаходяться у сфері реалізації суспільних відносин, які є базовими, основоположними в кожній із сфер життя країни, причому значну частину з них складають відносини у сфері організації та здійснення публічної влади та у сфері взаємовідносин держави і особи [3, с. 435]. Тобто це є суспільно-політичні цінності, такі як народовладдя, організація державної влади та місцевого самоврядування, права і свободи людини і громадянина тощо. Загальним об'єктом усіх конституційних правопорушень – виступає конституційний лад України.

Загальним об'єктом конституційних правопорушень, які вчиняються у сфері місцевого самоврядування теж виступає конституційний лад, оскільки однією із засад конституційного ладу є визнання та гарантування місцевого самоврядування. Органи та посадові особи місцевого самоврядування, приймаючи неправомірні рішення, чи вчиняючи протиправні діяння, тим самим посягають на загальні підвалини місцевого самоврядування, яке гарантовано в Україні.

Відповідно, органи та посадові особи місцевого самоврядування своїми діями також посягають на суспільно-політичні цінності, які можуть бути об'єктами конституційних деліктів – це конституційний лад, суверенітет народу, влада народу, право на місцеве самоврядування; порядок організації та діяльності органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб тощо. Крім того їх дії можуть виступати і у формі посягання на особисті цінності, до яких належать права і свободи людини і громадянина.

Як правило, об'єкти правопорушень класифікують за ступенем їх узагальненості. Так, залежно від ступеня узагальненості цінностей, яким спричиняється або створюється загроза спричинення шкоди, можна виділити чотири види об'єктів конституційних деліктів: загальний, родовий, видовий та безпосередній. Як вже зазначалось, загальним об'єктом конституційних правопорушень у сфері місцевого самоврядування є конституційний лад України.

Родовим об'єктом конституційних правопорушень у сфері місцевого самоврядування буде виступати власне місцеве самоврядування як один із інститутів конституційного права. В окремих випадках можна виділити й видові об'єкти конституційних деліктів. Так, в межах основних інститутів конституційного права є свої підінститути, норми яких охороняють цінності, на які можуть посягати конституційні правопорушення одного виду. Наприклад, у межах інституту форм безпосередньої демократії, можна виділити підінститути виборів (наприклад, виборів депутатів місцевих рад, сільських, селищних, міських голів), референдумів (у тому числі місцевого), інших форм безпосереднього народовладдя. У цьому випадку видовими об'єктами для ряду конституційних правопорушень будуть вибори, референдуми тощо.

Безпосереднім об'єктом конституційного правопорушення, на думку Н. М. Слободя, є цінності, на які посягає конкретний конституційний делікт [7, с. 605]. Він є обов'язковою ознакою будь-якого складу конституційного правопорушення, тому для кваліфікації діяння його точне встановлення є обов'язковим. Законодавець лише в деяких випадках вказує на безпосередній об'єкт в нормах конститу-

ційного законодавства. Проте у більшості випадків безпосередній об'єкт можна встановити лише шляхом наукового тлумачення під час кваліфікації кожного конкретного правопорушення. Так, наприклад, у випадку дострокового припинення повноважень міського голови безпосереднім об'єктом цього конституційного правопорушення буде порядок здійснення повноважень міським головою.

Слід також зазначити, що конкретне конституційне правопорушення може одночасно посягати на цінності, які охороняються кількома інститутами конституційного права. Наприклад, правопорушення у сфері місцевих виборів одночасно посягають на цінності, які охороняються інститутом форм безпосередньої демократії та інститутом місцевого самоврядування.

Отже, об'єктом конституційного правопорушення органів та посадових осіб місцевого самоврядування є суспільно-політичні цінності, що охороняються нормами конституційного права: народовладдя, організація місцевого самоврядування, права і свободи людини і громадянина тощо, проти яких спрямовано суспільно небезпечне діяння і яким воно може заподіяти або заподіє шкоду.

### Використані джерела:

1. Безуглов А. А. Конституционное право России: учебник / А. А. Безуглов, С. А. Солдатов; [в 3-х томах]. – Т. 1. – М.: ООО “Профобразование”, 2001. – 800 с.
2. Виноградов В. А. Состав конституционного деликта / В. А. Виноградов // Законодательство. – 2003. – № 10. – С. 58-69.
3. Кутафин О. Е. Предмет конституционного права / О. Е. Кутафин. – М.: Юристъ, 2001. – 443 с.
4. Наливайко Л. Р. Теоретичні аспекти конституційного делікту / Л. Р. Наливайко // Держава і право: збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. – [вип. 13]. – К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. – С. 3-8.
5. Пащенко А. О. Фактичні та юридичні підстави конституційної відповідальності / А. О. Пащенко // Право України. – 2002. – № 5. – С. 126-130.
6. Скакун О. Ф. Теория государства и права: учебник / О. Ф. Скакун. – Харьков: Консум; Ун-т внутр. дел, 2000. – 704 с.
7. Слободян Н. М. Об'єкти конституційних деліктів / Н. М. Слободян // Правова держава: Щорічник наукових праць Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – [вип. 16]. – К., 2005. – С. 601-610.
8. Тодика Ю. Н. Конституционное право Украины: отрасль права, наука, учебная дисциплина: учеб. пособие / Ю. Н. Тодика. – Харьков: “Фолио”, 1998. – 292 с.
9. Фрицький О. Ф. Конституційне право України: підруч. / О. Ф. Фрицький. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 536 с.
10. Червонюк В. И. Теория государства и права: учебник / В. И. Червонюк. – М.: ИНФРА-М, 2006. – 704 с.



## **ОСОБЛИВОСТІ ОСКАРЖЕННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТИВ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

Правовою формою управлінської діяльності органів місцевого самоврядування є прийняття правових актів. Цей висновок впливає із конституційного принципу правової держави, дії якої повинні мати передбачуваний характер. Про зміст управлінських дій загального характеру населення територіальної громади має бути повідомлене належним чином, інакше такі правові акти можна визнати у судовому порядку нечинними, якщо вони звужують існуючий обсяг та об'єм основних прав і свобод [1, с. 355].

Правові акти органів місцевих рад поділяються на дві категорії: нормативні та індивідуальні. До нормативних актів місцевих рад належать такі правові акти: а) статут територіальної громади; регламенти місцевих рад та їхніх структурних підрозділів; б) рішення місцевих рад нормативного характеру; в) публічно-правові договори. Індивідуальні правові акти місцевих рад складають: а) рішення місцевих рад ненормативного характеру; б) розпорядження голови районної, обласної, районної у місті ради. Специфічним правовим актом місцевого самоврядування є програми соціально-економічного та культурного розвитку громади, району, області, маючи рамковий і програмний характер. Програмність цих актів полягає в тому, що їх положення можуть бути покладені в основу правових актів органів місцевого самоврядування. Однак, форми і засоби втілення їхніх положень можуть фрагментарно проявляти досягнення цілей цих програм, що свідчить скоріше про їхню рекомендаційну, а не зобов'язальну характер [1, с. 355–356].

Рішення органів місцевого самоврядування за правовою формою поділяються на дві категорії: 1) рішення місцевих рад; 2) розпорядження голів районних, обласних, районних у містах рад. Згідно зі ст. 59 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” [2] вони можуть мати як нормативний, так і ненормативний характер.

Публічно-правовий договір у системі місцевого самоврядування є специфічним нормативно-правовим актом. Відповідно до п. 43 ст. 26 та п. 16 ст. 42 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” [2] сільський, селищний, міський голова укладає від імені територіальної громади, ради та її виконавчого комітету договори відповідно до законодавства, а з питань, віднесених до виключної компетенції ради, подає їх на затвердження відповідної ради. Практика застосування публічно-правових договорів у сфері публічного управління в Україні є недостатньою, щоб робити певні висновки. Питання юридичної сили публічно-правових договорів ще майже не було предметом судового розгляду, тому заслуговує на увагу іноземний досвід [1, с. 356–357].

Актам органів місцевого самоврядування притаманні певні риси. Так, зв'язаність правом актів місцевих рад можна розуміти як здійснення ними функцій місцевого самоврядування на основі закону, в рамках закону та виходячи із загальних цілей закону. При цьому в основі правових актів місцевих рад має бути конституційний принцип зв'язаності правом. Згідно з цим принципом ці акти визначають відповідальність місцевих рад перед індивідом та не допускається шляхом їх прийняття звуження змісту й обсягу існуючих основних прав і свобод (статті 3, 2 Конституції України). При цьому слід мати на увазі презумпцію законності актів місцевих рад, що означає можливість їхнього адміністративного судового контролю, а отже, можливість визнання нечинними з міркувань верховенства права та принципу законності, що впливає з нього [1, с. 354].

Стаття 171 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАСУ) [3] визначає особливості провадження у справах щодо оскарження нормативно-правових



актів органів виконавчої влади, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів владних повноважень. Тому важливим є питання про набрання чинності актів органів місцевого самоврядування. Рішення ради нормативно-правового характеру набирають чинності з дня їхньої офіційної публікації, якщо радою не встановлено більш пізній строк введення цих рішень у дію. Офіційні тексти рішень міської ради підлягають негайному, але не пізніше п'яти робочих днів з дня затвердження документа, опублікуванню [4, с. 114].

Відповідно до загального правила ч. 3 ст. 117 КАСУ [3] подання позову щодо оскарження нормативно-правового акта не зупиняє дію цього акта. Водночас, у порядку забезпечення позову адміністративний суд своєю ухвалою може зупинити дію оскаржуваного акта чи окремих його положень, або заборонити вчиняти певні дії на виконання норм цього акта. Враховуючи положення ч. 2 ст. 144 Конституції України, рішення органів місцевого самоврядування з мотивів їхньої невідповідності Конституції чи законам України зупиняються у встановленому законом порядку з одночасним зверненням до суду. На судах лежить обов'язок зупинити дію нормативно-правового акта суб'єкта владних повноважень – органу місцевого самоврядування в порядку застосування ст. 117 КАСУ [5, с. 488].

Слід вказати, що правила статті 171 КАСУ [3] не поширюють свою дію на оскарження індивідуальних актів органів місцевого самоврядування, а поширюються на розгляд адміністративних справ щодо:

- 1) законності (крім конституційності) постанов та розпоряджень Кабінету Міністрів України, постанов Верховної Ради Автономної Республіки Крим;
- 2) законності та відповідності правовим актам вищої юридичної сили нормативно-правових актів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, інших суб'єктів владних повноважень.

Згідно з ч. 2 ст. 171 КАСУ право оскаржити нормативно-правовий акт мають особи, щодо яких його застосовано, а також особи, які є суб'єктом правовідносин, в яких буде застосовано цей акт [3]. Оскільки право на оскарження нормативно-правового акта відповідно до правил вказаної норми доводиться в судовому засіданні, то відсутність такого права не може бути підставою для відмови у відкритті провадження по справі, а тільки може бути підставою для відмови в задоволенні позовних вимог [5, с. 485].

КАСУ також встановлює особливий обов'язок відповідача: у разі відкриття провадження в адміністративній справі щодо оскарження нормативно-правового акта суд зобов'язує відповідача опублікувати оголошення про це у виданні, в якому цей акт був або мав бути офіційно оприлюднений. Оголошення повинно містити вимоги позивача щодо оскаржуваного акта, реквізити нормативно-правового акта, дату, час і місце судового розгляду адміністративної справи. Оголошення має бути опубліковано не пізніш, як за сім днів до судового розгляду. Якщо оголошення опубліковано своєчасно, вважається, що всі зацікавлені особи належним чином повідомлені про судовий розгляд справи. Скарги на судові рішення у цій справі таких осіб, якщо вони не брали участі у справі, залишаються без розгляду [3]. Тобто у статті міститься процесуальна презумпція, за якою сам факт опублікування оголошення свідчить про належність повідомлення всіх зацікавлених осіб про час та місце розгляду справи. А отже, як ігнорування ними такого оголошення, так і необізнаність про наявність оголошення однаково унеможливають для них оскарження судового рішення у справі. Їхні скарги у разі подання до суду залишаються без розгляду [6, с. 453].

Відповідно до ч. 7 ст. 171 КАСУ адміністративна справа щодо оскарження нормативно-правових актів вирішується протягом розумного строку, але не пізніше одного

місяця після відкриття провадження у справі. У виняткових випадках з урахуванням особливостей розгляду справи суд ухвалою може продовжити строк розгляду справи, але не більш як на один місяць [3]. Розумність строку визначається з урахуванням як мінімального періоду, протягом якого може бути розглянута справа, так і максимального. Мінімальний строк має бути таким, який надасть можливість дотримати вимоги ч. 5 цієї статті, а отже, він у будь-якому разі не може бути меншим за сім днів. У виняткових випадках суд може вийти за межі місячного строку розгляду справи, але з обов'язковим дотриманням двох умов. По-перше, таке подовження строку не може бути більшим, ніж на один місяць; по-друге, таке подовження здійснюється ухвалою суду з мотивуванням необхідності виходу за межі встановленого граничного строку розгляду такої категорії справ. Безумовно, подовження строку розгляду може бути обумовлено поважними причинами (хвороба фізичних осіб, які беруть участь у справі, помилки в оголошенні, які зумовили необхідність його повторного видання, складнощі у зібранні матеріалів і доказів, що мають значення для правильного розгляду справи тощо) [6, с. 453].

Відповідно до ст. 171 КАСУ суд може визнати нормативно-правовий акт незаконним чи таким, що не відповідає правому акту вищої юридичної сили, повністю або в окремії його частині. Якщо у процесі розгляду справи щодо нормативно-правового акта виявлено незаконність або невідповідність правому акту вищої юридичної сили інших правових актів чи їхніх окремих положень, крім тих, щодо яких відкрито провадження в адміністративній справі, які впливають на прийняття постанови у справі, суд визнає такі акти чи їхні окремі положення незаконними або такими, що не відповідають правому акту вищої юридичної сили. Постанова суду у справах щодо оскарження нормативно-правових актів оскаржується у загальному порядку. Резолютивна частина постанови суду про визнання нормативно-правового акта незаконним або таким, що не відповідає правому акту вищої юридичної сили, і про визнання його нечинним невідкладно публікується відповідачем у виданні, в якому його було офіційно оприлюднено, після набрання постановою законної сили. Правила статті 171 КАСУ застосовуються також у випадках, коли питання про законність нормативно-правового акта чи відповідність його правому акту вищої юридичної сили поставило під час розгляду іншої адміністративної справи [3].

Слід зазначити, з якого часу правовий акт не вважається чинним: з часу його прийняття чи з часу ухвалення судом постанови про нечинність. Також необхідно визначити правові наслідки дії незаконного акта, зокрема, чи підлягає відшкодуванню або поверненню все, що було здійснене (виконане) внаслідок дії незаконного акта, в який спосіб можливо повернути це виконання [6, с. 454].

Лук'янець С. Д., розглядаючи проблеми адміністративного судочинства при вирішенні справ стосовно правомірності рішень органів місцевого самоврядування, вказує, що певну проблему представляє й оцінка рішень органів місцевого самоврядування з позицій вимог ст. 2 КАС України. Значна частина вимог, передбачених ч. 3 ст. 2 КАСУ, стосується рішень, які приймаються суб'єктом владних повноважень одноособово. Зокрема, такі категорії як добросовісність, розсудливість, неупередженість узагалі важко розповсюдити на колегіальні органи, якими є переважна більшість органів місцевого самоврядування. Особливо важко вести мову про неупередженість прийняття рішень радою в умовах її формування за партійним принципом. Іншими словами, категорії, які визначають особисте відношення суб'єкта прийняття рішення до змісту такого рішення, не можуть застосовуватись до рішень колегіальних органів [7, с. 112].

Неможливо розглядати у контексті оцінки діяльності колегіальних органів, насамперед рад різних рівнів, і вимогу урахування права особи на участь у процесі при-

йняття рішення. Процес прийняття рішень місцевими радами чітко визначений Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” [2]. Зокрема, ст. 59 цього Закону встановлено, що рішення ради приймається відкритим або таємним голосуванням більшістю депутатів від загального складу ради. Тобто у процесі прийняття рішень радами не може брати участь ніхто, крім депутатів відповідної ради [7, с. 112].

Отже, у провадженні, визначеному ст. 171 КАСУ [3], не розглядаються позови про оскарження актів індивідуальної дії, такі позови розглядаються за загальними правилами, встановленими КАСУ. Вважаємо, що з огляду на значення актів органів місцевого самоврядування виправданим є визначення законодавцем розглянутих особливостей провадження у справах щодо оскарження нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування.

#### **Використані джерела:**

1. *Погорілко В. Ф. Муніципальне право України: підруч. / В. Ф. Погорілко, М. О. Баймуратов, Ю. Ю. Бальцій та ін.; за ред. М. О. Баймуратова. – 2-е вид., доп. – К.: Правова єдність, 2009. – 720 с.*
2. *Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.*
3. *Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36, 37. – Ст. 446.*
4. *Місцеве самоврядування в Україні: теорія і практика: посібник для депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів / Б. А. Руснак. – Одеса, 2011. – 536 с.*
5. *Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України / О. М. Пасенюк (кер. авт. кол.), О. Н. Панченко, В. Б. Авер'янов та ін.; за заг. ред. О. М. Пасенюка. – К.: Юрінком Інтер, 2009. – 704 с.*
6. *Кодекс адміністративного судочинства України: наук.-практич. коментар / С. В. Ківалов, Є. О. Харитонов, О. І. Харитонова та ін.; за ред. С. В. Ківалова, О. М. Пасенюка, О. І. Харитоновой. – К.: Правова єдність, 2009. – 656 с.*
7. *Лук'янець Д. Проблеми адміністративного судочинства при вирішенні справ стосовно правомірності рішень органів місцевого самоврядування / Д. Лук'янець // Право України. – 2011. – № 4. – С. 110–115.*



#### ***Підвальна Мирослава Зіновійвна,***

*асистент кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права  
Хмельницького університету управління та права,  
аспірант Інституту законодавства Верховної Ради України, магістр права*

#### **ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПУ ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА ПРИ РОЗГЛЯДІ АДМІНІСТРАТИВНИХ СПРАВ ЗА УЧАСТЮ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

Відповідно до ч. 1 ст. 8 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) [1] суд при вирішенні справи керується принципом верховенства права, відповідно до якого зокрема людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями й визначають зміст і спрямованість діяльності держави.

Оскільки органи місцевого самоврядування є суб'єктами владних повноважень, то враховуючи завдання адміністративного судочинства, у переважній більшості випадків органи місцевого самоврядування в адміністративних справах є відповідачами у справах:

- 1) щодо оскарження нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування (ст. 171 КАС України);
- 2) щодо оскарження у загальному порядку актів органів місцевого самоврядування, які не мають нормативно-правового характеру;
- 3) з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо притягнення до адміністративної відповідальності (ст. 171-2 КАС України);
- 4) щодо уточнення списку виборців (ст. 173 КАС України);
- 5) щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності органів місцевого самоврядування, їхніх посадових та службових осіб, які порушують законодавство про вибори та референдум (ст. 174 КАС України);
- 6) за адміністративними позовами про усунення обмежень у реалізації права на мирні зібрання (ст. 183 КАС України);
- 7) з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби тощо.

В окремих випадках органи місцевого самоврядування для реалізації своїх повноважень виступають позивачами, наприклад, у справах за адміністративними позовами суб'єктів владних повноважень про обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання (ст. 182 КАС України) та у справах за адміністративними позовами про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності (ст. 183-1 КАС України) тощо.

Разом з тим органи місцевого самоврядування також можуть бути учасниками адміністративного процесу та як представники інших осіб, що свідчить про утвердження у нормах КАС України [1] принципу верховенства права. Так, згідно з ч. 1 ст. 60 КАС України у випадках, встановлених законом, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, фізичні та юридичні особи можуть звертатися до адміністративного суду з адміністративними позовами про захист прав, свобод та інтересів інших осіб і брати участь у цих справах. При цьому Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, органи державної влади, органи місцевого самоврядування повинні надати адміністративному суду докази, які підтверджують наявність поважних причин, що унеможливають самостійне звернення цих осіб до адміністративного суду для захисту своїх прав, свобод та інтересів [1]. Крім цього, відповідно до ч. 3 ст. 60 КАС України органи державної влади та органи місцевого самоврядування можуть бути залучені судом до участі у справі як законні представники або вступити у справу за своєю ініціативою з метою виконання покладених на них повноважень.

Стаття 61 КАС України [1] також визначає такі особливості повноважень органів та осіб (у тому числі органів місцевого самоврядування), яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси інших осіб у суді:

- 1) неможливість закінчення справи примиренням;
- 2) відмова органів місцевого самоврядування від адміністративного позову або зміна позовних вимог не позбавляє особу, на захист прав, свобод та інтересів якої подано адміністративний позов, права вимагати від суду розгляду справи, вирішення адміністративного позову в попередньому обсязі;

- 3) якщо фізична особа, яка має адміністративну процесуальну дієздатність і на захист прав, свобод та інтересів якої подано адміністративний позов, не підтримує позовні вимоги, суд залишає позовну заяву без розгляду;
- 4) органи місцевого самоврядування, які не брали участі у справі, з метою вирішення питання про наявність підстав для подання апеляційної чи касаційної скарги, заяви про перегляд судових рішень Верховним Судом України, заяви про перегляд рішення за нововиявленими обставинами мають право знайомитися з матеріалами справи в адміністративному суді.

Вищевказані положення КАС України свідчать про орієнтованість суду при розгляді адміністративної справи на пріоритетність захисту прав, свобод та інтересів особи. Крім того, вважаємо, що принцип верховенства права при розгляді публічно-правових спорів за участю органів місцевого самоврядування знаходить свій вияв також через такі процесуальні інститути:

- 1) підсудності;
- 2) строку звернення до адміністративного суду та строку розгляду справи;
- 3) доказів;
- 4) судових витрат;
- 5) виконання судового рішення.

1. Відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 18 КАС України [1] місцевим загальним судам як адміністративним судам підсудні адміністративні справи, в яких однією зі сторін є орган чи посадова особа місцевого самоврядування, посадова чи службова особа органу місцевого самоврядування, крім тих, які підсудні окружним адміністративним судам. Згідно з ч. 2 ст. 173 КАС України [1] адміністративні справи щодо уточнення списку виборців розглядає місцевий загальний суд як адміністративний суд за місцезнаходженням відповідної комісії. Вважаємо, що визначення законодавцем предметної підсудності таким чином сприяє захисту інтересів осіб, адже місцеві суди загальної юрисдикції порівняно з розміщенням окружних адміністративних судів є більш територіально наближеними до фізичних та юридичних осіб, які бажають реалізувати своє право на судовий захист від порушень з боку суб'єктів владних повноважень.

Проте, якщо за загальним правилом визначення територіальної підсудності адміністративна справа розглядається адміністративним судом за місцезнаходженням відповідача, то зовсім протилежне передбачено КАС України у справах про обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання: відповідно до ч. 1 ст. 182 КАС України [1] органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування негайно після одержання повідомлення про проведення зборів, мітингів, походів, демонстрацій тощо мають право звернутися до окружного адміністративного суду за своїм місцезнаходженням із позовною заявою про заборону таких заходів чи про інше обмеження права на мирні зібрання (щодо місця чи часу їхнього проведення тощо), тобто у такому разі позов подається за місцезнаходженням позивача. Розглянемо ситуацію, коли, наприклад, громадська організація планує провести у Шепетівці мітинг, проте у випадку бажання відповідних суб'єктів владних повноважень обмежити право на мирні зібрання, позов буде подаватися до Хмельницького окружного адміністративного суду. Тому, щоб взяти участь у судовому засіданні, представники громадської організації вимушені будуть їхати у Хмельницький, а не продовжувати підготовку до мітингу. Натомість слід змінити вказану норму КАС України так, як визначено територіальну підсудність при розгляді справ за адміністративними позовами про усунення обмежень у реалізації права на мирні зібрання у ч. 1 ст. 183 КАС України [1]: організатор (організатори) зборів, мітингів, походів, демонстрацій чи інших мирних зібрань мають право звернутися до адміністративного суду за

місцем проведення цих заходів із позовною заявою про усунення обмежень у реалізації права на мирні зібрання з боку органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, повідомлених про проведення таких заходів.

2. Статтею 179 КАС України [1] визначені особливості обчислення строків у справах, пов'язаних із виборчим процесом чи процесом референдуму, та наслідки їхнього порушення, що є цілком виправданим у зв'язку з характером вказаних публічно-правових спорів та їхнім значенням. Згідно з ч. 4 ст. 173 КАС України [1] суд вирішує адміністративні справи щодо уточнення списку виборців у дводенний строк після надходження позовної заяви, але не пізніше, ніж за два дні до дня голосування, а якщо позовна заява надійшла за два дні до дня голосування, – невідкладно. Відповідно до ч. 4 ст. 182 та ч. 3 ст. 183 КАС України [1] адміністративна справа про обмеження права на мирні зібрання та адміністративна справа про усунення обмежень у реалізації права на мирні зібрання вирішується судом протягом трьох днів після відкриття провадження, а у разі відкриття провадження менш як за три дні до проведення відповідних заходів – невідкладно. Згідно з ч. 7 ст. 171 КАС України [1] адміністративна справа щодо оскарження нормативно-правових актів вирішується протягом розумного строку, але не пізніше одного місяця після відкриття провадження у справі. У виняткових випадках з урахуванням особливостей розгляду справи суд ухвалою може продовжити строк розгляду справи, але не більш як на один місяць. Відповідно до ч. 1 ст. 171-2 КАС України [1] адміністративна справа з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності вирішується місцевими загальними судами як адміністративними судами протягом п'яти днів з дня відкриття провадження у справі. У виняткових випадках з урахуванням особливостей розгляду справи суд ухвалою може продовжити розгляд справи, але не більш як на п'ять днів. Згідно з ч. 3 ст. 173 КАС України [1] позовну заяву про уточнення списку виборців може бути подано не пізніш як за два дні до дня голосування.

3. Вагому роль у утвердженні принципу верховенства права відіграють такі надані судом повноваження щодо отримання доказів:

- вживати передбачені законом заходи, необхідні для з'ясування всіх обставин у справі, у тому числі щодо виявлення та витребування доказів з власної ініціативи (ч. 4 ст. 11 КАС України [1]);
- запропонувати особам, які беруть участь у справі, подати докази або з власної ініціативи витребувати докази, яких, на думку суду, не вистачає (ч. 5 ст. 11 КАС України [1]);
- запропонувати надати додаткові докази або витребувати додаткові докази за клопотанням осіб, які беруть участь у справі, або з власної ініціативи (ч. 2 ст. 69 КАС України [1]);
- витребувати необхідні докази, якщо особа, яка бере участь у справі, не може самотійно надати докази (ч. 3 ст. 71 КАС України [1]);
- збирати докази з власної ініціативи (ч. 5 ст. 71 КАС України [1]);
- запропонувати особам, які беруть участь у справі, доповнити чи пояснити певні обставини, а також надати суду додаткові докази у строк, встановлений судом (ч. 1 ст. 114 КАС України [1]).

4. Відповідно до ч. 4 ст. 94 КАС України [1] у справах, в яких позивачем є суб'єкт владних повноважень, а відповідачем – фізична чи юридична особа, судові витрати, здійснені позивачем, з відповідача не стягуються. Згідно з ч. 3 ст. 173 КАС України [1] позовна заява про уточнення списку виборців подається до адміністративного суду без сплати судового збору.

5. Згідно з пп. 2-7 ч. 1 ст. 256 КАС України [1] негайно виконуються постанови суду про присудження виплати заробітної плати, іншого грошового утримання у відносинах публічної служби – у межах суми стягнення за один місяць; поновлення на посаді у відносинах публічної служби; припинення повноважень посадової особи у разі порушення нею вимог щодо несумісності; уточнення списку виборців; обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання; усунення обмежень у реалізації права на мирні зібрання.

Заслужують уваги також інші особливості утвердження принципу верховенства права у провадженні в окремих категоріях адміністративних справ за участю органів місцевого самоврядування:

1) відповідно до чч. 3–6 ст. 171 КАС України [1] у разі відкриття провадження в адміністративній справі щодо оскарження нормативно-правового акта органів місцевого самоврядування суд зобов'язує відповідача опублікувати оголошення про відкриття провадження, що повинно містити вимоги позивача щодо оскаржуваного акта, реквізити нормативно-правового акта, дату, час і місце судового розгляду адміністративної справи, яке публікується не пізніше як за сім днів до судового розгляду у виданні, в якому цей акт був або мав бути офіційно оприлюднений; при цьому якщо оголошення опубліковано своєчасно, вважається, що всі заінтересовані особи належним чином повідомлені про судовий розгляд справи. Але скарги на судові рішення у цій справі таких осіб, якщо вони не брали участі у справі, залишаються без розгляду. З одного боку, таке положення КАС України є правильним, а з іншого – виникає питання про його доцільність;

2) згідно з ч. 2 ст. 171-2 КАС України [1] рішення місцевого загального суду як адміністративного суду у справах з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо притягнення до адміністративної відповідальності є остаточною й оскарженню не підлягає. У такому випадку виникає питання про реалізацію принципу верховенства права та права на оскарження судового рішення.

Отже, розглянуті норми КАС України, які регламентують юрисдикцію, повноваження адміністративних судів щодо розгляду адміністративних справ, порядок звернення до адміністративних судів та порядок здійснення адміністративного судочинства у справах за участю органів місцевого самоврядування, свідчать про те, що КАС України надає особі належні можливості для захисту її прав і законних інтересів від порушень з боку суб'єктів владних повноважень, а також надає можливості органам місцевого самоврядування здійснювати свої повноваження шляхом участі в адміністративному процесі в якості позивача або представника інших осіб. Однак, деякі норми КАС України все-таки потребують внесення змін, аби публічно-правові інтереси були захищені якнайефективніше.

#### **Використані джерела:**

1. *Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36, 37. – Ст. 446.*



**Підлісна Тетяна Віталіївна,**  
*доцент кафедри державного управління та місцевого самоврядування*  
*Хмельницького університету управління та права,*  
*кандидат наук з державного управління*

## **ПРОФЕСІЙНА ПІДГОТОВКА КЕРІВНИКІВ: ЛІДЕРСЬКИЙ АСПЕКТ**

Сучасні вимоги до особистості керівника на державній службі продиктовані новітніми викликами, які постають перед ним, передусім, як перед організатором колективу співробітників однієї соціальної мікросистеми. Управлінська праця нинішнього керівника виступає нині синтезом умінь, навичок, знань, низки психологічних факторів та елементів, що й визначають рівень його професіоналізму / непрофесіоналізму як особистості, покликаною здійснювати управляючий вплив на колектив підлеглих державних службовців-співробітників. Саме тому тепер гостро постала проблема дефіциту професіоналізму в управлінні колективами співробітників як соціальними системами різного масштабу.

Зараз вирішальними в управлінні постають соціальні пріоритети, що виступають не лише основним фактором цілепокладання, а й сучасним механізмом отримання продуктивності та результативності професійної діяльності на державній службі. Тому кадри управління зобов'язані не лише формулювати соціальні цілі, а й застосовувати соціальні технології (інформаційні, нормативно-правові, навчальні, адміністративні тощо), здатні забезпечити прийняття виважених управлінських рішень, оцінити їхню ефективність, провести корекцію нового циклу безперервного управлінського процесу.

Сукупність особистісно-ділових характеристик суб'єкта управління традиційно розподіляють на три групи:

1. Професійні риси: професіоналізм на основі високого рівня освіти, досвіду, знання специфіки управлінської діяльності, широта поглядів, ерудиція; постійне прагнення особистісно-професійного самовдосконалення, набуття нових знань; пошук та впровадження нових форм та методів роботи з персоналом, уміння діяти за планом.
2. Особистісні риси: високі етичні норми; фізична та психологічна витривалість, уміння нейтралізувати наслідки стресу; висока внутрішня та зовнішня культура; формула “три Д” – Доступність, Доброзичливість, Добропорядність; емпатичність; рефлексивність; візуальна привабливість.
3. Ділові риси: уміння організувати діяльність та виконувати основні функції управління; здорове честолюбство, прагнення до влади, лідерства; активність; уміння відстоювати свої думки, права; наполегливість у просуванні до мети; комунікабельність, уміння отримувати кредит довіри, креативність, ініціативність, оперативність при вирішуванні завдань, уміння визначати пріоритетні напрями діяльності, сконцентруватися на них або ж легко перебудовувати свою діяльність; самовладання, самоконтроль, планування робочого часу, управління взаємовідносинами з оточуючими; прагнення до інновацій.

Науковці виділяють 7 основних груп умінь (навичок), необхідних керівнику для успішного керівництва та ефективної роботи із співробітниками:

1. Оптимізація процесу управління.
2. Формування єдиної команди.
3. Аналіз проблеми та прийняття рішень.
4. Обмін інформацією з підлеглими та керівництвом.
5. Підтримка трудової та виконавської дисципліни.
6. Мотивація праці підлеглих.



## 7. Раціональна організація власної управлінської праці.

Очевидно, сьогодні необхідно брати до уваги аспекти вмотивування керівника до здійснення ефективного та результативного управління персоналом. Такими аспектами вчені вважають:

- Визнання влади – бажання приймати владу вищестоящего керівника.
- Дух суперництва – бажання змагатися із своїми колегами (у професійно-особистісному аспекті).
- Впевненість у собі – бажання діяти активно і впевнено.
- Вплив – бажання спрямовувати й регулювати діяльність підлеглих, застосовувати методи впливу на них.
- Прагнення до індивідуальності – бажання виділятися з групи, відкрито підкреслюючи свої особисті особливості.
- Виконання щоденних функцій – бажання виконувати свої управлінські обов'язки.

Пріоритетом розвитку принцип-центричного відповідального лідерства у вітчизняній сфері державного управління та системі державної служби має стати підвищення, перш за все, лідерської кваліфікації керівників. Визначаємо її як безперервний процес підвищення показників управлінської праці в ролях, які він виконує при підготовці до відповідальної керівної діяльності в майбутньому [1, с. 503].

Створення ефективної системи підвищення кваліфікації керівника як суб'єкта управління є можливим лише за умови обов'язкового поєднання таких трьох елементів [2]:

- Саморозвиток, основою якого є розуміння керівником того, що, по-перше ініціативу у навчанні він зобов'язаний проявляти постійно; по-друге, він реально може досягти успіхів в процесі самоосвіти.
- Підвищення кваліфікації, організоване організацією, з метою розробки чіткої системи безперервної освіти СУ.
- Підвищення кваліфікації, здійснюване вищестоящим керівництвом для вирішення реальних проблем в управлінській діяльності.

Зазначимо, що Головне Управління державної служби України, перейменоване у Національне агентство з питань державної служби, займається розробкою профілів компетенцій лідерства. Ця робота здійснюється у рамках спільного канадсько-управлінського проекту під назвою “Реформа управління персоналом на державній службі в Україні” [3].

Здійсненням практичної частини роботи над проектом підготовки профілів компетенцій лідерства стало проведене Головдержслужбою у травні-червні 2009 р. опитування близько 500 керівників I-IV категорій посад у центральних органах виконавчої влади та організація у червні 2009 р. чотирьох фокус-груп за участю керівників зазначених категорій посад. Результатом проведених статистичних досліджень стало формування переліку найважливіших компетенцій СУ-лідера на державній службі. Ними було визначено такі [3]: аналітичне мислення; орієнтація на результат; культура побудови взаємної довіри; особистісний розвиток; управління часом; ефективна комунікація; визначення напрямку діяльності та бачення перспективи; мотивування діяльності державних службовців; модерування колективних обговорень та проведення переговорів; інноваційність; управління стресом; раціональне управління ресурсами.

Крім того, отримані результати стали основою розробленого проекту профілів компетенцій лідерства, у якому виокремлено компетенції лідерства не лише для вищої та середньої ланки державних службовців, як це було попередньо заплановано, а й для базового рівня керівників на державній службі. Так, проект профілів компетенцій для усіх трьох рівнів керівництва об'єднує чотири групи компетенцій, а саме:

- Орієнтація на результат.
- Аналітичне мислення.
- Управління людськими ресурсами.
- Ефективна комунікація.

Особливими цілями підвищення професійної лідерської кваліфікації керівників доцільно, вважати такі:

1. Гарантувати розуміння керівниками висунутих перед ними очікувань, що є можливими за умови узгодження цілей, згідно з якими оцінюватимуться показники їхнього керівництва та рівня компетентності, необхідного для виконання ними на керівній посаді усіх соціальних ролей.
2. Виявити керівників з високим потенціалом професійно-особистісного розвитку, гарантуючи їм належну освіту та досвід для оснащення їх усім необхідним для прийняття на себе більшої відповідальності у процесі здійснення керівної управлінської діяльності.
3. Забезпечити наступність та “інституційну пам’ять” керівництва, створивши систему дієвого контролю за нею.

#### **Використані джерела:**

1. *Армстронг М. Практика управління людськими ресурсами / М. Армстронг; Пер. с англ. под ред. С. Мордвінова. – [8-е изд.]. – СПб.: Питер, 2004. – 832 с.*
2. *Mumford A. How managers can become developers / A. Mumford // Personnel management. – 1993. – June. – P. 42–45.*
3. *Головне управління державної служби в Україні: Звіт про підсумки діяльності у 2009 р. / За заг. ред. Т. Мотренка. – К.: Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2010. – 119 с.*
4. *Підтримка реформи державної служби в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gouds.gov.ua>.*
5. *Про організацію та проведення Школою вищого корпусу державної служби тренінгів для державних службовців першої-другої категорії: Постанова КМУ від 25 серпня 2010 р. № 728.*



***Присяжнюк Михайло Петрович,**  
старший викладач кафедри права  
Хмельницького національного університету*

### **ОКРЕМІ ПРОБЛЕМИ ПРОВЕДЕННЯ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

Сьогодні механізм функціонування державних закупівель на місцевому рівні перебуває під впливом як внутрішніх, так і зовнішніх чинників, у зв’язку з чим нормативно-правова база для здійснення процесу закупівель достатньо часто змінюється.

Питання державних закупівель як на державному, так і на місцевому рівнях досліджували вітчизняні та зарубіжні вчені: Дж. Стігліц, В. Гець, В. Морозов, В. Смиринський, Н. Ткаченко, С. Костенко, В. Зубар та ін. Ці дослідження вплинули на вдосконалення відносин у сфері державних закупівель, проте продовжують зали-

шатися проблеми та суперечності у чинному законодавстві з питань регулювання вказаних відносин в Україні.

Так, зокрема, 24 травня 2012 року Верховна Рада України прийняла Закон України “Про особливості здійснення закупівель в окремих сферах господарської діяльності” [1], який виводить з-під дії Закону України “Про здійснення державних закупівель” [2] цілі напрямки економічної діяльності: транспортування, розподіл, постачання, зберігання природного та нафтового газу; виробництво, транспортування та постачання теплової та електричної енергії, питної води; функціонування централізованого водовідведення; послуги з користування інфраструктурою залізничного транспорту загального користування, робота міського електричного транспорту та експлуатація його об’єктів для перевезення; послуги автостанцій, портів, аеропортів, аеронавігаційне обслуговування польотів повітряних суден; послуги поштового зв’язку; геологічне вивчення надр і родовищ; обслуговування і експлуатація телекомунікаційних мереж фіксованого зв’язку загального користування; транспортування, зберігання, переробка нафти і сирих нафтопродуктів.

Із пояснювальної записки до законопроекту вбачається, що прийняття законопроекту спрямоване на гармонізацію законодавства з європейським, зокрема з Директивою 2004/17/ЄС від 31 березня 2004 року [3], яка передбачає спрощення та вдосконалення процедур у водному, енергетичному, транспортному, телекомунікаційному та комунальному секторах.

У той же час, нове українське законодавство попри декларативну прозорість не дає можливості моніторити чи контролювати державні закупівлі в повному обсязі. В Україні відносно доступно можна контролювати всі державні закупівлі, сума яких перевищує 100 тис. грн. (для товарів і послуг) і 300 тис. грн. (будівництво), і 1 млн. грн. (для робіт). Ці закупівлі проводяться із застосуванням певних процедур. Разом з тим, у невеликих громадах, де органи державної влади та місцевого самоврядування мають невеликі бюджети (зазвичай райони та міста з населенням до 50 тис. мешканців), процес моніторингу державних закупівель ускладнений, адже закупівлі відбуваються без конкурсу. Окрім того, органи виконавчої влади дрібнять бюджетні кошти між розпорядниками з метою уникнення тендерів. Ще одним фактором, що сприяє недоброчесності державних закупівель у невеликих громадах, є відсутність чи слабка структурованість громадських об’єднань, які потенційно могли би моніторити державні закупівлі.

З метою вирішення відповідних недоліків потрібно залучати ініціативні громадські організації, які в свою чергу, можуть:

- 1) визначати перелік державних закупівель шляхом запиту на інформацію стосовно наявних календарних планів (заходи) та планів закупівель;
- 2) аналізувати календарні плани заходів та річних планів закупівель бюджетних розпорядників (в органах виконавчої влади мають бути обов’язково);
- 3) формувати пакет документів для аналізу (накази, угоди з додатками, кошторис робіт, накладні, акти виконаних робіт тощо);
- 4) визначати добросовісність державної закупівлі за критеріями – ефективності та необхідності, присутності постачальника товарів чи послуг на ринку, якості товару чи послуги, наявності чи відсутності подвійного фінансування, відповідності цін до середньоринкового рівня.

Необхідно також зазначити, що у пункті 1 статті 1 Закону України “Про особливості здійснення закупівель в окремих сферах господарської діяльності” визначено ознаки суб’єктів господарювання, які провадять діяльність у будь-якій із сфер визначених цим же Законом, за наявності яких дозволяється застосовувати особливий поря-

док здійснення закупівель за державні кошти. Однією з ознак таких суб'єктів господарювання є те, що частка в їх статутному капіталі у розмірі більш як 50 відсотків належить органам державної влади, органам влади Автономної Республіки Крим, органам місцевого самоврядування чи іншим розпорядникам державних коштів, або такі органи повинні володіти “більшістю голосів у вищому органі суб'єкта господарювання чи правом призначати більше половини складу виконавчого органу чи наглядової ради суб'єкта господарювання” [1].

Така ознака потребує уточнення законодавцем, оскільки не зовсім зрозуміло, чи поширюватимуться вимоги вказаного Закону, наприклад, на комунальні підприємства, утворені в установленому порядку органами місцевого самоврядування. Більш логічно було би визначення поняття суб'єкта господарювання, на яке поширюються особливі умови здійснення закупівель, викласти з урахуванням аналогічного поняття, що міститься у п. 21 статті 1 Закону України “Про здійснення державних закупівель”, а саме: “підприємства, утворені в установленому порядку органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим чи органами місцевого самоврядування та уповноважені на отримання державних коштів, взяття за ними зобов'язань і здійснення платежів, у тому числі державні, казенні, комунальні підприємства, а також господарські товариства, у статутному капіталі яких державна або комунальна частка акцій(часток, паїв) перевищує 50 відсотків, їх дочірні підприємства, а також підприємства, господарські товариства, у статутному капіталі яких 50 і більше відсотків належить державним, у тому числі казенним, комунальним підприємствам та господарським товариствам, у статутному капіталі яких державна або комунальна частка акцій (часток, паїв) перевищує 50 відсотків, об'єднання таких підприємств (господарських товариств)” [2].

Крім того, на ефективність застосування вказаного законодавства органами місцевого самоврядування впливають також інші важливі чинники. Так, зокрема відсутність у законодавстві норм, що встановлюють: підрахунок вартості контрактів, умови застосування різних процедур (відкритих, з обмеженим доступом, з переговорами, конкурентний діалог), встановлення технічних нормативів та критеріїв надання права на укладення контракту; впровадження передумов надання “спеціальних або ексклюзивних прав” окремим замовникам. Крім того, існує невизначеність “особливої процедури” закупівель, можливість проводити закупівлі, які не регулюються жодними нормами тощо.

Таким чином, проаналізовані вище факти дають підстави зробити висновок, що законодавство України про державні закупівлі потребує доопрацювання, а його застосування в існуючій редакції не виключає можливостей для зловживань та обмежує конкуренцію на певних ринках обігу товарів, робіт та послуг.

### **Використані джерела:**

1. *Про особливості здійснення закупівель в окремих сферах господарської діяльності: Закон України від 24.05.2012 р. № 4851-VI // Офіційний вісник України. – 2012. – № 46. – Ст. 1807.*
2. *Про здійснення державних закупівель: Закон України від 01.06.2010 р. № 2289-VI Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 33. – Ст. 471.*
3. *Пояснювальна записка до проекту Закону України “Про особливості здійснення закупівель у окремих сферах господарської діяльності” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc2>.*



*Пунда Олександр Олегович,  
заступник директора з наукової роботи  
Державного науково-дослідного інституту митної справи,  
кандидат юридичних наук*

## **ВИКОРИСТАННЯ СУЧАСНИХ ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВИХ МЕТОДІВ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ ТА САМОВРЯДУВАННЯ**

У відповідності зі ст. 19 Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачений Конституцією та законами України. Одержання неправомірного збагачення службовою особою порушує цей конституційний принцип і тим самим вчиняється посягання на основні засади функціонування державного апарату України. Проблема забезпечення ефективності управлінської діяльності на всіх рівнях соціального механізму в Україні загострюється, що є наслідком не лише конфронтації та неузгодженості дій між різними гілками та органами державної і місцевої влади, але й зниженням професіоналізму державних службовців та поширенням корупції.

У сучасній правовій системі України є достатньо повністю сформованою модель кримінально-правового забезпечення відповідальності за новий вид злочинної поведінки, який можна охарактеризувати як "корупційні злочини". В умовах реформування кримінально-процесуальної сфери на перший план виходять не лише офіційно-процесуальні але й оперативно-розшукові методи протидії корупції.

Оперативно-розшукова діяльність у процесі розслідування корупційних правопорушень складається з певного комплексу оперативно-розшукових заходів пов'язаних однією метою забезпечення повного та об'єктивного розслідування антикорупційної справи.

Таким чином мету нашого дослідження складають проблемні питання використання результатів застосування оперативних науково-технічних засобів у сфері розслідування антикорупційних справ.

Під такою оперативно-розшуковою діяльністю у процесі розслідування антикорупційних справ необхідно розуміти діяльність з застосування гласних та негласних оперативно-розшукових заходів які здійснюються із використанням наступальних конфіденційно-конспіративних оперативних та оперативно-технічних засобів з метою пошуку та документування даних щодо складу корупційного діяння, спрямовану на отримання допустимої, достовірної, належної та достатньої доказової інформації, спроможної забезпечити виконання завдань антикорупційного законодавства.

При цьому особливе значення набуває організаційно-тактична засадами взаємодія процесуальної та оперативно-розшукової діяльності. Вибудовування схеми ефективної організаційно-тактичної взаємодії, у сучасних умовах, є неможливим без зміни окремих положень нормативно-правового регламентування провадження оперативно-розшукової діяльності.

Під процесуально-правовими засадами такої взаємодії пропонуємо розуміти принципи введення інформації отриманої в результаті застосування оперативних та оперативно-технічних засобів документування факту корупції та її процесуального закріплення в якості доказів по справі. Зазначене вимагає негайного удосконалення правового механізму процесуально-правової взаємодії на рівні нового Кримінально-процесуального кодексу України.

Отже, оперативно-розшукової діяльності у процесі антикорупційного розслідування полягає у виявленні нових фактів, які підтверджують або спростовують поча-

ткою підозри стосовно особи-корупціонера, викриття усіх епізодів її протиправної діяльності та документування її протиправних дій з метою збирання фактичних даних, що можуть бути використані у судочинстві, а також для з'ясування наявності обставин, які виключають притягнення об'єктів розробки до юридичної відповідальності за корупційні правопорушення.

Таким чином особливою проблемою виступають організаційно-тактичні та процесуально-правові сегменти введення у судочинство інформації здобутої оперативно-розшуковими засобами як доказової бази в антикорупційному розслідуванні. Найбільш важливим при цьому є проблема використання результатів застосування оперативних науково-технічних засобів.

Це дозволяє нам сформулювати визначення головного напрямку взаємодії оперативних та слідчих підрозділів при розслідуванні корупційних правопорушень як забезпечення, в першу чергу, можливості введення у судочинство інформації доказового характеру отриманого в результаті оперативного застосування оперативних науково-технічних засобів.

У контексті здійснення цієї діяльності виникає необхідність у вирішенні ряду складних питань, що виникають на межі матеріально-правової, процесуальної та оперативно-розшукової площин боротьби з корупційними правопорушеннями.

Перше з таких питань, обумовлено природою корупційного правопорушення, яке породжене спільними діями не однієї особи, а групи службовців, яка часто носить ознаки організованої. У цьому контексті при плануванні оперативно-розшукових заходів, вочевидь є замало лише затримати одного правопорушника. Досягнення вимог повного розкриття правопорушення є можливим лише після виявлення всіх причетних до нього осіб.

Другим питанням, яке сьогодні викликає стурбованість є відсутність чітко окресленого правового механізму процесуальної трансформації фактичних даних, отриманих у результаті здійснення оперативно-розшукових заходів у судочинство, які і дотепер не завжди визнаються допустимими джерелами доказів.

Третє проблемне питання пов'язане з тим, що у реальній оперативній ситуації необхідною умовою порушення антикорупційної справи ми вважаємо заяву особу або покази свідка, незаслужено відводячи матеріалам отриманим в процесі оперативно-технічних заходів роль допоміжних, при кваліфікації діянь особи. Нажаль на практиці, рідко коли вдається порушити справу за матеріалами лише оперативно-технічних заходів. При цьому часто не привертає увагу факт того, що заява та покази свідка є суто "суб'єктивними" матеріалами, які несуть в собі бачення подій конкретно взятого індивідуума, з його особистими переживаннями, прагненнями та мотивами, що можуть носити і наклепницький та відверто компрометуючий характер.

Разом з тим, технічні засоби фіксують ситуацію суцільно об'єктивно. Тому в багатьох випадках матеріали щодо протиправних дій отриманих за допомогою оперативно-технічних заходів є достатніми для порушення антикорупційної справи. У зв'язку з цим, вважаю за доцільне, активізувати застосовування матеріалів оперативно-технічних заходів в процесі процесуально-правової оцінки матеріалів та вважати їх достатньою підставою для порушення справи.

Такі матеріали у процесі кримінально-правової кваліфікації позбавлені "суб'єктивізму", "особових" джерел доказової інформації, тобто тих об'єктивних умов, що присутні і активно впливають на характер одержуваної інформації, яка міститься у показах свідків, потерпілих, обвинувачених. Ці матеріали, являють собою вияв суто оперативно-технічних властивостей та параметрів дії окремих засобів, тим самим створюючи основи об'єктивного відображення фіксованих фактів, вплив на інфо-

рмацію щодо яких може мати лише технічний характер (наприклад, обмеженість чутливості об'єктива відеотехніки, наявність великої кількості фонових, звукових перешкод під час звукозапису тощо).

Аналіз вищезазначених положень свідчить, що дані, одержані шляхом застосування науково-технічних засобів в оперативно-розшуковій діяльності, при розслідуванні корупційних правопорушень відповідають вимогам, які ставляться до фактичних даних, що вводяться у процес процесуально-правової оцінки матеріалів ОРД за ознаками корупційних правопорушень. А вже в ході процесуального доказування при розслідуванні під час перевірки та оцінки зібраних і поданих фактичних даних, безпосередньо встановлюється їхня відповідність до вимог допустимості, достовірності, достатності й належності.

Висновки. Враховуючи “наочність” такої інформації, яка містить у собі найбільшу кількість оціночних критеріїв і навіть цілі програми оцінки, вона, по-перше, вступає у взаємодію з психологічними стереотипами суб'єкта оцінки і знаходить своє втілення у певних процесуальних рішеннях.

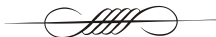
По-друге, у процесі оцінки ці матеріали виконують інструментальне завдання, спрямоване на передачу належної інформації, важливої у контексті здійснюваної кримінально-правової кваліфікації і виступає як психологічний чинник формування переконання у необхідності вчинення зазначених вище дій.

По-третє, така “наочність” найповніше сприяє синдикації (об'єднанню) відомостей про певні обставини, події, що знаходять свій вияв у матеріалах ОРД та суб'єктом їх сприйняття та оцінки.

Особа фактично стає безпосереднім очевидцем відображених у цих даних подій і, застосовуючи свою уяву шляхом розумової діяльності, керуючись зазначеними критеріями належності, допустимості, достатності, достовірності, здійснює їх правову оцінку. А це своєю чергою, з сучасного психологічного боку, сприяє активізації розумової діяльності особи, перетворюючи її з суб'єкта, який сприймає інформацію, на опосередкованого учасника відображених подій.

### Використані джерела:

1. *Азаров В. А. Уголовно-процессуальные и оперативно-розыскные средства достижения цели раскрытия преступлений / В. А. Азаров // Государство и право. – 1997. – № 10. – С. 45–49.*
2. *Грошевий Ю. Поняття і класифікація засобів доказування в кримінальному процесі / Ю. Грошевий // Вісник Академії правових наук України. – 1997. – № 3 (10). – С. 69–76.*
3. *Доля Е. А. Использование результатов оперативно-розыскной деятельности в доказывании по уголовным делам / Е. А. Доля // Российская юстиция. – 1995. – № 4. – С. 41–42.*
4. *Климчук В. Необхідне процесуальне оформлення результатів оперативно-розшукової діяльності / В. Климчук // Право України. – 2000. – № 1. – С. 91–95.*
5. *Пояснювальна записка до проекту Закону України “Про засади запобігання та протидії корупції” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.*
6. *Про засади запобігання і протидії корупції: Закон України від 7 квітня 2011 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.*
7. *Про оперативно-розшукову діяльність: Закон України від 18 лютого 1992 р. (за станом на 1 березня 2004 р.) / Верховна Рада України. [Офіц. вид.]. – К.: Парлам. вид-во, 2004. – 19 с.*



*Редько Інна Сергіївна,  
студентка магістратури за спеціальністю “Державна служба”  
факультету управління та економіки  
Хмельницького університету управління та права*

## **ІНФОРМАЦІЙНІ ТЕХНОЛОГІЇ ЯК ІНСТРУМЕНТ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

Постановка проблеми. Для сьогоденного етапу розвитку цивілізації характерним стало прискорення темпів росту інформаційних потоків. Досягнення останніх років у галузі інформатики, обробки інформації та комунікацій призвели до створення нової системи знань, яка кардинально вплинула на подальший розвиток суспільних відносин, в тому числі і на економічну їх складову. Інформаційні технології стали в наш час невід’ємним засобом механізму функціонування установ, організацій і загалом цілих регіонів на всіх рівнях. Сьогодні переважна більшість фахівців визначає інформаційні технології, як життєво важливий фактор виробництва поряд з трудовими, фінансовими та матеріальними ресурсами. Використання інформаційних технологій сьогодні все ширше здійснюється в усіх сферах людської діяльності. Важливою є доступність до міжнародної системи баз даних і знань для кожного члена суспільства, що дозволяє постійно поповнювати багаж знань. Оскільки в інформаційному суспільстві знання стають безпосередньою продуктивною силою, то це вимагає від державних, самоврядних, приватних установ та організацій, а також усіх громадян, уміння застосовувати усе нові й нові знання, набуті протягом практичної професійної діяльності у процесі виконання своїх функцій та повноважень.

Отже, актуальним питанням на теперішній час є шляхи підвищення ефективності соціального діалогу між органами місцевого самоврядування, місцевими органами виконавчої влади, громадськістю та бізнесом за допомогою впровадження та розвитку інформаційно-комунікаційних технологій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У своїх працях тему інформаційних технологій в державному управлінні досліджували такі науковці як Д. Дубов, С. Дубова, І. Клименко, Г. Мінаєва, А. Серенок, В. Унгурян та ін.

Мета статті: проаналізувати роль інформаційних технологій у підвищенні ефективності діяльності органів місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу. Світовий досвід і досвід 20 років незалежного розвитку України переконують: найпродуктивнішим механізмом згуртування суспільства навколо незаперечних, фундаментальних цінностей є розвиток місцевого самоврядування. Саме за його допомогою можна сподіватися на найбільше використання потенціалу самоорганізації суспільства, ініціативи громадян. Більше того, там, де розвинене місцеве самоврядування, панує і демократичне врядування, там держава і влада підконтрольні громадянам, а не навпаки. Отже, самоврядування – це відчувати повноту власних сил і спроможність упоратися з будь-якими внутрішніми проблемами, тобто бути самодостатніми [3, с. 12]. На сьогодні в умовах інформаційного суспільства громадянам значно легше отримати можливість приймати певні рішення, що стосуються життя громади, державотворення тощо, адже новітні інформаційні технології проникають у всі сфери життєдіяльності населення.

Широкое впровадження інформаційних технологій в діяльність органів державного управління дасть змогу реалізувати так звану “електронну демократію” – систему, за якої більшість громадян зможе більш активно та суттєво впливати на процеси,



що відбуваються у державі. Створення надійної основи для участі громадянина у прийнятті державних рішень, посилення впливу на формування і реалізацію державної політики, вирішення питань місцевого значення, посилення прозорості та відкритості органів влади громадянам – це повинно стати основними завданнями впровадження електронної демократії на місцях. Крім того, це поняття передбачає використання інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ) для самоорганізації та залучення соціально незадіяних, територіально віддалених та обмежених у фізичних можливостях груп населення до участі в політичному процесі, тим самим долаючи соціальний і “цифровий” розрив. Це – віртуальні групи за інтересами, віртуальні спільноти електронного громадянства, засновані на електронних комунікаціях, що створюють “клімат” електронної демократії. Вони є прикладом того, як ІКТ перетворюють людські цифрові мережі на потужні, ефективні форми соціальної організації. Робота е-демократії повинна досягатись через посередництво технік електронної участі, як: електронні консультації, електронні петиції, електронне прийняття рішень.

На рівні громад інформаційні технології роблять можливим участь громадян в обговореннях проєктів тих чи інших локальних нормативно-правових актів, електронного голосування та ін. Однак, не всі поділяють такі позитивні настрої. Науковець Норіс П. аргументує думку про те, що оптимістичні прогнози про виникнення нової ери безпосередньої демократії, посиленої ІКТ, “попри свою привабливість... є неможливими на практиці, як тільки ми зрозуміємо, хто залучається до е-політики”. Вона також наголошує, що ІКТ можуть посилити активність лише тих, хто є активними, не досягаючи до “незадіяних, апатичних та незацікавлених”, тим самим поглиблюючи соціальне розмежування [1, с. 56-58].

Залучення громади до прийняття рішень має носити характер не сумнозвісного “одностайного схвалення”, а справжнього свідомого “співавторства”, коли і влада, і громада, розуміють проблеми, виклики та перспективи, вважають альтернативи та чесно говорять про ризики. Свідома громада не лише приймає участь у виробленні рішення – вона здатна розділити також відповідальність за це рішення.

Варто зазначити, що на всеукраїнському рівні офіційно задекларовано, юридично оформлено та розпочато процес інформатизації та використання ІКТ в державному управлінні, зокрема й місцевому самоврядуванні. Зокрема, згідно із Концепцією розвитку електронного урядування в Україні, схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2010 р. № 2250 [2], удосконалення адміністративних процесів в органах державної влади та органах місцевого самоврядування шляхом використання інформаційно-телекомунікаційних технологій визначено одним із необхідних етапів впровадження електронного урядування в Україні.

Впровадження електронного уряду в інформаційному суспільстві як інноваційної форми реалізації повноважень місцевого самоврядування дасть змогу ефективно взаємодіяти органам влади, громадським організаціям, підприємствам бізнесу та громадянам. Оскільки від повноти цієї взаємодії залежить оптимальність прийнятих рішень та ефективність їхньої реалізації. Саме тому електронне урядування є необхідним інструментом демократизації суспільства.

Таким чином, електронне урядування (е-урядування) – це форма організації державного управління, яка на основі використання можливостей сучасних інформаційних технологій має на меті підвищення рівня відкритості та прозорості діяльності влади, розширення участі суспільства в питаннях державного управління, оптимізацію надання адміністративних послуг та підвищення ефективності діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування.

Слід зазначити, що в інформаційному суспільстві традиційні форми взаємодії місцевих органів влади і громадянського суспільства не відповідають сучасним вимогам до публічного адміністрування. Існує потреба розвитку нових форм комунікації за допомогою функціонування офіційних Інтернет-представництв органів місцевого самоврядування, веб-сайтів політичних партій, суспільно-політичних організацій, Інтернет-блогів окремих місцевих політиків, посадових осіб тощо. З кожним днем у нашій країні ці форми залучення громадян до місцевого самоврядування повинні набувати все більшого поширення.

Висновки. Безперечно, інформаційні технології є невід’ємною умовою життя суспільства, в тому числі і діяльності органів місцевого самоврядування. Крім того, ІКТ допомагають посадовим особам місцевого самоврядування та депутатам місцевих рад почути громадян, взявши до уваги їхні пропозиції, зауваження, ініціативи, рекомендації. У такому випадку влада, однозначно, матиме зв’язок з народом і може називатися народною. Це сприятиме підвищенню рівня демократизації суспільства в цілому. Одним із основних засобів електронної взаємодії між громадянами та органами влади є електронне врядування. Метою електронного врядування в Україні є розвиток електронної демократії для досягнення європейських стандартів якості електронних адміністративних послуг, відкритості та прозорості влади для громадян, представників бізнесу та громадських організацій. Е-врядування повинно стати вагомим кроком вперед щодо поліпшення соціального діалогу між суспільством та державою. Активна участь громадян у вирішенні питань державного значення дозволить забезпечити якісне формування та розвиток е-врядування в Україні.

#### **Використані джерела:**

1. Дубов Д. В. *Основи електронного урядування: навч. посіб.* / Д. В. Дубов, С. В. Дубова. – К.: Центр навчальної літератури, 2006. – 176 с.
2. *Концепція розвитку електронного урядування в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2010 р. № 2250 [Електронний ресурс].* – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2250-2010-p>.
3. Хуснутдінов О. *Місьцеве самоврядування: історія та сучасність // Зовнішні справи.* – 2010. – № 3–4. – С. 12–15.



***Рижук Ірина Володимирівна,***

*в. о. старшого викладача кафедри конституційного,  
адміністративного та фінансового права  
Хмельницького університету управління та права*

### **ПОНЯТТЯ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

Відповідно до Основного закону держави, в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування (ст. 7), яке є важливим елементом конституційного ладу, формою здійснення народовладдя та фундаментальним правом людини і громадянина на самостійне вирішення питань місцевого значення [1].

Однією з найважливіших гарантій місцевого самоврядування є інститут конституційно-правової відповідальності в місцевому самоврядуванні. Традиційно при-

йнято виділяти кримінальну, адміністративну, цивільно-правову та дисциплінарну відповідальність як самостійні види юридичної відповідальності. Щодо конституційно-правової відповідальності, вона порівняно недавно одержала наукове визнання і стала правовою реальією [2].

Конституційно-правова відповідальність – це, насамперед, відповідальність органів державної влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб перед народом за неналежну реалізацію тих владних повноважень, які народ як єдине джерело влади їм передав, реальна гарантія проти надмірної концентрації влади та зловживань нею.

Причинами, які гальмують виділення конституційно-правової відповідальності серед інших видів юридичної відповідальності це особливості конституційно-правових відносин. По-перше, це є комплексний, різнобічний характер, у зв'язку з яким конституційно-правова відповідальність може носити характер відповідальності в цілому перед громадянами, відповідальності конкретних органів та посадових осіб, відповідальності фізичних та юридичних осіб, а звідси гостро постають питання розмежування конституційно-правової та політичної, цивільно-правової та адміністративної відповідальності. По-друге, мають місце особливості санкцій (багато з яких, наприклад, скасування актів місцевих органів влади, психологічно буває складно сприйняти як санкцію). Означені моменти повністю можна перенести й на проблему відповідальності в місцевому самоврядуванні. Адже, незважаючи на те, що на сьогодні сам факт існування інституту конституційно-правової відповідальності фактично ніхто не ставить під сумнів, у деякі науковці в своїх працях з конституційного та муніципального права або взагалі нічого не говориться про юридичну відповідальність, у тому числі суб'єктів місцевого самоврядування, або це питання висвітлюється лише фрагментарно.

Правовою основою конституційно-правової відповідальності у сфері місцевого самоврядування України є Конституція України, Закони України “Про місцеве самоврядування в Україні”, “Про статус депутатів місцевих рад”, “Про статус депутата Верховної Ради Автономної Республіки Крим”, “Про органи самоорганізації населення”, “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів”, інші закони України та нормативно-правові акти (статути територіальних громад, регламенти місцевих рад тощо).

Проблемні питання конституційно-правової відповідальності в місцевому самоврядуванні все більше стають об'єктом дослідження як вітчизняних (О. Батанов, В. Кравченко, М. Пітчик, О. Краснікова, П. Трачук та ін.), так і зарубіжних учених (А. Єр'омін, Г. Іванцова, Л. Нудненко, А. Сергєєв, В. Яковлев, А. Ярошенко та ін.) [3; 4; 5].

Окремі автори навіть ставлять питання про виділення муніципально-правової відповідальності як самостійного виду юридичної відповідальності, що має власні джерела, суб'єкти, підстави, санкції. На думку К. Шугріної, яка розглядає муніципально-правову відповідальність як самостійний вид юридичної відповідальності, відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування може відноситися до двох видів: конституційної та муніципально-правової. При цьому під конституційно-правовою відповідальністю органів місцевого самоврядування мається на увазі відповідальність перед державою, а під муніципально-правовою – відповідальність перед населенням [2, с. 10]. Можна вважати цю позицію дещо спірною, оскільки примусовий характер конституційно-правової відповідальності проявляється не тільки в державному, але й прирівняному до нього суспільному примусі. Прикладом цього може бути дострокове припинення за рішенням місцевого референдуму повноважень сільського, селищного, міського голови (ч. 3 ст. 79 Закону України “Про місцеве самовря-

дування в Україні”) [6]. Хоча це право, поряд із правом відкликання депутата, є суто декларативним через відсутність дієвих механізмів реалізації.

Тому на теперішньому етапі говорити про муніципально-правову відповідальність як самостійний вид юридичної відповідальності поки що передчасно, а слід розглядати її як вид конституційно-правової відповідальності.

Такі відомі вчені-муніципалісти, як О. Кутафін і В. Фадеєв, фактично зводячи відносини відповідальності в місцевому самоврядуванні до відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування, визначають її як несприятливі правові наслідки за прийняті ними протиправні рішення та неналежне здійснення своїх завдань і функцій [7]. На схожих позиціях стоять і вітчизняні вчені В. Кравченко та М. Пітцик, які також, розглядаючи відповідальність у муніципальному праві в загальному вигляді, розуміють під нею несприятливі наслідки, що настають для суб'єкта муніципальних правовідносин, що порушив норму права [3].

Н. В. Постовий вважає, що відповідальність у муніципальному праві являє собою настання несприятливих наслідків, що застосовуються до суб'єктів муніципальних правовідносин, не виконуючим або які неналежним чином виконують свої обов'язки по відношенню до інших учасників правовідносин [8, с. 102].

Множинність підходів обумовлена відмінністю в методологічних підходах у дослідженні цього правового явища та практичною відсутністю нормативно-правового визначення вказаних видів відповідальності у чинному законодавстві України. Також варто відмітити, що серед небагатьох наукових праць, присвячених вивченню відповідальності в місцевому самоврядуванні, відсутні роботи, які б так чи інакше торкалися проблеми правової основи конституційно-правової відповідальності в місцевому самоврядуванні. І це не випадково, адже інститут місцевого самоврядування в Україні перебуває на стадії свого формування, на стадії становлення – і профільне законодавство, у т. ч. законодавство, що регламентує відносини конституційно-правової відповідальності в цій сфері.

Отже, підсумовуючи вищевикладене, вважаємо, що під конституційно-правовою відповідальністю органів та посадових осіб місцевого самоврядування слід розуміти правовідносини, які виникають на підставі протиправної діяльності (поведінки) органу влади або посадової особи місцевого самоврядування, змістом яких є можливість настання для правопорушника несприятливих наслідків, передбачених відповідною нормою права.

#### **Використані джерела:**

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – К.: Книга пам'яті України, 1996. – 80 с.
2. Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні: кол. монографія / В. О. Антонечко, М. О. Баймуратов, О. В. Батанов та ін.; За ред. В. В. Кравченка, М. О. Баймуратова, О. В. Батанова. – К.: Атіка, 2007. – 864 с.
3. Кравченко В. В. Відповідальність у муніципальному праві / В. В. Кравченко, М. В. Пітцик // Муніципальне право України: навч. посіб. – К.: Атіка, 2003. – 672 с.
4. Лучин В. О. Конституционные деликты / В. О. Лучин // Государство и право. – 2000. – № 1. – С. 12–19.
5. Погорілко В. Ф. Конституційне право України. Академічний курс: підруч.: у 2 т. / В. Ф. Погорілко, В. Л. Федоренко; за ред. В. Ф. Погорілка. – К.: ТОВ “Вид-во “Юрид. думка”, 2006. – Т. 1. – 544 с.

6. *Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. (зі змінами і доповненнями) // ВВР України. – 1997. – № 24. – С. 379–420. – Ст. 170.*
7. *Кутафин О. Е. Муниципальное право Российской Федерации: учеб. / О. Е. Кутафин, В. И. Фадеев. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрист, 2004. – 559 с.*
8. *Постовой Н. В. Муниципальное право России: Вопросы и ответы / Н. В. Постовой. – М.: Юриспруденция, 2000. – 128 с.*



**Рудченко Ірина Іванівна,**

*молодший науковий співробітник*

*Науково-дослідного інституту інтелектуальної власності НАПрН України*

### **ДЕЯКІ ПИТАННЯ ЗДІЙСНЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИХ ЗАХОДІВ ПІДТРИМКИ ДІЯЛЬНОСТІ МАЛОГО ІННОВАЦІЙНОГО ПІДПРИЄМНИЦТВА В УКРАЇНІ**

У сучасних умовах загострюється потреба в оптимальних організаційних формах, які б сприяли інтенсифікації інноваційного процесу. Досвід економічно розвинутих країн світу свідчить, що приблизно 50 % зайнятих і валового суспільного продукту припадає на крупні корпорації, причому у сфері інноваційної діяльності це співвідношення становить відповідно 92 % робітників НДЦКР і 95 % освоєних коштів. При цьому половина всіх значних промислових нововведень, розроблених в США і в Західній Європі, створені в економічній секторі малого інноваційного бізнесу [1, с. 27].

В умовах монополізації економіки, у тому числі й науково-технічної сфери крупними підприємствами, особливо в традиційних галузях, висока ефективність діяльності малого підприємництва надає можливість малим фірмам бути першими в освоєнні нових наукових знань міжгалузевого значення, в нових і суміжних сферах виробництва, що прискорює темпи і масштаби науково-технічного прогресу [2, с. 94]. Крім того, малі підприємства більш, ніж великі компанії, пристосовані до умов існування в кризові економічні періоди, що особливо актуально для таких економік перехідного типу, якою є економіка України.

У той же час малі підприємства, що здійснюють свою діяльність в інноваційній сфері, потребують підтримки як з боку держави, так й з боку органів місцевого самоврядування. Завданнями цих органів повинно стати створення відповідної системи стимулів інноваційної діяльності, системи інструментів фінансової підтримки саме малих інноваційних підприємств, системи гарантій прав на підтримку такої категорії організації малого бізнесу.

Для вирішення завдань як найшвидшого виходу країни із економічної кризи був запроваджений Закон України “Про державну підтримку малого підприємництва” 9 жовтня 2000 року № 2063-III, на зміну якому 22 березня 2012 року прийнятий Закон України № 4618-VI “Про розвиток та державну підтримку малого і середнього підприємництва в Україні”, що втілює в собі еволюцію державної політики щодо створення дієвого механізму підтримки суб’єктів малого і середнього підприємництва, який може бути застосований у тому числі в інноваційній сфері.

Законом передбачено, що програми державної підтримки розробляються та впроваджуються спеціально уповноваженим органом у сфері розвитку малого і середнього підприємництва із залученням інших центральних органів виконавчої влади та

громадських організацій, що представляють інтереси суб'єктів малого і середнього підприємництва, в рамках не лише державних, але й регіональних і місцевих програм розвитку малого і середнього підприємництва, з залученням органів місцевого самоврядування. Цей закон передбачає стимулювання застосування життєздатної та прогресивної організаційної форми малого бізнесу з метою використання його потенційних можливостей для вирішення соціальних завдань й формування умов для забезпечення зайнятості населення України, для розширення впровадження ринкових реформ в Україні, створення умов для позитивних структурних змін в економіці країни, забезпечення сталого позитивного розвитку суспільства.

Базовим документом, що визначає основні заходи держаної політики в сфері підтримки малого підприємництва, та є підставою для розробки відповідних регіональних програм підтримки малого підприємництва на місцях, законами України визначена Національна програма сприяння розвитку малого підприємництва.

Реалізація цієї Програми здійснюється за бюджетні кошти відповідно до переліку заходів, які щорічно затверджуються Кабінетом Міністрів України. Бюджетне фінансування Програми встановлюється законами про держбюджет України на відповідний рік. Фінансове забезпечення державної політики у сфері підтримки малого підприємництва реалізується відповідно до компетенції Українським фондом підтримки підприємництва, регіональними та місцевими фондами підтримки підприємництва, створеними органами місцевого самоврядування. Фактично у всіх областях країни існують такі фінансові структури, але, на жаль, вони призначені для підтримки мало бізнесу в цілому, без врахування виключної спрямованості діяльності малої компанії в інноваційній сфері. Зараз в Україні не відпрацьовані спеціалізовані фінансово-кредитні інститути, які б здійснювали широкомасштабне цільове фінансування саме малих інноваційних високотехнологічних підприємств.

Згідно із Законом України "Про інноваційну діяльність" інноваційним підприємством визначається підприємство (об'єднання підприємств) будь-якої форми власності, що розробляє, виробляє і реалізує інноваційні продукти і (або) продукцію чи послуги, обсяг яких у грошовому вимірі перевищує 70 відсотків його загального обсягу продукції і (або) послуг. Діяльність малих інноваційних підприємств, що спрямована на використання і комерціалізацію результатів наукових досліджень та розробок і зумовлює випуск на ринок нових конкурентоздатних товарів і послуг, має низку відмінностей від діяльності малих компаній інших, традиційних галузей економіки. Для малих інноваційних підприємств характерна наявність поряд із загальним ризиком, який притаманним підприємству в цілому, також ризику, що пов'язаний з невизначеністю кінцевого результату інноваційної діяльності, великою вірогідністю отримати результат негативний, довгостроковістю можливої окупності вкладень в інновації, з високою вартістю спеціального устаткування, кваліфікованих кадрів, обмеженою номенклатурою товарів, що виробляються, послуг, нестачею довгострокового ресурсного забезпечення.

Прогресивна перспективна специфіка предмету діяльності таких інноваційних компаній в поєднанні з ефективною, життєдіяльною організаційною формою малого бізнесу дає змогу отримати значне збільшення первісно вкладених коштів, в порівнянні з іншими видами підприємницької діяльності, що має не лише економічний, але і значний соціальний ефект. Існують різні форми малих інноваційних структур: мале інноваційне підприємство засноване науковцями, винахідниками, діяльність якого забезпечується виключно ініціативою учасників; мале наукоємне підприємство, що створюється робітниками крупних НДІ і займається модернізацією інститутських розробок; підприємницькі структури малого бізнесу промислових підприємств, галузевих

НДІ, які здійснюють випуск наукоємної продукції і виконують науково-дослідні роботи [3]; венчурні фірми, засновані крупними корпораціями для науково-дослідного моніторингу непрофільних або неперспективних, з погляду, компанії розробок.

Для здійснення фінансової підтримки інноваційної діяльності суб'єктів господарювання відповідно до Закону України "Про інноваційну діяльність" передбачене створення спеціалізованих державних небанківських інноваційних фінансово-кредитних установ. Але надання фінансової допомоги суб'єктам інноваційної діяльності для виконання ними схвалених й затверджених відповідно до закону інноваційних проектів здійснюється без врахування масштабу підприємства, незалежно від того, здійснюється діяльність, що спрямована на використання і комерціалізацію результатів наукових досліджень та розробок, малим підприємством, створеним автором цих розробок, чи нові високотехнологічні товари і послуги випускаються на ринок крупним індустріальним підприємством.

У період недостатнього правового регулювання процесу підтримки діяльності саме малого інноваційного підприємництва, до розробки і прийняття спеціального законодавства у цій сфері прогалини у правовому регулюванні можливо подолати шляхом застосування вже існуючого правового механізму розвитку малого підприємництва.

Національна програма сприяння розвитку малого підприємництва в Україні потребує удосконалення механізмів формування і реалізації передбачених в ній заходів, у тому числі, шляхом встановлення пріоритетних сегментів її дії, що стосується, в першу чергу, сфери діяльності малих високотехнологічних підприємств.

Українське законодавство і цілому має тенденцію до спеціального регулювання питання діяльності інноваційних структур різних організаційно-правових форм. Наприклад, закони, що визначають спеціальний правовий режим інноваційної діяльності технологічних парків. Але реально відсутнє спеціальне законодавство, яке б регулювало діяльність інноваційних підприємств різних форм і типів. Застосовувати за аналогією такі законодавчі акти до регламентації функціонування організаційної форми малого інноваційного підприємництва не можна. Зараз не існує спеціального правового механізму використання організаційної структури малого підприємництва в інноваційній, науково-технічній сферах.

У зв'язку з відсутністю механізму підтримки малого бізнесу в інноваційній сфері може бути використаний певний досвід функціонування механізму розвитку малого підприємництва, який можна пристосувати для потреб малого наукоємного, технологічного бізнесу шляхом внесення в Національну програму сприяння розвитку малого підприємництва в Україні правових норм, визначаючих окремий режим допомоги для малих інноваційних підприємств як на державному, так й на регіональному рівнях [4, с. 45]. Це послужило б першим або проміжним етапом становлення правового регулювання підтримки інноваційної діяльності малих підприємств в Україні із виконанням функцій по створенню відповідних умов не лише урядом України, але й залучило б до цього процесу органи місцевого самоврядування.

#### **Використані джерела:**

1. Галица И. *Инновационный концерн как интегральная форма организации бизнеса* / И. Галица // *Экономист*. – 2001. – № 11.
2. Фирсов В. *Организационные формы венчурного предпринимательства* / В. Фирсов // *Экономист*. – 1994. – № 6.
3. Рябикин С. А. *Инновации и малый бизнес [Электронный ресурс]*. – Режим доступа: <http://www.nisse.ru>.

4. Власова І. Особливості фінансування інноваційної сфери в розвинених країнах світу / І. Власова // Вісник КНТЕУ. – 2009. – № 1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc\\_gum/vknteu/2009\\_1\\_2/5.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/vknteu/2009_1_2/5.pdf).



**Самбір Ольга Євгенівна,**  
*асистент кафедри цивільного права та процесу  
Хмельницького університету управління та права*

## **МІЖНАРОДНІ ЗВ'ЯЗКИ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ**

Чинне законодавство України та низка міжнародних нормативно-правових актів передбачають взаємодію органів місцевого самоврядування як з органами державної влади України, так і з органами місцевого самоврядування й органами державної влади іноземних держав, у тому числі визначає право органів місцевого самоврядування ставати членами міжнародних асоціацій тощо. Так, стаття 10 Європейської хартії місцевого самоврядування [1] встановлює право органів місцевого самоврядування на свободу асоціації: органи місцевого самоврядування мають право, здійснюючи свої повноваження, співробітничати й у межах закону створювати консорціуми з іншими органами місцевого самоврядування для виконання завдань, що становлять спільний інтерес. Право органів місцевого самоврядування бути членом асоціації з метою захисту та заохочення їхніх спільних інтересів, а також бути членом міжнародної асоціації органів місцевого самоврядування визнається кожною державою. Органи місцевого самоврядування мають право на умовах, які можуть бути передбачені законом, співпрацювати з органами місцевого самоврядування інших держав.

Відповідно до ст. 15 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” [2] органи місцевого самоврядування з метою більш ефективного здійснення своїх повноважень, захисту прав та інтересів територіальних громад можуть об’єднуватися в асоціації органів місцевого самоврядування та їхні добровільні об’єднання, які підлягають реєстрації відповідно до законодавства в органах Міністерства юстиції України. Органи місцевого самоврядування та їхні асоціації можуть входити до відповідних міжнародних асоціацій, інших добровільних об’єднань органів місцевого самоврядування.

Можливість міжнародної співпраці місцевої влади передбачає також Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями від 21 травня 1980 року [3]. Як правильно вказують деякі науковці, на сучасному етапі економічного та політичного розвитку нашої держави ми змушені констатувати той факт, що регіональні та місцеві органи влади поки що не мають достатніх механізмів і важелів впливу на розвиток процесів транскордонного співробітництва, як у порівнянні з міністерствами та відомствами України, так і по відношенню до регіональної влади сусідніх з нами держав. Зокрема, переважна частина управлінських функцій і фінансових важелів впливу на регіональний розвиток, у тому числі – забезпечення його транскордонної складової, залишається у руках “центру”, що суттєвим чином гальмує ефективність реалізації різного роду транскордонних проектів та обмежує доступ місцевих громад до значної частини фінансових ресурсів, що виділяються на цю сферу Європейським Союзом. Водночас, потрібно зазначити, що місцеві органи державної влади й органи місцевого самоврядування все ж володіють певними можливостями щодо активі-



зації свого впливу на процеси транскордонного співробітництва та посилення регіональної складової європейської інтеграції України. Передусім, це стосується налагодження ефективної системи комунікацій між обласними державними адміністраціями, обласними радами, районними державними адміністраціями, районними радами, міськими радами та їхніми виконавчими органами, а також сільськими громадами з метою формування спільної позиції щодо стратегії регіонального розвитку та її окремих аспектів, у тому числі – транскордонного співробітництва. Основним засобом для цього є регулярне проведення виїзних засідань і круглих столів, дискусійне обговорення проблемних питань, створення та функціонування робочих груп. Окремо потрібно наголосити на колегіальній участі у таких заходах усіх їхніх учасників, яка б дозволила усунути один з найбільших недоліків нинішньої взаємодії між різними органами місцевої влади – ієрархічну складову (обласні структури займають “керівну” позицію щодо районних, а ті, у свою чергу, по-адміністративному спілкуються з сільськими та міськими органами місцевого самоврядування) [4, с. 283–284].

Не менш важливим, хоча більш трудомістким, є напрям спільної роботи місцевої влади, спрямованої на розвиток транскордонного співробітництва з відповідними міністерствами та відомствами, у тому числі й у частині нормотворчої діяльності. Обласні адміністрації, а також органи місцевого самоврядування, які задіяні у процесах транскордонного співробітництва, повинні активніше вносити пропозиції та розробляти проекти нормативно-правових документів, пов’язаних із активізацією відповідних процесів, у тому числі шляхом децентралізації влади та підвищення ефективності роботи євро регіонів. Підтримуємо думку, що дієвим засобом посилення ролі та підвищення дієвості місцевої влади у транскордонній сфері є активізація співпраці українських областей, районів, міст і сіл зі своїми закордонними регіонами-партнерами на основі виконання підписаних у попередні роки та підписання нових угод. Цей процес має бути позбавленим притаманного йому формалізму, а кожна з угод має обов’язково доповнюватися виконавчим протоколом із жорстким контролем виконання усіх його положень і термінів. Вказані заходи сприятимуть суттєвому зростанню ваги та ролі місцевих органів влади у сфері транскордонного співробітництва, а також сприятимуть його активізації та наближенню до європейських стандартів розвитку [4, с. 285].

Розглянемо приклади міжнародної співпраці органів місцевого самоврядування. Так, Всесвітня федерація об’єднаних і споріднених міст (ВФОМ) – World Federation of United and Twinned Towns (UTO) – представляє інтереси місцевих і регіональних органів самоврядування понад 80 держав світу [5, с. 434]. Міські ради і муніципальні асоціації України беруть активну участь у діяльності та заходах ВФОМ [6, с. 525]. Понад 50 міст республіки мають споріднені зв’язки з понад 160 територіальними одиницями зарубіжних держав (Одеська міська рада – з 26 спорідненими містами, Харківська – з близько 20, Дніпропетровська – з понад 15, столиця України – місто-герой Київ підтримує зв’язки з більше, ніж 70 зарубіжними містами). Індивідуальними членами ВФОМ є Київ, Донецьк, Запоріжжя, Одеса, Харків. Інші міста України представлені у ВФОМ через Асоціацію представників місцевої регіональної влади України [7, с. 240].

Налагоджується співробітництво органів місцевого самоврядування з міжнародними неурядовими організаціями (далі – МНУО) місцевої влади регіонального характеру: Радою європейських комун і регіонів (штаб-квартира розташована у Парижі), яка об’єднує понад 30 тисяч місцевих і регіональних влад континенту, міжнародною програмою “Євро-місто – XXI” (“Наукові основи й міжнародний досвід програми активізації потенціалу місцевого самоврядування”), яка об’єднує влади понад ста міст держав СНД, та Європейською спілкою (штаб-квартира – у Санкт-Петербурзі), міжна-

родною асоціацією “Інтелектуальне забезпечення самоврядування” (штаб-квартира – у Вільносі), що об’єднує понад 354 міста з десяти держав Європи [7, с. 259–264].

Міжнародні зв’язки органів місцевого самоврядування й муніципальних асоціацій України із зарубіжними партнерами та МНУО місцевих влад здійснюються на правовій основі шляхом підписання угод (договорів) про співробітництво (поріднення, партнерство, дружбу та взаємодопомогу, спільну діяльність тощо), в яких закріплюються основні цілі й організаційно-правові форми такої взаємодії. Незважаючи на те, що такі угоди укладаються між суб’єктами різних держав, вони не є угодами міжнародного характеру, а мають чинність актів локального регулювання [6, с. 528].

Однією з найбільших МНУО місцевої влади є Міжнародна Спілка місцевої влади (далі – МСМВ) – International Union of Local Authorities, яка була створена в 1913 р. І в даний час об’єднує у своїх рядах національні асоціації місцевої влади, міста, регіони, відомства та наукові установи понад 90 країн світу. МСМВ нарівні з ВФОМ має консультативний статус першої категорії при ООН, ЮНЕСКО та інших міжнародних міжурядових організацій (ММУО). Як МНУО із загальносвітовим статусом МСМВ додержується постулату про те, що місцева влада є наріжним каменем демократії, і тому намагається зміцнити та підсилити значення місцевого самоврядування, сприяти співробітництву і взаємним обмінам між місцевими общинами у різних країнах світу.

Основні цілі Спілки: підйом рівня місцевих влад та їхніх служб; зміцнення добробуту громадян шляхом більш ефективного місцевого управління й самоврядування; залучення громадян у справи місцевого самоврядування; розширення міжнародного обміну інформацією й особистих контактів між членами Спілки; захист інтересів місцевої влади через ММУО. Діяльність спілки здійснюється переважно на основі різних міжнародних програм співробітництва, що мають тривалий характер і включають проведення: Всесвітніх конгресів членів Спілки; регіональних семінарів з підготування муніципальних службовців і вирішення конкретних проблем локального та регіонального розвитку й менеджменту; конференцій з метою вивчення конкретних проблем розвитку локальної демократії та місцевого господарства у конкретній країні. З цих та інших питань локального й регіонального розвитку із МСМВ співробітничала Асоціація міст України, Асоціація представників місцевої і регіональної влади України, міська рада Одеси, Львова, Харкова, Миколаєва, міська адміністрація Києва [5, с. 437].

Для забезпечення споріднених та інших зарубіжних зв’язків у виконавчих органах місцевих рад утворюються спеціальні організаційні структури – відділи (управління) зарубіжних (зовнішніх, зовнішньоекономічних) зв’язків, що ведуть практичну роботу з організації та планування міжнародного співробітництва, а також із розроблення та реалізації його організаційно-правових форм.

Організаційно-правові форми міжнародного співробітництва – це засоби його реалізації та види, розроблені й застосовані виконавчими комітетами місцевих рад, міськими, районними й обласними державними адміністраціями з метою реалізації багатопланового міжнародного співробітництва між місцевою владою та жителями, насамперед, однойменних (аналогічних) територіальних одиниць зарубіжних держав і між іншими суб’єктами, але на локально-регіональному рівні з обов’язковою участю органів самоврядування (ініціювання, пряма участь, координація діяльності, пошук і добір партнера тощо), що мають правове закріплення у договорах (угодах) про співробітництво [5, с. 439–440].

Таким чином, можна констатувати, що міжнародні зв’язки органів місцевого самоврядування регулюються внутрішньодержавним (національним) законодавством і міжнародним публічним правом. На сьогодні міжнародна співпраця органів місцевого

самоврядування України має надзвичайно важливе значення та повинна бути продовжена у майбутньому з метою розвитку різних сфер суспільного життя, у тому числі щодо обміну досвідом і залучення інвестицій в економіку України.

### **Використані джерела:**

1. *Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року, ратифікована Законом України № 452/97-ВР від 15 липня 1997 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036).*
2. *Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.*
3. *Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями від 21 травня 1980 року, ратифікована Постановою Верховної Ради України № 3384-ХІІ від 14 липня 1993 р. // Офіційний вісник України. – 2006. – № 9. – Ст. 585.*
4. *Розвиток міжмуніципального співробітництва: вітчизняний та зарубіжний досвід: посіб. / Під ред. В. В. Толкованова. – К.: Видавництво “Крамар”, 2011. – 261 с.*
5. *Муніципальне право України: навч. посіб. / За ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 590 с.*
6. *Позорілко В. Ф. Муніципальне право України: підруч. / В. Ф. Погорілко, М. О. Баймуратов, Ю. Ю. Бальцій та ін.; за ред. М. О. Баймуратова. – 2-е вид., доп. – К.: Правова єдність, 2009. – 720 с.*
7. *Баймуратов М. А. Международное сотрудничество органов местного самоуправления Украины: Дис... д-ра юрид. наук: 12.00.02 / М. А. Баймуратов; Одесский гос. ун-т им. И. И. Мечникова. – О., 1996. – 498 с.*



**Самкова Наталія Адамівна,**  
*студентка магістратури за спеціальністю “Державна служба”  
факультету управління та економіки  
Хмельницького університету управління та права*

### **ОЦІНКА БЮДЖЕТНО-ФІНАНСОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

Однією з важливих передумов побудови демократичної держави є самостійність і незалежність органів місцевого самоврядування. Європейська хартія про місцеве самоврядування передбачає його відокремленість від державної влади, повну незалежність і самостійність у здійсненні покладених на нього функцій у межах своєї компетенції.

Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21.05.1997 року наближає нашу державу до загальноприйнятих стандартів у цій сфері. Децентралізація процесів ухвалення рішення забезпечує вплив місцевої влади на розвиток території, фіскальна децентралізація дає можливість узгодити потреби територіальної громади з її фінансовими можливостями [4, с. 170].

Фінансова складова економічної самостійності місцевих органів влади є однією з найважливіших. Фінансові можливості визначають у кінцевому підсумку реальні функції місцевої влади. Не можна бути самостійним будучи залежним у фінансовому відношенні. Тому саме місцевим бюджетам як основній фінансовій базі місцевого самоврядування на-

лежить особливе місце. Крім того, важлива роль місцевих бюджетів і у соціально-економічному розвитку території. Саме з місцевих бюджетів здійснюється фінансування закладів освіти, охорони здоров'я, різноманітних місцевих та міжрегіональних програм, проводяться видатки на соціальний захист та соціальне забезпечення населення.

Ступінь фінансової самостійності місцевих органів влади характеризує незалежність держави в цілому, потенційні можливості її економічного розвитку, рівень демократичних прав і свобод громадян. Держава не може успішно розвиватися і процвітати, не даючи гарантій фінансової незалежності місцевим органам влади.

Стаття 142 Конституції України встановлює, що матеріальною та фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, природні ресурси, які є власністю територіальних громад. Територіальна громада має право на формування власного бюджету, створення позабюджетних, валютних, резервних фондів грошових коштів [1, с. 141].

Ефективність фінансової системи України буде досягнута лише у випадку забезпечення фінансової спроможності і фінансової самостійності окремої території. Фінансову незалежність місцевого самоврядування слід розглядати як межі можливостей економічної діяльності на основі економічної ефективності та раціональності, здатності місцевих органів влади до самостійного вирішення питань, що входять до їх компетенції з метою забезпечення соціально економічного розвитку території.

У зв'язку з цим пошук форм і методів зміцнення фінансової незалежності органів місцевого самоврядування є досить актуальним завданням. Тут має бути щонайменше дві мети. Госпрозрахункові ланки економіки повинні мати нормальні умови для господарської діяльності та бути зацікавленими у кращому використанні всіх видів ресурсів. А місцеві ради – у стабільному економічному зростанні та підвищенні ефективності всіх видів діяльності.

Підтримка фінансово менш забезпеченої місцевої влади має здійснюватися через створення програм фінансового вирівнювання або інших аналогічних заходів, спрямований на підтримку впливу нерівномірності розподілу потенційних джерел фінансування і фінансового тягаря, який вона змушена нести. Зазначені програми та заходи не повинні обмежувати свободу дій місцевої влади в межах її повноважень. Місцева влада має бути відповідно поінформована щодо того, яким чином здійснюється розподіл ресурсів, що потрапляють у її розпорядження.

Фактично основним документом, що визначає бюджетну політику на місцевому рівні є програма економічного та соціального розвитку адміністративно-територіальної одиниці.

Місцеві органи влади, в умовах нормативного розподілу ресурсів мають значні можливості формування власної політики, хоча при цьому вони змушені працювати в умовах загальнодержавного правового поля. Запорукою успіху місцевої бюджетної політики може бути лише прозоре, відкрите формування проектів бюджетів та отримання підтримки та схвалення місцевим населенням [2, с. 188].

Ефективність бюджетної політики може бути оцінена за системою показників, що визначають стан місцевої економічної та соціальної сфери (табл. 1).

## Бюджетні показники оцінки економічного та соціального розвитку території

| № з/п | Найменування показника   | Формула для визначення показника   | Пояснення до формули   |
|-------|--|--|--|
| 1     | 2  | 3  | 4  |
| 1.    | Відсоток виконання місцевого бюджету за доходами ( $V_{\text{вик.}}$ )   | $V_{\text{вик.}} = \frac{(V_{\text{факт}} / V_{\text{пл}}) \times 100 \%}{100 \%}$     | $V_{\text{факт}}$ – обсяг фактичних надходжень до місцевого бюджету, тис. грн.<br>$V_{\text{пл}}$ – обсяг планових надходжень до місцевого бюджету, тис. грн.                                    |
| 2.    | Частка доходів, що не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів у загальному обсягу дохідної частини бюджету, % ( $Ч_{\text{в}}$ )            | $Ч_{\text{в}} = \frac{(V_{\text{д2}} / V_{\text{факт}}) \times 100 \%}{100 \%}$        | $V_{\text{д2}}$ – обсяг надходжень до місцевого бюджету, що не враховується при визначенні трансфертів, тис. грн.  |
| 3.    | Частка дотацій вирівнювання (вилучення) у загальному обсязі доходів, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, % ( $Ч_{\text{д}}$ )       | $Ч_{\text{д}} = \frac{(V_{\text{дот}} / V_{\text{д1}}) \times 100 \%}{100 \%}$         | $V_{\text{дот}}$ – обсяг дотацій вирівнювання (+) або вилучення (-), тис. грн.<br>$V_{\text{д1}}$ – обсяг надходжень до місцевого бюджету, що враховуються при визначенні трансфертів, тис. грн. |
| 4.    | Обсяг дохідної частини бюджету, що припадає на кожного мешканця адміністративно-територіальної одиниці, тис. грн. / мешканця ( $D_{\text{на 1 мешк.}}$ ) | $(D_{\text{на 1 мешк.}}) = \frac{V_{\text{факт}}}{M}$                                  | $M$ – кількість населення адміністративно-територіальної одиниці, тис. чол.  |
| 5.    | Обсяг доходів, що не враховується при визначенні міжбюджетних трансфертів, на одного мешканця, тис. грн. / мешканця ( $D_{\text{н на 1 мешк.}}$ )        | $D_{\text{н на 1 мешк.}} = \frac{V_{\text{д2}}}{M}$                                    | x  |
| 6.    | Обсяг бюджету розвитку на одного жителя, тис. грн. / мешканця ( $B_{\text{р на 1 мешк.}}$ )  | $B_{\text{р на 1 мешк.}} = \frac{V_{\text{бр}}}{M}$                                    | $V_{\text{бр}}$ – загальний обсяг бюджету розвитку адміністративно-територіальної одиниці  |
| 7.    | Частка втрат доходів від надання пільг місцевими органами влади, % ( $Ч_{\text{втрат}}$ )  | $Ч_{\text{втрат}} = \frac{(V_{\text{втрат}} / V_{\text{факт}}) \times 100 \%}{100 \%}$ | $V_{\text{втрат}}$ – загальний обсяг втрат місцевого бюджету від надання пільг місцевою владою, тис. грн.  |
| 8.    | Величина місцевих податків та зборів на одного жителя адміністративно-територіальної одиниці, тис. грн. / мешканця ( $V_{\text{м.п. на 1 мешк.}}$ )      | $V_{\text{м.п. на 1 мешк.}} = \frac{V_{\text{м.п.}}}{M}$                               | $V_{\text{м.п.}}$ – обсяг місцевих податків та зборів адміністративно-територіальної одиниці, тис. грн.  |

| 1   | 2   | 3  | 4   |
|-----|---|--|---|
| 9.  | Частка недоїмки платежів до бюджету в загальному обсязі доходної частини бюджету, % ( $Ч_{\text{недоїмки}}$ ) | $Ч_{\text{недоїмки}} = \left( \frac{V_{\text{недоїмки}}}{V_{\text{факт}}} \times 100 \% \right)$ | $V_{\text{недоїмки}}$ – обсяг недоїмки до місцевого бюджету   |
| 10. | Порушення термінів погашення боргових зобов'язань місцевих органів влади, днів (Т)                            | $T = T_{\text{ф.}} - T_{\text{п.}}$  | $T_{\text{ф.}}$ – фактичні терміни погашення боргових зобов'язань<br>$T_{\text{п.}}$ – планові терміни погашення боргових зобов'язань |
| 11. | Рівень боргового навантаження на одного мешканця, тис. грн. / мешканця ( $P_{\text{б}}$ )                     | $P_{\text{б.}} = V_{\text{б.}} / M$  | $V_{\text{б.}}$ – обсяг боргових зобов'язань органу місцевого самоврядування, тис. грн.   |
| 12. | Рівень боргового навантаження на місцевий бюджет, % ( $P_{\text{бб}}$ )                                       | $P_{\text{бб}} = \left( \frac{V_{\text{б.}}}{V_{\text{факт}}} \times 100 \% \right)$             | x   |

Примітка. Джерело: [5, с. 243].

Отже, запропонована система показників дозволяє оцінити фактичний стан управління фінансами на місцевому рівні. Завдання такої оцінки полягають у забезпеченні фінансових органів вищого рівня показникам, що дозволяють порівняти фінансовий стан суб'єктів, що входять до складу адміністративної одиниці, підпорядкованої цьому фінансовому органу.

#### Використані джерела:

1. Конституція України, прийнята Верховною Радою України 28.06.1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Органи державної влади в Україні: структура, функції та перспективи розвитку: навч. посіб. / за заг. ред. Н. Р. Нижник. – К.: Нічлава, 2003. – 288 с.
3. Про Державний бюджет України на 2012 рік: Закон України від 22.12.2011 р. № 4282-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 34–35. – Ст. 414.
4. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
5. Тамт Браян. Регіональний економічний розвиток: навч. посіб. / Браян Тамт, Патт Грей, О. П. Крайник; за ред. О. П. Крайник. – Л.: Ліга-Прес, 2003. – 280 с.



**Свіжа Ольга Олегівна,**

асистент кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права  
Хмельницького університету управління та права,  
помічник судді господарського суду Хмельницької області

#### РОЛЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИХ УМОВ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ ДІТЕЙ-СИРІТ

Правові, організаційні, соціальні засади та гарантії державної підтримки дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, а також осіб із їх числа, і є складо-

вою частиною законодавства про охорону дитинства, зокрема Закону України “Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування” та інших законодавчих актів, що регулюють правовідносини, пов’язані з наданням матеріальної, соціальної та правової допомоги дітям-сиротам, а також особам із числа дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування.

Основними засадами державної політики органів місцевого самоврядування щодо соціального захисту дітей-сиріт є: створення умов для реалізації права кожної дитини на виховання в сім’ї; виховання та утримання дітей за принципом родинності; сприяння усиновленню дітей, створення системи заохочення та підтримки усиновлювачів; забезпечення пріоритету форм влаштування; захист майнових, житлових та інших прав та інтересів таких дітей; створення належних умов для їх фізичного, інтелектуального і духовного розвитку, підготовки дітей до самостійного життя; забезпечення права на здоровий розвиток; забезпечення соціально-правових гарантій; створення умов для надання психологічної, медичної та педагогічної допомоги; формування системи соціальної адаптації; забезпечення вільним вибором сфери професійної діяльності, яка б оптимально відповідала потребам та бажанням особистості дитини-сироти, дитини, позбавленої батьківського піклування, а також особи із їх числа та запитам ринку праці; належне матеріально-технічне забезпечення незалежно від форми влаштування та утримання дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, а також осіб із їх числа, сприяння в наданні реальної допомоги і підтримки підприємствами, установами та організаціями різних форм власності, банківськими установами, культурно-освітніми, громадськими, спортивними та іншими організаціями.

Заходи соціального захисту дітей-сиріт гарантуються, забезпечуються та охороняються державою. Державні соціальні стандарти для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, а також осіб із їх числа встановлюються незалежно від того, де така дитина або особа перебуває на утриманні та вихованні, на рівні, не меншому за встановлений прожитковий мінімум для осіб відповідного віку.

Державою встановлюються соціальні стандарти і нормативи щодо: мінімального матеріального забезпечення, витрат на харчування, одяг та взуття; житлового забезпечення на рівні, не нижчому за встановлені у Житловому кодексі Української РСР нормативи; житлового забезпечення таких дітей після завершення їх виховання в різних формах влаштування після досягнення ними 18-річного віку, якщо вони не мають свого житла відповідно до житлових нормативів або мають житло з характеристиками, нижчими за встановлені житлові нормативи; мінімального стандарту щодо забезпечення гарантованого першого робочого місця, яке не може бути змінено за бажанням роботодавця протягом трьох років з моменту початку такої роботи, а в разі неможливості надання такого робочого місця – встановлення грошової компенсації на цей період, яка виплачується особі з числа дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, за рахунок коштів державного або місцевих бюджетів; мінімального стандарту разової державної фінансової допомоги при закінченні такими дітьми виховного, навчального закладу чи при закінченні перебування таких дітей у різних формах влаштування після досягнення ними 18-річного віку; мінімального стандарту щомісячного утримання таких дітей та осіб із їх числа за умови навчання їх у вищих навчальних закладах до досягнення ними 23-річного віку або до закінчення відповідних навчальних закладів; мінімального стандарту медичного обслуговування; мінімального стандарту забезпечення таких дітей іграшками, що сприяють розвитку, спортивним інвентарем, газетами і журналами відповідно дитячого, юнацького, загальнопізнавального та виховного спрямування; мінімального стандарту забезпечення дитини до надання їй статусу дитини-сироти

або дитини, позбавленої батьківського піклування; мінімального стандарту грошового забезпечення батьків-вихователів, прийомних батьків.

Кабінет Міністрів України може встановлювати інші додаткові мінімальні соціальні стандарти, нормативи споживання та нормативи забезпечення для дітей-сиріт, а також осіб із їх числа.

Органи місцевого самоврядування відповідно до їх компетенції, визначеної законом, забезпечують вирішення питань щодо встановлення опіки і піклування, створення інших передбачених законодавством умов для виховання дітей, які внаслідок смерті батьків, позбавлення батьків батьківських прав, хвороби батьків чи з інших причин залишилися без батьківського піклування, а також для захисту особистих, житлових і майнових прав та інтересів дітей та осіб із числа дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування.

Органи місцевого самоврядування здійснюють у межах бюджетних асигнувань розробку і виконання цільових програм щодо поліпшення соціального захисту дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, та осіб з їх числа.

Допомога та утримання таких дітей не можуть бути нижчими за встановлені мінімальні стандарти, що забезпечують кожній дитині рівень життя, необхідний для фізичного, розумового, духовного, морального та соціального розвитку на рівні, не нижчому за встановлений прожитковий мінімум для таких осіб.

Право на повне державне забезпечення в навчальних закладах мають діти-сироти та діти, позбавлені батьківського піклування, віком до вісімнадцяти років та особи з числа дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, при продовженні навчання до 23 років або до закінчення відповідних навчальних закладів.

Особам із числа дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, які навчаються, крім повного державного забезпечення виплачується стипендія в розмірі, який на 50 відсотків перевищує розмір стипендії у відповідному навчальному закладі, а також виплачується 100 відсотків заробітної плати, яка нарахована в період виробничого навчання та виробничої практики.

Особам із числа дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, які навчаються, до завершення навчання виплачується щорічна допомога для придбання навчальної літератури в розмірі трьох місячних стипендій. Виплата зазначеної допомоги здійснюється протягом 30 днів після початку навчального року за рахунок коштів, що передбачаються для навчальних закладів у відповідних бюджетах.

Вартість повного державного забезпечення у грошовому еквіваленті для дітей віком від народження до трьох років, від трьох до семи років, від семи до десяти років, від десяти до чотирнадцяти років, від чотирнадцяти до вісімнадцяти років та осіб із числа дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, до двадцяти трьох років визначається відповідно до Закону України "Про прожитковий мінімум".

Державні соціальні стандарти, нормативи споживання, нормативи забезпечення є однаковими для всіх дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, а також осіб із їх числа, незалежно від форми їх влаштування та утримання, і затверджуються відповідно до законодавства.

Спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади у справах сім'ї, дітей та молоді здійснює координацію та методологічне забезпечення діяльності центральних та місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування стосовно соціального захисту дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, осіб із їх числа, а також забезпечує додержання законодавства щодо встановлення опіки і пік-



лування над дітьми-сиротами та дітьми, позбавленими батьківського піклування, їх усиновлення, застосування інших передбачених законодавством форм влаштування дітей.

Органи опіки та піклування забезпечують вирішення питань щодо: встановлення статусу дитини-сироти та дитини, позбавленої батьківського піклування; надання опіки та піклування над дітьми-сиротами та дітьми, позбавленими батьківського піклування, та застосування інших форм влаштування дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування; соціального захисту і захисту особистих, майнових, житлових прав та інтересів дітей; забезпечення пріоритетних форм влаштування дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування; притягнення до відповідальності осіб, які порушують права дитини; надання письмової згоди або заперечення на відчуження нерухомого майна (у тому числі житла) та іншого майна, власником якого є дитина; подання заяв, клопотань, позовів про захист прав дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування.

Соціальний захист та захист прав дітей у межах своєї компетенції здійснюють державні адміністрації районів, районів міст Києва і Севастополя, виконавчих органів міських, районних у містах, сільських, селищних рад.

Органи опіки та піклування мають право перевіряти умови влаштування, утримання, виховання, навчання дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, можуть переводити дітей, життю та здоров'ю (у тому числі психічному) яких загрожує небезпека, до інших форм влаштування дітей.

Безпосереднє ведення справ та координація діяльності стосовно дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, покладаються на служби у справах дітей.

Служба у справах дітей: бере участь у здійсненні заходів щодо соціального захисту і захисту прав та інтересів дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, і несе відповідальність за їх дотримання, а також координує здійснення таких заходів; оформляє документи на усиновлення і застосування інших форм влаштування дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, визначених цим Законом; оформляє клопотання щодо переведення дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, на інші форми влаштування дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування; здійснює контроль за умовами влаштування і утримання дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування; здійснює моніторинг діяльності стосовно дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування; здійснює інші заходи стосовно дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування.

Для здійснення функцій щодо опіки та піклування над дітьми-сиротами та дітьми, позбавленими батьківського піклування, у складі служби у справах дітей створюється окремий підрозділ, діяльність якого визначається в установленому порядку. Штатна чисельність такого підрозділу встановлюється залежно від кількості дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, але має становити не менше двох осіб.

З метою поліпшення матеріального забезпечення дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, митні органи зобов'язані безоплатно передавати закладам, в яких виховуються діти-сироти, дитячим будинкам сімейного типу, прийомним сім'ям дитячі речі, м'який інвентар, транспортні засоби тощо, затримані митними органами і конфісковані в установленому порядку, а також ті, за якими не звернувся власник до закінчення терміну їх зберігання під митним контролем, у кількості, що не перевищує необхідних річних потреб відповідного закладу або сім'ї, за зверненням служби у справах дітей.

Спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади у справах сім'ї, дітей та молоді, органи опіки та піклування сприяють організації та проведенню

благодійних акцій, кошти від яких спрямовуються на матеріальне забезпечення дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, а також осіб із їх числа, які потребують першочергової допомоги, зокрема щодо лікування, оздоровлення тощо.

Таким чином, органи місцевого самоврядування з метою забезпечення належних умов соціального захисту дітей-сиріт здійснюють ряд організаційних та правових заходів, спрямованих на дотримання прав, свобод та інтересів дітей-сиріт, реалізації норм законодавства.

#### **Використані джерела:**

1. Закон України “Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування”.
2. Сімейний кодекс України: наук.-практич. коментар / За заг. ред. С. Я. Фурси. – К.: Видавець Фурса С. Я.; КНТ, 2008. – 676 с.
3. Сімейне право України: підруч. / В. І. Борисова (заг. ред.), І. В. Жилінкова (заг. ред.). – К.: Юрінком Інтер, 2004. – 263 с.
4. Сімейне право України [Текст]: підручн. / За заг. ред. В. І. Борисової, І. В. Жилінкової. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 200 с.
5. Сімейне право України: підруч. / За ред. В. С. Гопанчука. – К.: Істина, 2002. – 273 с.
6. Сімейне право України: підруч. / За ред. Ю. С. Червоного. – К.: Істина, 2004. – 353 с.



#### **Синчак Віктор Петрович,**

*завідувач кафедри менеджменту, економічної теорії та фінансів  
Хмельницького університету управління та права,  
доктор економічних наук, професор*

### **ЗАТВЕРДЖЕННЯ СТАВОК ОПОДАТКУВАННЯ МІСЦЕВИМИ РАДАМИ: ПРІОРИТЕТИ ТА ПРОГАЛИНИ**

Важливою передумовою формування доходів місцевих бюджетів є передбачувана оптимальна структура джерел надходження коштів, серед яких головну роль відіграють податки та збори, незалежно від їхніх класифікаційних ознак. Саме завдяки останнім органам місцевого самоврядування можливо збалансувати бюджети та забезпечити їх виконання за розписом видатків.

Звісно, що на цей процес безпосередньо впливає обсяг фінансових ресурсів, детермінований величиною податкової ставки, затвердження якої, в одному випадку, здійснюється безпосередньо Верховною Радою України, а в іншому – вона встановлюється парламентом у певних межах із наданням права сільським, селищним та міським радам самостійно визначати її розмір, зокрема для місцевих податків і зборів. Однак, якщо стосовно першого моменту полеміки, що виникають в парламенті у процесі розгляду величини ставки оподаткування мають достатній рівень гласності і стають предметом обговорення в суспільстві, то при її встановленні органами місцевого самоврядування це питання належить до суто локальних і не завжди достатньо дискутується.

Зазначене, стає однією з причин відсутності потрібної диференціації податкових ставок, якої так не дістає в затверджених місцевими радами рішеннях, що зменшує гнучкість системи місцевого оподаткування та не сприяє єдиному підходу до можливостей ведення бізнесу різним за економічним потенціалом суб'єктам. Та й у нау-

кових працях вітчизняних дослідників ці питання ще недостатньо розглядаються та, як правило, акцентуються лише на окремих аспектах.

Важливість та актуальність вказаних проблем визначають практичну значущість і корисність їх розв'язання та зумовлюють мету дослідження.

Загальновідомо, що недостатність фінансових ресурсів є однією з нагальних проблем органів місцевого самоврядування, які через брак коштів у бюджетах не можуть у достатній мірі реалізувати свої функції на відповідних територіях і забезпечити фінансування сталого територіального розвитку. За таких умов і виникнення найменшої нагоди їх одержати, зокрема за рахунок установаження ставок оподаткування, цілком природно очікувати від посадових осіб самоврядних органів прийняття управлінського рішення, спрямованого на максимальне збільшення власних доходів місцевого бюджету. Зауважимо, що таке прийняття допускається, як зазначено вище, але з дотриманням меж, якими передбачено мінімальну і максимальну податкові ставки.

Причому тут не потрібно вибудовувати будь-яких ілюзій стосовно протилежного. Адже, як зауважують дослідники нової інституціональної економічної теорії Ерік Г. Фуруботн (США) і Рудольф Ріхтер (Німеччина), які пишуть: “Очевидним є припущення, що суб’єкт прийняття рішення, чи то менеджер фірми, державний чиновник, політик або хто-небудь ще, сам робить вибір, маючи при цьому власну мету у тих рамках, які допускаються чинною організаційною структурою” [1, с. 3].

Останнє підтверджує, що у питанні запровадження ставок оподаткування також можливо керуватись подібним припущенням, оскільки за наявності мінімальної та максимальної податкової ставки дозволено прийняти як першу, так і другу. Тобто все залежить від того, яка мета ставиться. Звісно, що для належного виконання своїх функцій органи місцевого самоврядування будуть орієнтуватись на найбільш можливу величину. Тому нескладно спрогнозувати, що за наведеної ситуації пріоритет буде надано максимальній податковій ставці.

Поряд із цим доцільно відзначити, що бюджетно-податкова діяльність органів територіальної організації влади в нашій державі є достатньо нормативно забезпеченою та унормованою, порівняно з 90-роками, в яких по суті брав початок черговий етап становлення органів місцевого самоврядування в незалежній державі. До того ж, як прописано у статті 26 Закону № 280/97-ВР [2] органам місцевого самоврядування надано виключне право затвердження бюджету, встановлення місцевих податків і зборів (податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, єдиного податку, збору за провадження деяких видів підприємницької діяльності, збору за місця для паркування транспортних засобів, туристичного збору), прийняття рішень щодо надання пільг по зазначених платежах і земельному податку, а також затвердження ставок земельного податку відповідно до Податкового кодексу України [3] (далі – Кодекс).

Відтак, період постійних посилень на недосконале бюджетно-податкове законодавство, сподіваємось, залишився у минулому, а тому у цьому процесі повинні домінувати чіткі дії з наповнення місцевих бюджетів з урахуванням їх інтересів і платників податків. Звичайно, окремі положення, що регулюють такі відносини, потребуватимуть уточнень, але це постійний процес, який повинен спрямовуватись на удосконалення якісних його ознак з метою підвищення ефективності бюджетно-податкової діяльності. Реалізація такого напрямку стала особливо очевидною після прийняття Кодексу, в якому набули чинності положення, спрямовані на дотримання оперативності в роботі місцевих рад щодо прийняття рішень про встановлення відповідних місцевих податків і зборів, а отже – і податкових ставок.

Тут лише зауважимо, що зазначені рішення, відповідно до Кодексу повинні офіційно оприлюднюватись до 15 липня перед початком нового бюджетного року. Адже, в одному випадку, за порушення вказаного терміну такі рішення набиратимуть чинності аж на початку бюджетного періоду після планового року, а в іншому – у разі неприйняття такого документу, застосовуватимуться мінімальні ставки місцевих податків і зборів.

Однак як показують результати проведеного аналізу деяких рішень, якими затверджувались ставки оподаткування, зокрема з єдиного податку, ні одна з трьох досліджуваних місцевих рад, ні за будь-яким видом діяльності не приймала мінімальних податкових ставок (див. табл. 1). Більше того, дві з них (Чернівецька і Хмельницька) для першої групи платників єдиного податку за всіма напрямками продажу товарів і надання побутових послуг затвердили максимальні податкові ставки (10 %), хоча відповідно до Кодексу їх величина може визначатись у межах від 1 до 10 відсотків мінімальної зарплати, встановленої законом на 1 січня.

Таблиця 1

Порівняння ставок оподаткування для платників єдиного податку (%)

| Назва міських рад | Перша група    |   | Друга група    |   |
|-------------------|----------------|---|----------------|---|
|                   | Середня ставка | Відхилення від максимально установленої (в. п.) | Середня ставка | Відхилення від максимально установленої (в. п.) |
| 1                 | 2              | 3   | 4              | 5   |
| Чернівецька       | 10,0           | –   | 15,0           | -5,0  |
| Рівненська        | 7,0            | -3,0  | 11,4           | -8,6  |
| Хмельницька       | 10,0           | –   | 20,0           | –   |

Джерело: [4–6].

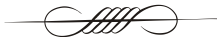
Причому такий підхід Хмельницькою міською радою застосовано і при встановленні максимальної двадцятивідсоткової податкової ставки для другої групи платників, для яких вона відповідно до Кодексу може застосовуватись у межах від 2 до 20 % розміру мінімальної заробітної плати. Останнє більш ніж переконливо доводить, що при затвердженні ставок оподаткування як для першої, так і другої груп платників єдиного податку пріоритет було надано бюджету. Таку позицію, звісно, можна зрозуміти, особливо коли врахувати те, що міський бюджет міста Хмельницького втратив одне з перспективних джерел власних доходів, як от ринковий збір, який у структурі місцевих податків і зборів до набрання чинності Кодексу складав біля 93 %. Вважаємо, що саме ця причина стала однією з основних, що вплинула на рішення місцевої ради при затвердженні податкових ставок з єдиного податку для приватних підприємств.

Безперечно, подібна ситуація властива й для інших місцевих рад. Проте окремі з них більш гнучко підійшли до встановлення ставок оподаткування для фізичних осіб – суб'єктів спрощеної системи оподаткування. Ідеться про рішення Рівненської міської ради, якою для приватних підприємств другої групи затверджено різні ставки (5 %; 7 %; 10 %; 15 %; і 20 %), а при максимальній ставці 10 %, установленій Кодексом для першої групи, затверджено 5 %, 6 % і 10 %.

Тому, на нашу думку, у довготерміновій перспективі пріоритетним завданням для органів місцевого самоврядування має стати дієва підтримка розвитку малого підприємництва через систему гнучкого встановлення місцевими радами ставок оподаткування залежно від видів діяльності, оскільки навіть незначні прогалини у цьому процесі можуть мати зворотній вплив і створюватимуть умови для переміщення бізнесу в інші регіони з більш сприятливим податковим кліматом.

## Використані джерела:

1. Фуруботн Э. Г. *Институты и экономическая теория. Достижения новой институциональной экономической теории* / Э. Г. Фуруботн, Р. Рихтер; пер. с англ. под ред. В. С. Катькало и Н. П. Дроздовой. – Санкт-Петербург: Издательский Дом Санкт-Петербургского государственного университета, 2005. – С. 3.
2. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>.
3. Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 р. № 2755-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.
4. Про внесення змін в рішення 2 сесії Чернівецької міської ради VI скликання (III пленарне засідання) від 25.01.2011 р. № 18 “Про місцеві податки і збори в м. Чернівцях та відміну раніше прийнятих рішень” (щодо спрощеної системи оподаткування, обліку та звітності): Рішення Чернівецької міської ради 18 сесії 18 скликання від 29.12.2011 р. № 359 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.kurs.cv.ua/news\\_2012\\_01\\_04.php](http://www.kurs.cv.ua/news_2012_01_04.php).
5. Про встановлення ставок єдиного податку для суб'єктів підприємницької діяльності – фізичних осіб в м. Хмельницькому та втрату чинності рішень сесій міської ради: Рішення Хмельницької міської ради 13 сесії від 14.12.2011 р. № 2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.khmelnitsky.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=9084%3A-l-r&catid=347%3A-6---14122011&Itemid=554](http://www.khmelnitsky.com/index.php?option=com_content&view=article&id=9084%3A-l-r&catid=347%3A-6---14122011&Itemid=554).
6. Про внесення змін та доповнень до рішення Рівненської міської ради від 17.02.2011 р. № 172 “Про ставки єдиного податку для фізичних осіб – суб'єктів підприємницької діяльності”: Рішення Рівненської міської ради 12 сесії 6 скликання від 27.12.2011 р. № 1542 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://7d.rv.ua/2011/12/28/рішення-рівненської-міської-ради-№-1542/>.



### **Сторожук Ірина Петрівна,**

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

## **ДЕЛЕГУВАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ ЯК БАЗОВИЙ ПРИНЦИП МІСЦЕВОГО УПРАВЛІННЯ**

Взаємодія органів виконавчої влади і місцевого самоврядування на місцях відбувається переважно через систему взаємного делегування повноважень. Тому в якості самостійного принципу необхідно виділити принцип взаємного делегування повноважень.

Певні аспекти у межах цієї проблеми досліджувались у роботах таких вчених, як В. Авер'янов, В. Кампо, В. Борденюк, О. Бабінова, В. Кравченко, М. Корнієнко та інших.

Делегування повноважень – це двохсторонні імперативні правовідносини, в яких один орган має власну компетенцію, визначену нормативними актами, а інший – належну правоздатність на одержання і реалізацію цих повноважень, а компетенція першого органу є джерелом компетенції другого органу.

Аналіз ст. 44 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” дозволяє зробити висновок, що всі викладені в ній повноваження направлені на реалізацію рішень

районних і обласних рад, а також виконання інших завдань, які стоять перед представницьким органом місцевого самоврядування. Це такі повноваження: в сфері соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку (пп. 1, 2, 3, 4 ч. 1 ст. 44 Закону); в сфері бюджету і фінансів (пп. 5, 6 ч. 1 ст. 44 Закону); в сфері житлово-комунального господарства, побутового обслуговування населення, транспорту та зв'язку (пп. 7, 8 ч. 1 і ч. 2 ст. 44 Закону); в галузі будівництва, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту (пп. 10, 13 ч. 1 ст. 44 Закону); в сфері землекористування і охорони навколишнього природного середовища (пп. 14, 15, 16, 17 ч. 1 і пп. 2, 3, 4, 5, 6 ч. 2 ст. 44 Закону).

Місцевим державним адміністраціям делеговані повноваження, які повинні належати виконавчим органам обласних і районних рад, якими останні не наділені. Згідно ст. 58 Закону “Про місцеве самоврядування в Україні” районні і обласні ради утворюють відповідні виконавчі апарати, які здійснюють “організаційне, правове, інформаційне, аналітичне, матеріально-технічне забезпечення діяльності” відповідних рад. У результаті місцеві державні адміністрації в певних галузях діяльності здійснюють роль “виконавчих органів” обласних і районних рад.

Зі змісту ст. 143 Конституції України, яка передбачає надання окремих повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування, виходить, що у структурі компетенцій органів місцевого самоврядування повинні переважати саме власні (самоврядні) повноваження, які безпосередньо пов'язані з рішенням питань місцевого значення, здійсненням функцій місцевого самоврядування. А з закону випливає, що компетенція органів місцевого самоврядування включає в себе більше делегованих повноважень ніж власних. Так в главі 2 Закону України “Про місцеве самоврядування” зафіксовано 68 власних повноважень виконавчих комітетів місцевих рад і 78 делегованих.

Ще одним упущенням цього закону, на нашу точку зору, є те, що і власні, й делеговані повноваження в імперативному порядку включені у компетенції органів місцевого самоврядування. Однак, доречніше було б у статтях, які закріплюють компетенцію органів місцевого самоврядування, включити лише власні повноваження, а ті, які можуть бути делеговані, вписати у законі окремою статтею. Тим самим передбачити право органів місцевого самоврядування відмовитись від виконання останніх за умов, коли вони не у змозі їх належно виконувати (відсутність досвідчених працівників, достатніх фінансових ресурсів).

Тому вбачається доречним вписати у законі окремою статтею не просто державні повноваження, які делеговані органам місцевого самоврядування, а провести їх поділ. При цьому важливо, щоб в законі чітко і однозначно закріплювались державні повноваження якими органи місцевого самоврядування можуть бути наділені, за певних умов, а якими повинні бути наділені обов'язково.

Загальнообов'язкові державні повноваження, які повинні делегуватись всім територіальним громадам відповідного рівня повинні закріплюватись на необмежений термін. І хоча законодавство не виділяє “обов'язкових делегованих повноважень” та такі повноваження завжди були присутні в компетенції органів місцевого самоврядування. Доцільність і необхідність цього витікає з логіки суспільних відносин при здійсненні особливо важливих загальнонаціональних завдань.

Відсутність в законодавстві поняття “обов'язкові делеговані повноваження” по відношенню до територіальних громад і введення в принцип обов'язковості передачі на місцях фінансових і матеріальних коштів для здійснення всіх без виключення делегованих державних повноважень породжує підчас різні колізії. Деякі територіальні громади починають вимагати оплати за виконання вищезазначених державних справ і аналогічних їм. Хоча з точки зору діючого законодавства вони праві. Та зважаючи на вміст в таких

державних повноваженнях чітко вираженого загального інтересу народу, а також враховуючи організаційну складність і нерентабельність визначення і забезпечення при цьому відповідних розрахунків доцільно, подібні повноваження, закріпити в законодавстві в якості обов'язкових, які повинні виконуватись органами місцевого самоврядування на базі використання муніципальної власності чи за рахунок місцевих фінансів.

Тому вбачається доречним внести зміни до базового Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, виділивши в окрему статтю делеговані повноваження у класичному їхньому розумінні та делеговані повноваження як зобов'язання держави:

- повноваження, які делегуються органам місцевого управління на обмежений чи необмежений строк тільки з їхньої згоди. Таке делегування супроводжується передачею фінансових матеріально-технічних та інших ресурсів для їх здійснення;
- обов'язкові державні повноваження, що делегуються органам місцевого самоврядування в незалежності від їх бажання, які виконуються за рахунок коштів місцевого бюджету.

Розглядаючи принцип делегування потрібно також розглянути контроль та відповідальність за виконання делегованих повноважень.

Важливою умовою делегування органам місцевого управління окремих повноважень є організація надійного й ефективного контролю за їх виконанням з боку органів, що їх надали.

У зв'язку з цим вважаємо доречним і необхідним законодавчо закріпити:

- відповідальність органів і посадових осіб за невиконання чи неналежне виконання наданих їм повноважень;
- відповідальність за відмову без об'єктивно обґрунтованих причин від виконання делегованих повноважень;
- відповідальність органів, що делегували повноваження та їх посадових осіб за незабезпечення ресурсами, передбаченими для належного виконання делегованих повноважень;
- матеріальну відповідальність органів, що делегували повноваження та їх посадових осіб, в випадку якщо їх рішення, дії чи бездіяльність призвели до неможливості подальшого виконання делегованих повноважень чи потягли за собою матеріальні збитки.

Вирішення перелічених та інших проблем можливо розпочати з визнання на державному рівні місцевого управління та встановлення загальної конкретної мети – досягнення ефективного управління на місцях. Це повинно знайти своє відображення в Концепції державної регіональної політики. Органи місцевої (державної та самоврядної) влади повинні стати самодостатніми суб'єктами місцевого управління, для чого необхідно вирішити такі першочергові завдання:

- розширити сферу діяльності місцевого самоврядування шляхом делегування повноважень державного управління на територіальний рівень;
- чітко розмежувати повноваження місцевих органів виконавчої влади і місцевого самоврядування;
- розробити детальний механізм делегування повноважень;
- розробити систему відповідальності;
- створити законодавчу базу для повноцінної діяльності територіальних органів влади в нових умовах.

На жаль навіть такі корективи в змісті базових для місцевого управління законів не вирішують основної проблеми стосовно делегування – відсутності механізму делегування повноважень.

Зрозуміло, що у кожному конкретному випадку делегування (навіть того ж повноваження, але між різними органами) буде потребувати певних особливих умов лише для цього випадку, які не можливо врахувати у нормативному порядку.

Отже, юридична природа делегування повинна бути такою: а) делегуватись можуть тільки окремі повноваження, які є частиною власної компетенції, орган не може делегувати більше, чим має сам; б) право делегувати повноваження повинно бути закріплено в законі; в) після делегування повноважень компетенція делегуючого органу не змінюється, компетенція органу, якому делегуються ці повноваження, тимчасово розширюються за рахунок останніх. Делегування повноважень не є формою їхньої повної передачі на рівень того, кому вони делегуються, вони залишаються повноваженнями органу, що їх делегував, який не втрачає при цьому права на прийняття рішень з питань, які входять в сферу делегування; г) акт про делегування повинен обов'язково прийматись делегуючим органом і точно визначити предмет та об'єкт й умови делегації, перелік повноважень, принцип і критерії яких необхідно дотримуватись, форму контролю при здійсненні цих повноважень; д) делеговані повноваження можуть бути в будь-який час відізані, якщо повноваження делегуються на визначений строк, то для припинення делегування не потрібно прийняття юридичного акту, компетенція органу, якому делегувались повноваження, звужується автоматично, якщо повноваження делегуються на невизначений строк, то орган, що делегував повноваження, може в будь-який час припинити делегування; е) переделегування (субделегування) повноважень не повинно допускатись, тому що це суперечить намірам органу, що делегував повноваження.

#### **Використані джерела:**

1. Конституція України від 28 червня 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 // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
3. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20–21. – Ст. 190.



**Терещенко Тетяна Василівна,**

*доцент кафедри державного управління та місцевого самоврядування*

*Хмельницького університету управління та права,*

*кандидат економічних наук, доцент*

**Волошин Сергій Дмитрович,**

*студент магістратури за спеціальністю “Державна служба”*

*факультету управління та економіки*

*Хмельницького університету управління та права*

### **ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРИКЛАДНІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-УПРАВЛІНСЬКОГО МЕХАНІЗМУ ЗАПОБІГАННЯ І ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ**

У сучасних умовах становлення України як незалежної, демократичної, правової та соціальної держави однією з найбільш гострих і складних проблем залишається обмеження масштабів корупції. Корупція стала реальною загрозою національній безпеці країни, оскільки вразила основні сфери суспільного життя, посилила соціальну



напруженість, ускладнила здатність влади здійснювати організаційні та практичні заходи щодо подолання системної кризи, виступає причиною зростання “тіньової” економіки та економічної злочинності, залучила в свої мережі окремих політичних і громадських діячів. Тому досить актуальним є запровадження дієвих інструментів, засобів і способів впливу щодо обмеження та запобігання корупції.

Спроби раціонального осмислення феномену корупції досить давні. Однак до останнього часу в більшості випадків вони обмежуються текстами, що описують самі корупційні злочини або корупційне середовище, в якому вони відбуваються. Ще важче говорити про механізми обмеження та запобігання корупції, оскільки на сьогодні вони не демонструють високої ефективності. Саме це зумовило основну мету проведення цього дослідження, що складається в необхідності обґрунтування змісту організаційно-управлінського механізму запобігання та протидії корупції.

Під корупцією доцільно розуміти суспільно-небезпечне явище, змістом якого є система негативних поглядів, установок і дій посадових осіб, інститутів влади та управлінь, державних і недержавних підприємств, організацій та установ, політичних партій і громадських організацій, спрямованих на задоволення особистих, групових чи корпоративних інтересів шляхом використання свого службового становища, всупереч інтересам суспільства і держави (рис. 1).

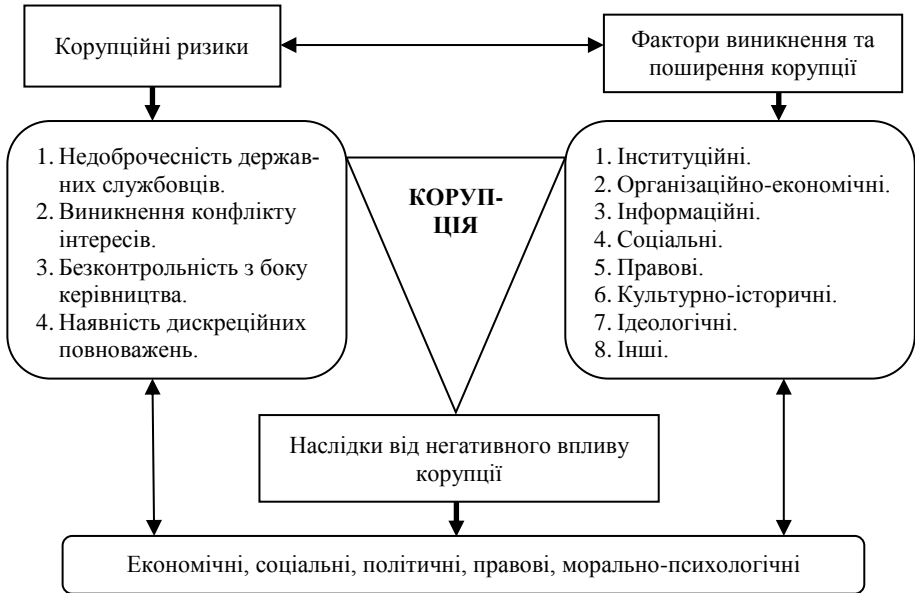


Рис. 1. Фактори, ризики та наслідки корупції.

На нашу думку, забезпечення ефективного процесу запобігання та протидії корупції можливе лише за рахунок комплексного підходу, який передбачає формування цілісного організаційно-управлінського механізму запобігання та протидії корупції (ОУМ). Під ОУМ доцільно розуміти сукупність взаємопов’язаних елементів (методів, інструментів, принципів, функцій і завдань), які відчують цілеспрямований вплив з боку зовнішнього середовища для досягнення цілей (ефектів) його впровадження (рис. 2) [1].

Мета впровадження ОУМ має у своєму арсеналі три взаємопов'язані орієнтири: обмеження корупції, протидія корупції та запобігання корупції. Тобто мета функціонування ОУМ відображається у вигляді послідовного ланцюга, прогнозованим варіантом здійснення якого є попередження корупції і застосування на цій основі профілактичних заходів.

Як видно з рис. 2, центральною фігурою в ОУМ – повинен бути орган державної влади, на який покладається виконання повноважень, передбачених чинним законодавством у сфері запобігання та протидії корупції. Такий орган повинен мати спеціальний статус, функції якого не обмежувалася б лише консультативно-дорадчими, а припускали б дієву антикорупційну діяльність щодо притягнення винних осіб до відповідальності.

Діяльність такого органу повинна будуватися на принципах антикорупційної діяльності, а саме: незалежності, політичної неупередженості, єдності цілей, ієрархії, постійності, контролю, відповідності повноважень, пріоритетності завдань, комплексного поєднання, законності, підзвітності, патріотизму та відданості справі.

У процесі здійснення антикорупційної діяльності відповідні державні органи або посадові особи повинні бути наділені конкретними інструментами впливу, якими б керувались при виконанні своїх обов'язків. Інструменти відіграють важливу роль в ході антикорупційної діяльності, адже мають прикладний характер і дозволяють попереджати виникнення корупційних правопорушень. До таких інструментів належать: правові, нормативні, інформативно-освітні та каральні.

Мета впровадження ОУМ в інститутах державної влади повинна трансформуватися в отримання ефектів, які можуть мати економічний, соціальний, політичний, морально-психологічний, правовий і міжнародний характер (табл. 2).

Таблиця 2

Сукупність ефектів від впровадження організаційно-управлінського механізму запобігання та подолання корупції

| № з/п | Назва ефекту           | Покращення ефективності функціонування  |
|-------|------------------------|---|
| 1     | 2                      | 3   |
| 1.    | Економічний            | Економічної системи держави; процесу розробки економічних реформ; господарської діяльності; надходження внутрішніх та зовнішніх інвестицій; запобігання виникненню фінансових криз                                |
| 2.    | Соціальний             | Соціально-економічних реформ; соціальної рівноваги; принципів соціальної справедливості; доступу громадян до соціальних фондів  |
| 3.    | Політичний             | Рівня легітимності влади; принципів формування і функціонування влади; демократичних основ суспільства і держави; політичної системи в цілому   |
| 4.    | Морально-психологічний | Моралізації суспільства; індивідуальної та суспільної психології; духовних і моральних цінностей  |
| 5.    | Інформаційний          | Доступу громадян до публічної інформації; відкритості, гласності, точності, справедливості, достовірності інформації; періодичності звітності   |
| 6.    | Правовий               | Правових засад функціонування держави та її окремих інститутів; конституційних прав, свобод і законних інтересів громадян; порядку здійснення повноважень посадовими і службовими особами органів державної влади |
| 7.    | Міжнародний            | Іміджу держави у світі; відносин з іншими країнами, міжнародними організаціями і всім міжнародним співтовариством; міжнародних позицій в економічній, соціальній та інших сферах розвитку суспільства             |

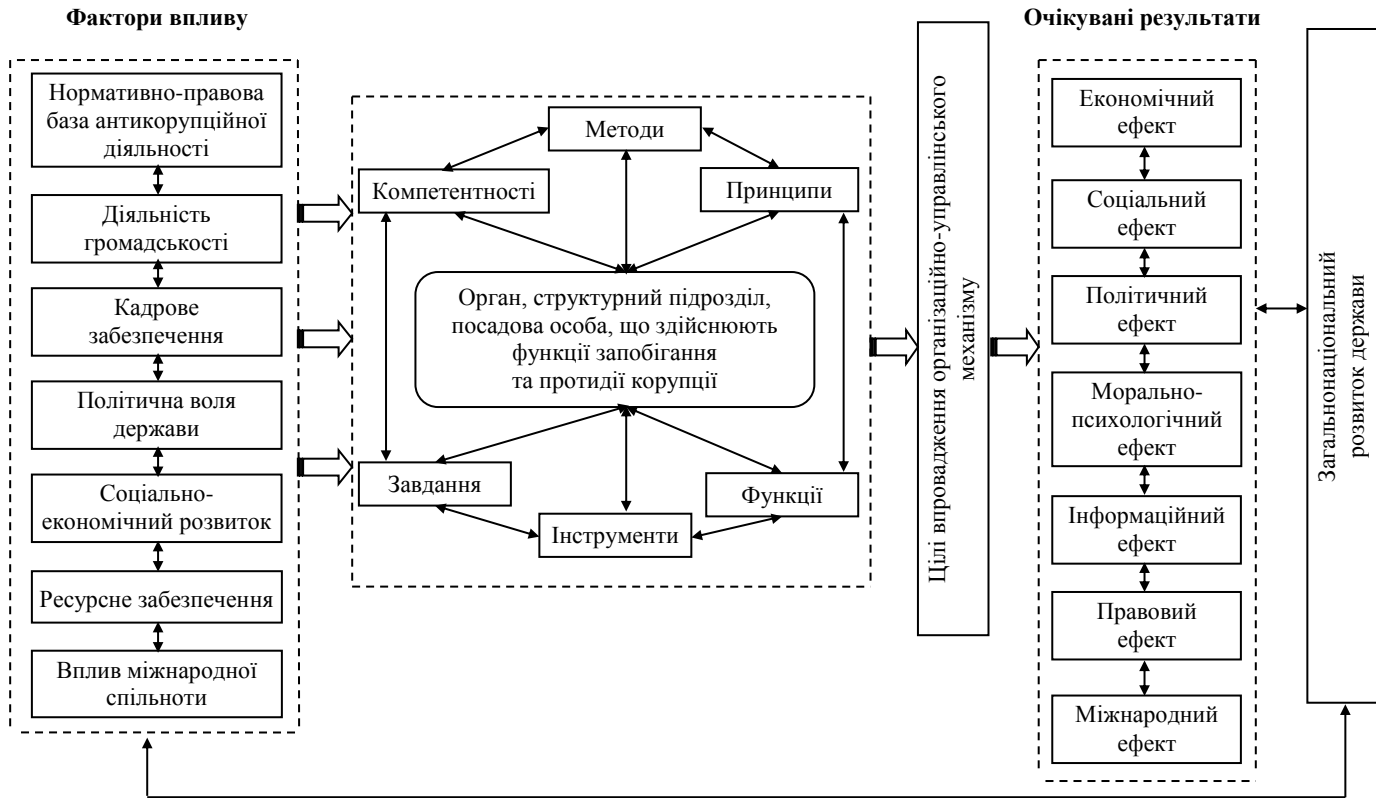
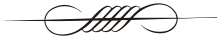


Рис. 2. Схема функціонування організаційно-управлінського механізму запобігання та протидії корупції.

На нашу думку, впровадження організаційно-управлінського механізму запобігання та подолання корупції у такому вигляді дозволить, якщо не подолати корупцію повністю, то дійсно обмежити її поширення. Сукупність вивчених нами ефектів буде здійснювати цілеспрямований, комплексний вплив на загальнонаціональний розвиток країни, від рівня якого залежить якість життя населення, його добробут і захищеність. Схема функціонування ОУМ має у своєму арсеналі також наявність зворотного зв'язку. Тобто, рівень загальнонаціонального розвитку країни впливає на ймовірність отримання досліджуваних ефектів. Ці аспекти, при їх врахуванні, будуть визначати результативність процесу протидії корупції на всіх рівнях розвитку держави.

#### **Використані джерела:**

1. *Систематизовано за: Аспир А. Предпосылки возникновения коррупционных правонарушений в государственной службе Украины / А. Аспир // Научный вестник НЛТУ Украины. – 2011. – № 21. – С. 283–288; Буравлев Ю. М. Коррупция в госаппарате. Правовые и организационные проблемы системного противодействия этому злу / Ю. М. Буравлев // Государство и право. – 2008. – № 11. – С. 11–18; Верстюк С. Коррупция: определение, причины появления, влияние на экономику / С. Верстюк // Экономика Украины. – 2001. – № 3. – С. 68–73; Григорьев Л. Коррупция как препятствие модернизации: институционный подход / Л. Григорьев, М. Овчинников // Вопросы экономики. – 2008. – № 2. – С. 44–60; Карпинский И. Ю. Социально-психологические факторы борьбы с коррупцией в Украине / И. Ю. Карпинский, П. И. Карпинская // Философия. – 2012. – № 1 (81). – С. 71–75.*



**Тищук Тетяна Іванівна,**

*здобувач кафедри конституційного права юридичного факультету  
Львівського національного університету імені Івана Франка*

### **РІШЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ У ПРАВОВОМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ФУНКЦІОНУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

Функціонування і розвиток місцевого самоврядування є визначальним для будь-якої демократичної держави. Форми місцевого самоврядування зумовлюються її політичним, територіальним устроєм, історичними, національними, економічними та іншими ознаками [1, абз. 1 п. 3 мотивувальної частини].

Конституційні положення статей 1, 5, 7, 140 свідчать про те, що Україна не тільки закріплює гарантії місцевого самоврядування в Конституції, а й визначає його як одну з фундаментальних засад демократичного устрою держави і суспільства. Система місцевого самоврядування у своїй основі визначається адміністративно-територіальним устроєм України [1, абз. 3 п. 3 мотивувальної частини]. Відповідно до ст. 5 Конституції України народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. З цього конституційного положення у системному зв'язку із положеннями ст. 6 Конституції України про те, що державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову, випливає, що органи місцевого самоврядування не є органами державної влади, а міс-

цеве самоврядування слід розглядати як форму здійснення народом влади, яка визнається і гарантується в Україні [2, абз. 1 п. 4 мотивувальної частини].

Конституція України, прийнята 28 червня 1996 року, містить понад 20 статей та окремих розділ, що визначають роль і місце місцевого самоврядування в Україні, статус територіальних громад як його первинного суб'єкта, основні принципи формування і функціонування місцевого самоврядування, відносини, які виникають у процесі організації та функціонування місцевого самоврядування, гарантії його здійснення. За чинною Конституцією України політико-правову природу місцевих рад принципово змінено: вони не є органами державної влади, а представницькими органами місцевого самоврядування, через які здійснюється право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [2, абз. 1 п. 5 мотивувальної частини].

На сьогодні, крім Конституції України, питання функціонування місцевого самоврядування регулюється Європейською хартією місцевого самоврядування та цілим рядом законів України, зокрема, “Про місцеве самоврядування в Україні”, “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів”, “Про статус депутатів місцевих рад”, “Про органи самоорганізації населення”, “Про службу в органах місцевого самоврядування”, “Про статус депутатів місцевих рад” та іншими нормативно-правовими актами, утворюють базу законодавчого регулювання питань функціонування місцевого самоврядування в Україні. Проте вони не у повному обсязі здійснюють його правове регулювання, тому важливу роль у забезпеченні функціонування місцевого самоврядування відіграють рішення Конституційного Суду України, які відповідно до Конституції України є обов'язковими на території України.

Рішення Конституційного Суду України мають важливе значення у правовому регулюванні функціонування місцевого самоврядування, що впливає із конституційно-правового статусу органу конституційної юрисдикції та правової природи його рішень. Саме рішення не може активно регулювати функціонування місцевого самоврядування, – це завдання законів та інших нормативно-правових актів, проте не можна нівелювати тієї ролі, які вони виконують. Рішення Конституційного Суду України про офіційне тлумачення може заповнити прогалину у правовому забезпеченні місцевого самоврядування, що зумовлює їх незамінність. Також важливою є і ситуація, коли рішення звільняють законодавство від неконституційних норм, що також здійснює вплив на правове регулювання функціонування місцевого самоврядування.

Системне тлумачення положень ч. 2 ст. 150 Конституції України та ч. 2 ст. 70 Закону України “Про Конституційний Суд України” стосовно порядку виконання тих рішень Конституційного Суду України, в яких не визначено порядку їх виконання, у контексті Конституції України свідчить, що рішення Конституційного Суду України незалежно від того, визначено в них порядок і строки їх виконання чи ні, є обов'язковими до виконання на всій території України. Органи державної влади, органи Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, посадові та службові особи, громадяни та їх об'єднання, іноземці та особи без громадянства повинні утримуватися від застосування чи використання правових актів або їх положень, визнаних неконституційними.

Рішення Конституційного Суду України мають пряму дію і для набрання чинності не потребують підтвердження з боку будь-яких органів державної влади. Обов'язок виконання рішення Конституційного Суду України є вимогою Конституції

України (ч. 2 ст. 150), яка має найвищу юридичну силу щодо всіх інших нормативно-правових актів (ч. 2 ст. 8) [3, абз. 2, 3 п. 4 мотивувальної частини].

Є необхідним навести приклади тих рішень Конституційного Суду України, які є результатом проваджень у сфері законодавства (вище ми його перелічували), яке регулює функціонування місцевого самоврядування.

За період свого існування Конституційний Суд України ухвалив 11 рішень, які мають вплив на організацію та діяльність місцевого самоврядування, а саме: 1. Рішення від 9 лютого 2000 р. № 1-рп/2000 (у справі про місцеве самоврядування). 2. Рішення від 13 липня 2001 р. № 11-рп/2001 (у справі про адміністративно-територіальний устрій). 3. Рішення від 18 червня 2002 р. № 12-рп/2002 (у справі про об'єднання територіальних громад). 4. Рішення від 25 грудня 2003 р. № 21-рп/2003 (у справі про особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування у місті Києві). 5. Рішення від 25 травня 2004 р. № 12-рп/2004 (у справі щодо сумісності посади сільського, селищного, міського голови з мандатом депутата Верховної Ради Автономної Республіки Крим). 6. Рішення від 13 жовтня 2005 р. № 9-рп/2005 (у справі про особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування в районах міста Києва). 7. Рішення від 9 липня 2007 р. № 6-рп/2007 (у справі про соціальні гарантії громадян). 8. Рішення від 16 жовтня 2007 р. № 8-рп/2007 (у справі про граничний вік перебування на державній службі та на службі в органах місцевого самоврядування). 9. Рішення від 25 травня 2008 р. № 10-рп/2008 (у справі щодо предмета та змісту закону про Державний бюджет України). 10. Рішення від 27 травня 2008 р. № 11-рп/2008. 11. Рішення від 16 квітня 2009 р. № 7-рп/2009 (у справі про скасування актів органів місцевого самоврядування).

Кожне із них здійснило суттєвий вплив на правове регулювання функціонування місцевого самоврядування. Два із них є особливо важливими для відзначення, тому, що не лише здійснюють вплив на розвиток місцевого самоврядування в Україні, але є і проявом особливої діяльності Конституційного Суду України. Це рішення у справі про соціальні гарантії громадян та рішення у справі щодо предмета та змісту закону про Державний бюджет України, у кожному із яких зазначено: “Рішення Конституційного Суду України у цій справі має преюдиціальне значення для судів загальної юрисдикції при розгляді ними позовів у зв’язку з правовідносинами, які виникли внаслідок дії положень статей зазначених законів, що визнані неконституційними” [4, п. 5 резолютивної частини]; “Рішення Конституційного Суду України у цій справі має преюдиціальне значення для судів загальної юрисдикції при розгляді ними позовів у зв’язку з правовідносинами, які виникли внаслідок дії положень Закону України “Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України”, визнаних неконституційними” [5, п. 6 резолютивної частини]. Ці рішення відновлюють порушені соціальні права громадян.

Не менш суттєвими є і інші рішення. Вони внесли суттєву роль у розуміння базових термінів у функціонуванні місцевого самоврядування, таких як: “район”, “район у місті”, “організація управління в містах”, “організація управління районами в місті Києві” тощо. Конституційний Суд України у своїх рішеннях: 1. Встановив, що до компетенції сільських, селищних, міських рад належить прийняття рішень з питань адміністративно-територіального устрою (вирішення цих питань не віднесено виключно до повноважень державних органів і може здійснюватися сільськими, селищними, міськими радами в межах і порядку, визначених законами України) [1]. 2. Уточнив статус Київської міської державної адміністрації та Київського міського голови [6]. 3. Визначив, що сільський, селищний, міський голова як головна посадова особа від-

повідної територіальної громади з представницьким мандатом не може одночасно бути депутатом Верховної Ради Автономної Республіки Крим [7]. 4. Закріпив, що районну в місті Києві державну адміністрацію має очолювати лише особа, обрана головою районної в місті Києві ради, яка Президентом України призначається на посаду голови районної в місті Києві державної адміністрації [8]. 5. Закріпив, що орган місцевого самоврядування має право приймати рішення, вносити до них зміни та / чи скасовувати їх на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [9] тощо.

Якщо узагальнити, то картина буде наступною: 5 рішень із них були прийняті у справах про відповідність Конституції України, 6 – про офіційне тлумачення; 8 – за ініціативою народних депутатів України, 1 – спільно Президентом України і народними депутатами України, 1 – Харківською міською радою, 1 – Верховним Судом України; у 4 – із них положення нормативно-правових актів визнанні неконституційними.

Положення ч. 2 ст. 150 Конституції України щодо виконання рішень Конституційного Суду України необхідно розуміти так, що закони, інші правові акти або їх окремі положення, визнанні за цим рішенням неконституційними, не підлягають застосуванню як такі, що відповідно до ч. 2 ст. 152 Конституції України втратили чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України рішення про їх неконституційність [3, п. 2 резолютивної частини].

Всі рішення Конституційного Суду України, як про відповідність Конституції України, так і про офіційне тлумачення Конституції України та законів України є однаково обов'язковими для суб'єктів реалізації рішень Конституційного Суду України. Це означає, що не лише ті рішення, які звільняють законодавство України від невідповідних Основному Закону положень мають безумовно реалізовуватися (хоча Конституція України вказує на виконання, але реалізація охоплює весь спектр цього питання), але і ті в яких дається офіційне тлумачення, яке в подальшому є обов'язковим до застосування.

### **Використані джерела:**

1. Рішення КСУ № 11-рп/2001 від 13 липня 2001 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ccu.gov.ua>.
2. Рішення КСУ № 6-рп/2002 від 26 березня 2002 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ccu.gov.ua>.
3. Рішення КСУ № 15-рп/2000 від 14 грудня 2000 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ccu.gov.ua>.
4. Рішення КСУ № 6-рп/2007 від 9 липня 2007 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ccu.gov.ua>.
5. Рішення КСУ № 10-рп/2008 від 25 травня 2008 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ccu.gov.ua>.
6. Рішення КСУ № 21-рп/2003 від 25 грудня 2003 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ccu.gov.ua>.
7. Рішення КСУ № 12-рп/2004 від 25 травня 2004 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ccu.gov.ua>.
8. Рішення КСУ № 9-рп/2005 від 13 жовтня 2005 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ccu.gov.ua>.
9. Рішення КСУ № 7-рп/2009 від 16 квітня 2009 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ccu.gov.ua>.



**Ткачук Ганна Володимирівна,**  
*студентка 5 курсу юридичного факультету*  
*Хмельницький університет управління та права*

## **ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

На шляху розвитку місцевого самоврядування завжди існувало безліч перешкод. Вони пов'язані передусім з невідпрацьованістю, нестабільністю законодавства, більшість положень якого носить декларативний характер, невизначеністю меж державного управління та місцевого самоврядування, невпровадженістю реформи адміністративно-територіального устрою країни, відсутністю дійового механізму реалізації державної політики щодо розвитку, фінансової та господарської незалежності місцевого самоврядування.

Проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування широко досліджується у вітчизняній науковій літературі, зокрема у працях В. Авер'янова, О. Амосова, В. Вакуленка, В. Кампа, В. Корженка, Ю. Куца та ін. Проте робіт, в яких безпосередньо вивчається зарубіжний досвід сучасної організації місцевого самоврядування, а саме досвід господарської діяльності органів місцевого самоврядування, у вітчизняній науці державного управління значно бракує [3].

Відповідно до норм Європейської хартії місцевого самоврядування, законодавство більшості європейських країн передбачає, що самоврядні територіальні одиниці мають право на незалежне упорядкування місцевими справами на основі відповідальності місцевих органів у межах і на основі закону.

Для прикладу розглянемо відповідний Закон Угорщини “Про місцеве самоврядування”. За цим законом, органи місцевого самоврядування мають право на управління майном і відстоювання права власника на майно громади, а також вільне розпорядження прибутками, отриманими органами місцевого самоврядування.

Господарські повноваження місцевих органів здійснюються під жорстким контролем. І не лише місцевого населення, а й органів державного управління.

Органи місцевого самоврядування ведуть безпосередньо господарську діяльність, здійснюють експлуатацію відповідних підприємств та служб, управляють своїм майном. Цьому відповідає корпоративний статус муніципальних органів, інститут муніципальної власності, договірна форма господарських зв'язків муніципалітету з приватними підприємствами [4].

Муніципалітети наділені статусом корпорації публічного права, а їх майно розглядається як публічна власність. Оскільки суб'єктом права муніципальної власності є не держава в цілому, а окремі муніципальні органи, то це майно виділяється в самостійний вид публічної власності поряд з державною.

Виступаючи як публічно-правова корпорація, муніципалітети мають право придбати майно, володіти, користуватися та розпоряджатися ним, виступати в цивільно-правових відносинах, а також несуть цивільно-правову відповідальність.

Здійснення муніципальними інституціями своїх функцій потребує наявності розгалуженого господарства. У муніципальних публічних службах зайнята значна частина працюючих у держсекторі. У США муніципальні службовці становлять 55,8 % найманих працівників держсектора, тоді як на органи федерації припадає 25 %, штатів – 19,2 %. У місцевому управлінні Великої Британії зайнято 10,4 % працюючого населення (втричі більше, ніж в інших ланках громадського управління). Серед об'єктів



муниципальної власності – школи, бібліотеки, місцеві музеї, окремі театри, молодіжні центри, медичні заклади [1].

У США муніципалітетам належить 2300 тис. миль доріг, тоді як органам федерації і штатів – 740 тис. миль. У муніципальній власності знаходяться 2000 електроенергетичних підприємств (із 3600), частина транспорту загального користування, переважна частина об'єктів водопостачання, очисних споруд.

У веденні британських муніципалітетів – понад 192 тис. миль доріг із 201 тис. громадського користування. Муніципалітети забезпечують 80 % водопостачання населених пунктів. Їм належить третина автотранспортних підприємств, портові споруди, 25 із 120 цивільних аеропортів, ринки, гаражі, лазні, басейни, пральні, невелика частка їдалень, ресторанів та дракарень.

На частку місцевих властей у Німеччині припадає 67 % публічних капіталовкладень у будівництво комунальних служб (федерації – 16 %, земель – 17 %).

Напрями господарської діяльності певною мірою залежать від традицій. Муніципальне житлове господарство набуло розвитку у Великобританії, де приблизно 30 % осель – у муніципальній власності. На житлове будівництво іде близько половини муніципальних капіталовкладень, тоді як у США – не перевищує 6–7 %. У муніципальному житловому фонді мешкає лише 1 % американських сімей [1].

Господарська діяльність муніципальних корпорацій здійснюється значною мірою під контролем місцевої громадськості. Водночас це не означає невтручання органів державної влади та державного управління у цей процес [6, с. 201].

У Великобританії створення та ліквідація муніципальних підприємств, угоди щодо муніципального майна підлягають попередньому схваленню міністерства громадських потреб або інших міністерств. Попереднього схвалення потребують також нове житлове будівництво, купівля землі під забудову, плани реконструкції старих районів.

Надзвичайно прискіпливо регламентовано режим тієї частини муніципального майна господарського призначення, яка має виключно важливе значення: водопостачання, шляхи сполучення, каналізація. Законодавство та судова практика США передбачають, що в управлінні ними муніципалітети діють як агенти штатів, з чітко обмеженими повноваженнями. Ця частина муніципального майна визначається як майно “державного значення”. Його продаж приватним особам взагалі не допускається або допускається за згодою штату. Використання ж іншої частини муніципального майна більш наближене до засад, на яких функціонує приватнопідприємницький сектор.

У Німеччині положеннями про комунально-бюджетне господарювання та положенням про регулювання господарської діяльності комунальних органів та їх участь у господарському кооперуванні з іншими контрагентами детально регламентуються порядок та способи придбання комунальної власності, організаційні форми управління нею, встановлюються поняття господарської діяльності, участь у приватних підприємствах, мотиви, передумови, мета участі, режим управління власними підприємствами, відносини з органами нагляду [5, с. 21].

Виділяються окремо публічно-правові комунальні підприємства, які не мають статусу юридичної особи – найбільш численні. Загалом – це бюджетні організації, вся діяльність яких жорстко обмежена фінансовим планом. Ці підприємства є складовою частиною публічно-правової корпорації, через що позбавлені можливості самостійного ведення багатьох справ, насамперед фінансових. Усі інвестиції, здійснювані цими підприємствами, передбачено фінансовим планом громади. Для власного підприємства рада громади має прийняти статут, призначити керівника і сформував виробничу

комісію як комісію ради. Публічно-правовими комунальними підприємствами, що мають статус юридичної особи, можуть бути тільки комунальні ошадкаси [1].

Таким чином, участь комунальних органів у приватноправових формах господарської діяльності можлива виключно з дозволу вищестоящого органу і за дотримання низки умов. Виходячи з досвіду демократичних країн, можна висловити певні міркування щодо зміцнення матеріально-господарської основи місцевого самоврядування України [7, с. 53].

Насамперед, варто законодавчо закріпити положення про те, що господарська діяльність місцевої влади має здійснюватися відповідно до покладених на неї функцій. Таким чином, комунальні підприємства у своїй діяльності виходитимуть з того, що вони існують насамперед для задоволення певних громадських потреб. Заохочування приватної ініціативи для вирішення місцевих проблем не може супроводжуватися приватизацією існуючих комунальних підприємств і служб, що є монополістами в наданні певних послуг.

Крім того, варто збільшити роль органів місцевого самоврядування в управлінні муніципальною власністю, а саме при видачі дозволів на право відкриття магазинів, установалення правил забудови міст тощо.

Україні потрібне суттєве посилення контролю як за дотриманням фінансової дисципліни місцевої влади, так і за використанням ними нерухомості. Варто встановити, щоб рішення посадових осіб стосовно оренди майна на тривалий термін або ж у значних розмірах, а тим більше – відчуження майна, підлягали затвердженню в одних випадках відповідними представницькими установами, в інших – вищими структурами виконавчої влади.

Вибудовуючи взаємини між центральним урядом та органами місцевого самоврядування, потрібно намагатися досягти тих цілей, до яких прагнуть усі демократичні нації і які часом суперечать одна одній. Першою з них є забезпечення права на місцеве самоврядування, що є основоположним принципом демократичного ладу. Друга мета пов'язана з потребою центрального уряду брати на себе обов'язки загальнодержавного характеру і захищати права всіх громадян. Тому одним із найголовніших завдань, що стоять перед українською владою, є досягнення компромісу між фінансовою та господарською самостійністю органів місцевого самоврядування та забезпеченням загальнодержавних інтересів.

### Використані джерела:

1. Галкін В. М. Досвід місцевого самоврядування розвинутих країн та можливість застосування його в Україні / В. М. Галкін [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kbiuara.kharkov.ua/e-book/db/2007-1-2/doc/5/06.pdf>.
2. Державне управління, державна служба і місцеве самоврядування / За ред. О. Ю. Оболенського. – Хмельницький: Поділля, 1999. – 568 с.
3. Жихор О. Б. Зарубіжний досвід формування місцевих бюджетів / О. Б. Жихор, І. В. Мякота [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://nauka.kushnir.mk.ua/?p=31502>.
4. Камінська Н. В. Зародження місцевої демократії в умовах еволюції українського суспільства / Н. В. Камінська [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://pidruchniki.ws/15290527-pravo/istoriya\\_rozvitku\\_mistseвого\\_samovryaduvannya\\_ukrayini](http://pidruchniki.ws/15290527-pravo/istoriya_rozvitku_mistseвого_samovryaduvannya_ukrayini).
5. Комунальні рівні в Баварії: комунальний устрій та вибори. Персонал в комунальному управлінні. Серія: місцеве (територіальне) самоврядування. – К.: Ін-т держ. управління і самоврядування при Кабінеті Міністрів України, 1999. – 42 с.
6. Куйбіда В. С. Принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування / В. С. Куйбіда. – К.: МАУП, 2004. – 432 с.



**Токар Алла Миколаївна,**

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

## **ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ФОРМ ВЗАЄМОДІЇ У СТАТУТАХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД**

У період переосмислення сутності та значення місцевого самоврядування в Україні особливої актуальності набуває питання нормативного забезпечення функціонування територіальних громад та органів місцевого самоврядування. Саме статут, прийняття кого передбачене ст. 144 Конституції України та ст. 19 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” [1], є одним з дієвих способів саморегуляції територіальної громади села, селища, міста та може сприяти відображенню нових можливостей взаємодії органів місцевого самоврядування при вирішенні управлінських проблем певної адміністративно-територіальної одиниці.

Взаємодія територіальної громади та органів місцевого самоврядування з іншими суб’єктами управління може виражатись в організаційних та правових формах, які є зовнішнім вираженням результатів їх спільної управлінської діяльності.

Організаційними формами взаємодії є спільні органи, організації, спільні засідання, наради, виїзні прийоми громадян, взаємні консультації, науково-практичні конференції, семінари інші спільні заходи.

Правовою формою взаємодії органів місцевого самоврядування є спільні акти управління та адміністративні договори.

Досліджуючи зміст статутів різних адміністративно-територіальних одиниць, відмічаємо, що більшість з них тією чи іншою мірою зазначають різні аспекти взаємовідносин територіальних громад та органів місцевого самоврядування з іншими суб’єктами управлінських відносин. Так, в статуті міста Харкова розділ 7 присвячено регламентації взаємовідносин територіальної громади, її органів і посадових осіб між собою, з державними органами, підприємствами, установами й організаціями [2], главою 2.9 статуту територіальної громади міста Хмельницького регламентується взаємодія органів місцевого самоврядування та об’єднань громадян [3]. Лише в поодиноких статутах вказуються конкретні форми взаємодії органів місцевого самоврядування (для взаємодії та здійснення спільних програм органи місцевого самоврядування міста та обласна державна адміністрація можуть укладати договори, створювати спільні органи та організації (ст. 16 статуту м. Тернівка)) [4].

Досить часто взаємодія місцевих органів управління проявляється в прийнятті органами місцевого самоврядування і місцевими органами виконавчої влади спільних актів, які є функціональною формою взаємодії цих органів з точки зору зовнішнього вираження результатів їх спільної управлінської діяльності. Наявність цих актів обумовлена єдністю кінцевих цілей, що стоять перед зазначеними органами, а саме – ефективне управління конкретною адміністративно-територіальною одиницею. Прикладом такої форми взаємодії можуть слугувати прийняті спільні розпорядження, положення, програми, пропозиції, плани юридичного всеобучу тощо.

Досліджуючи спільні акти місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, відзначаємо, що їм притаманні ознаки характерні для будь-якого акта публічного управління: видаються компетентними органами; мають публічно-владний характер; мають зовнішнє формальне вираження; наділені юридичною силою; обов'язкові до виконання, яке забезпечується примусом; мають правовий характер та юридичні наслідки.

Окрім того, можна виділити специфічні ознаки досліджуваних актів. Акти органів місцевого управління носять вольовий характер, але воля, що виявляється в спільному акті завжди повинна бути узгодженою волею представників органу місцевого самоврядування і місцевої державної адміністрації, тобто спільні акти носять взаємоузгоджений вольовий характер представників публічної влади на місцях.

Аналіз статутних документів територіальних громад свідчить про те, що вони лише відтворюють положення Закону “Про місцеве самоврядування в Україні”, не містять додаткової регламентації проблемних аспектів форм взаємодії відповідних територіальних громад та її органів. Вважаємо, що за таких умов ефективність локальної нормотворчості в умовах становлення дієздатного місцевого самоврядування є достатньо низькою і потребує переосмислення.

До прикладу, зовнішня форма спільних актів не є нормативно встановленою, та зважаючи на принцип діяльності органів влади “дозволено лише те, що передбачено чинним законодавством”, робимо висновок, що форма спільного акта має відповідати нормативно визначеній формі актів кожного з суб'єктів взаємодії.

Відповідно до ст. 59 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” [1] встановлено, що сільський, селищний, міський голова, голова районної у місті, районної, обласної рад в межах своїх повноважень видає розпорядження. Згідно Закону України “Про місцеві державні адміністрації” [5] голови місцевих державних адміністрацій також видають розпорядження. Відповідно, робимо висновок, що спільні акти голів органів місцевого управління при їх взаємодії можуть прийматись лише у формі розпорядження.

Разом із тим, проблемним залишається визначення форми спільного акта, якщо один із суб'єктів взаємодії приймає акти одного виду – лише накази, а інший, наприклад голова держадміністрації – лише розпорядження.

Порядком подання нормативно-правових актів на державну реєстрацію до Міністерства юстиції України та проведення їх державної реєстрації [6], визначено, якщо спільний нормативно-правовий акт приймається суб'єктами нормотворення, які мають різні види розпорядчих документів, то кількість розпорядчих документів має відповідати кількості суб'єктів нормотворення, при цьому такі розпорядчі документи повинні мати одну дату та однаковий заголовок.

Слід зауважити, що поняття “спільний” у загальному контексті відрізняється від того, що пропонує Мін'юст, оскільки термін “спільний” розглядається як синонім слова “єдиний”, а у такому випадку кожен орган фактично має свій документ, який містить однакову нормативну частину.

Оскільки спільні акти, що видаються органами місцевого самоврядування і місцевими органами виконавчої влади повинні прийматись з дотриманням вимог, що пред'являються до кожного з актів зазначених органів, то проблемним є також визначення моменту набуття чинності таких актів.

Законом України “Про місцеві державні адміністрації” визначаються моменти набуття чинності актів місцевих державних адміністрацій (розпоряджень голови місцевої державної адміністрації та наказів керівників структурних підрозділів) нормативного та ненормативного характеру. Так, відповідно до ч. 4 ст. 41 зазначеного закону

акти місцевих державних адміністрацій ненормативного характеру, прийняті в межах їх повноважень, набирають чинності з моменту їх прийняття, якщо самими актами не встановлено пізніший термін введення їх у дію. Нормативно-правові акти місцевих державних адміністрацій, що підлягають державній реєстрації, за законом набирають чинності з моменту їх оприлюднення, якщо самими актами не встановлено пізнішого терміну набрання ними чинності [5].

У цьому контексті відмічаємо, що момент набуття чинності актами голів місцевих державних адміністрацій в підзаконних нормативно-правових актах визначено неоднозначно. Так, Указом Президента “Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади” визначено: нормативно-правові акти, що підлягають державній реєстрації, набувають чинності через 10 днів після їх реєстрації, якщо в них не встановлено пізнішого строку надання їм чинності [7]. У ч. 3 п. 69 “Типового регламенту місцевої державної адміністрації” зазначено, що розпорядження голови місцевої держадміністрації нормативного характеру набирають чинності з моменту їх реєстрації, якщо самими актами не встановлено більш пізній строк введення їх у дію [8].

Вважаємо, що зазначені положення Указу Президент України “Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади” та Постанови Кабінету Міністрів України “Про затвердження Типового регламенту місцевої державної адміністрації” у частині набуття чинності нормативно-правовими актами голів місцевих державних адміністрацій суперечить Закону України “Про місцеві державні адміністрації” і не можуть застосовуватися.

Що ж стосується актів органів місцевого самоврядування, то у п. 5 ст. 59 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” [1] визначено момент набуття чинності нормативних рішень рад – з дня їх офіційного оприлюднення, якщо радою не встановлено більш пізній строк. Що ж до набуття чинності розпоряджень посадових осіб органів місцевого самоврядування (сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті, районної, обласної ради), то, на жаль, ні законом, ні регламентом це питання не регулюється.

Для актів органів місцевого самоврядування законодавством також не передбачена вимога їх реєстрації, вони лише доводяться до відома населення.

Спільні акти повинні прийматись з дотриманням офіційно встановленої процедури для актів кожного з суб’єктів взаємодії, яка передбачає певний порядок підготовки, погодження, обговорення, експертизи проекту акта управління, його затвердження, реєстрації і опублікування. Порушення порядку прийняття актів управління може бути підставою визнання їх недійсними.

Вважаємо, що процедура прийняття та порядок набуття чинності спільних актів органів місцевого управління потребують окремої правової регламентації, так як аналогічні процедури для актів місцевих державних адміністрацій і актів органів місцевого самоврядування не є однаковими.

Підсумовуючи вищезазначене, відмічаємо, що підвищення ефективності управлінських відносин органів місцевого самоврядування може бути повною мірою реалізоване лише за умов постійного вдосконалення конкретних форм управлінської діяльності з урахуванням заміни застарілих форм формами взаємодії, реалізація яких залежить від чіткої правової регламентації. Саме в статутах територіальних громад можна усунути прогалини правового регулювання форм управлінської діяльності та визначити конкретні форми взаємодії органів місцевого самоврядування, встановити правила їх реалізації.

## Використані джерела:

1. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР (зі змінами) // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
2. Статут територіальної громади міста Харкова [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.city.kharkov.ua/ru/article/statut-teritorialnoyi-gromadi-mista-harkova-49.html>.
3. Статут територіальної громади міста Хмельницького [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.khmelnysky.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2:2009-09-02-08-03-55&catid=2:2009-09-02-08-01-37&Itemid=513](http://www.khmelnysky.com/index.php?option=com_content&view=article&id=2:2009-09-02-08-03-55&catid=2:2009-09-02-08-01-37&Itemid=513).
4. Статут територіальної громади міста Тернівка [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://tern.gov.ua/ua/st/pg/220212388967895\\_s/](http://tern.gov.ua/ua/st/pg/220212388967895_s/).
5. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квітня 1999 р. (зі змінами) // Офіційний вісник України. – 1999. – № 18. – Ст. 744.
6. Порядок подання нормативно-правових актів на державну реєстрацію до Міністерства юстиції України та проведення їх державної реєстрації: наказ Міністерства юстиції України від 12.04.2005 р. № 34/5 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 15. – Ст. 799.
7. Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади: Указ Президент України від 03.10.1992 р. № 493/92 (зі змінами) // Збірник указів Президента. – 1992. – № 4.
8. Про затвердження Типового регламенту місцевої державної адміністрації: Постанова Кабінету Міністрів України від 11.12.1999 р. № 2263 у редакції Постанови Кабінету Міністрів України від 31 жовтня 2007 р. № 1270 (зі змінами) // Офіційний вісник України. – 2007. – № 83. – Ст. 3072.



**Требик Людмила Петрівна,**

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

## **РОЛЬ ІНФОРМАЦІЙНОЇ КОМПЕТЕНТНОСТІ ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ В ЕЛЕКТРОННОМУ УРЯДУВАННІ**

Впровадження електронного урядування в Україні необхідно розглядати у контексті адміністративної реформи, де воно є її невід’ємною частиною та спрямоване, насамперед, на надання державних та адміністративних послуг у режимі он-лайн, створення єдиної інформаційно-телекомунікаційної системи підтримки управління персоналом на державній службі, впровадження безпаперових технологій внутрішнього та міжвідомчого документообігу, інтеграції України до світового інформаційного простору, забезпечення відкритості та прозорості влади тощо [1, с 5].

З метою становлення електронного урядування в Україні необхідно послідовно вирішити чотири завдання:

- організація електронного документообігу в органах державної влади й місцевого самоврядування;
- інформування громадян про діяльності органів виконавчої влади й місцевого самоврядування через інформаційні технології;

- забезпечення можливості звернення громадян до органів державної влади через інформаційні технології;
- надання адміністративних послуг через інформаційні технології [2, с. 34–35].

Зрозуміло, щоб вирішити кожне з цих завдань електронного урядування потрібні кваліфіковані державні службовці, які на високому рівні володіють інформаційною компетентністю. Підкреслимо, що інформаційна компетентність державних службовців виявляється у: знанні джерел інформаційних ресурсів, необхідних для професійної діяльності, особливостей інформаційних потоків, нових інформаційних технологій, способів взаємодії людини в соціумі; умінні отримувати інформацію з різних джерел, сприймати, розуміти і оцінювати її; володінні конкретними навичками використання комп'ютерних інформаційних технологій та їх використання при прийнятті ефективних рішень [3, с. 105].

У наказі Головного управління державної служби України наголошується, що “для державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування однією з ключових компетентностей є інформаційно-комунікаційна компетентність, яка проявляється в оволодінні здатністю застосовувати сучасні інформаційно-комунікаційні технології у професійній діяльності; здійснювати діагностику різноманітних аспектів професійної діяльності, побудову алгоритмів дій підлеглих; використовувати прикладні комп'ютерні програми, можливості Інтернет, спілкуватися електронною поштою; застосувати метод навчальних проектів з використанням ІКТ; використовувати новітні комп'ютерні технології та Інтернет для вивчення передового досвіду та удосконалення професійної діяльності” [4].

В умовах електронного урядування та в умовах оновлення інформаційних технологій державному службовцю складно освоїтись у величезному потоці інформації, не володіючи для цього новими навичками збору, пошуку, узагальнення, передачі, зберігання інформації. Тому в процесі становлення і розвитку електронного урядування та інформаційного суспільства слід приділяти інформаційній компетентності державних службовців особливу увагу, оскільки підвищити ефективність діяльності структур державної служби і в електронному вигляді здатний лише фахівець, що включений в процеси із суспільними змінами, що відбуваються та практичного застосування інформаційно-комунікаційних технологій, технологій електронного урядування.

На виконання Наказу головного управління державної служби України № 134 у Хмельницькому центрі перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій постійно проводяться заняття за професійною програмою для голів сільських та селищних рад, державних службовців V-VII категорії. Кожна група слухачів проходить тестування, з метою оцінки рівня професійної компетентності державного службовця.

За результатами анкетування про оцінку рівня комп'ютерної грамотності, що було проведено з січня по вересень 2012 при навчанні сільських та селищних голів у Хмельницькому ЦППК, більшість слухачів оцінила свій рівень інформаційної компетентності, як середній – 56,3%, і як низький – 21%. А у відповіді на питання який рівень володіння інформаційно-пошуковими системами мережі Інтернет, більшість вказала низький – 44%, важко могли оцінити – 17%. За результатами проведеного анкетування нами було виявлено неготовність державних службовців ефективно працювати в електронному урядуванні. Адже електронне урядування передбачає високий рівень знань, умінь та навичок при роботі з різними технологіями електронного урядування.

При опитуванні “За якими напрямками використання персонального комп’ютера було б доцільно проводити підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування” було виділено:

- досконале володіння програмами Word, Excel – 54 %;
- пошук інформації в мережі Інтернет – 57 %;
- електронна пошта – 53 %;
- захист даних та антивіруси – 48,5 %;
- бази даних та робота з ними – 29,2 %.

Державний службовець стає інформаційним посередником між суспільством і інститутами державної влади і повинен володіти необхідними навичками та знаннями при використанні сучасної техніки та технологій електронного урядування. Розвиток в Україні ефективного та результативного електронного урядування можливий, за умови інформаційно-компетентнісного державного службовця, який зможе піднести на світовий рівень процеси взаємодії державного управління з громадянським суспільством та потребами бізнесу.

### **Використані джерела:**

1. *Досвід впровадження е-демократії та е-урядування в Україні / О. І. Архипська., О. А. Баранов, С. В. Дзюба та ін.; за ред. С. В. Дзюби. – К., 2010. – 90 с.*
2. *Серенюк А. О. Інформаційні представництва органів державної влади України / А. О. Серенюк, П. С. Клімушин // Теорія та практика державного управління: зб. наук. пр. – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2007. – Вип. 1 (16). – С. 31–36.*
3. *Требик Л. П. Критерії формування інформаційної компетентності державного службовця / Л. П. Требик // Інформаційне суспільство і сталий розвиток: матер. наук.-практич. семінару до Всесвітнього дня телекомунікацій і інформаційного суспільства. – О.: Вид-во ОРІДУ НАДУ, 2010. – С. 103–109.*
4. *Про затвердження методичних рекомендацій щодо розробки тематичних постійно діючих і короткострокових семінарів, тренінгів, спеціалізованих короткострокових навчальних курсів: наказ Голодержслужби від 25 травня 2011 року № 134 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://nads.gov.ua/control/uk/publishext/article?art\\_id=453030&cat\\_id=35561&base\\_id=247080](http://nads.gov.ua/control/uk/publishext/article?art_id=453030&cat_id=35561&base_id=247080).*



*Харчук Олександр Анатолійович,  
студент 5 курсу факультету управління та економіки  
Хмельницького університету управління та права*

### **ДЕЯКІ НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ УПРАВЛІННЯ КОМУНАЛЬНОЮ ВЛАСНІСТЮ В УКРАЇНІ**

Вступна частина. Ефективність публічного управління залежить від налагодженої взаємодії органів держави, органів місцевого самоврядування, участі громадян та інших зацікавлених сторін. Зокрема, місцеве самоврядування покликане вирішувати питання місцевого значення, питання, що найбільш доцільно виконувати саме на місцевому рівні. Місцеве самоврядування спрямоване на задоволення колективних потреб територіальної громади – населення, жителів, які проживають на території відповідного населеного пункту чи кількох населених пунктів, що мають єдиний адмініст-



ративний центр. Фінансова самостійність місцевого самоврядування залежить від ефективного формування та використання комунальної власності. Удосконалення управління комунальною власністю територіальних громад сіл, селищ, міст на сьогодні зберігає свою актуальність, так як структура комунальної власності повинна сприяти економічному розвитку регіонів.

Основна частина. Згідно із чинним законодавством, місцеве самоврядування – 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 [10].

Держава може надавати органам місцевого самоврядування окремі повноваження виконавчої влади, і виконання делегованих повноважень фінансується державою. А виконання власних повноважень органів місцевого самоврядування забезпечується за рахунок місцевого бюджету.

Одним із принципів місцевого самоврядування є матеріально-фінансова автономія – право територіальних громад та утворених ними органів місцевого самоврядування на володіння, користування і розпорядження майном, що перебуває в комунальній власності, а також фінансовими коштами для здійснення власних повноважень місцевого самоврядування та його органів.

Згідно зі ст. 142 Конституції України [7], матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад.

Територіальні громади сіл, селищ і міст можуть об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності, а також кошти бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ, створювати для цього відповідні органи і служби.

Згідно із частиною першою статті 60 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” територіальним громадам сіл, селищ, міст, районів у містах належить право комунальної власності на 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, рухомі та нерухомі об'єкти, визначені відповідно до закону як об'єкти права комунальної власності, а також кошти, отримані від їх відчуження. Спадщина, визнана судом відумерлою, переходить у власність територіальної громади за місцем відкриття спадщини [10].

Згідно частини п'ятої статті 60 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” органи місцевого самоврядування від імені та в інтересах територіальних громад відповідно до закону здійснюють правомочності щодо володіння, користування та розпорядження об'єктами права комунальної власності, в тому числі виконують усі майнові операції, можуть передавати об'єкти права комунальної власності у постійне або тимчасове користування юридичним та фізичним особам, здавати їх в оренду, продавати і купувати, використовувати як заставу, вирішувати питання їхнього відчуження, визначати в угодах та договорах умови використання та фінансування об'єктів, що приватизуються і передаються у користування й оренду [10].

Ефективність місцевого самоврядування значною мірою залежить від управління об'єктами комунальної власності. Тому що специфіка об'єктів комунальної власності полягає в тому, що, незважаючи на принцип самоокупності та самофінансування, окремі комунальні підприємства є завідомо збитковими. За рахунок об'єктів комунальної власності повинні в першу чергу забезпечуватися соціальні потреби мешканців, які проживають на відповідній території (територіальних громад сіл, селищ, міст). Такі питання, як освіта, охорона здоров'я, культура, вивезення та знешкодження сміття, утримання території (дороги, площі, парки та ін.), водо- та газопостачання, опалення будинків тощо не можуть бути перетворені на прибуткову галузь діяльності: зокрема, освітні та медичні послуги за таких умов не можуть надаватися на платній основі (причини: конституційне гарантування права на безкоштовну освіту, медицину; за рахунок сплати податків повинні надаватися послуги – створення платної освіти чи медицини має супроводжуватися зменшенням чи відміною податків; низька платоспроможність населення), а плата за житлово-комунальні послуги не може перевищувати певний рівень, доступний для суспільства.

Управління об'єктами комунальної власності потребує чіткого та однозначного законодавчого забезпечення. Так, незважаючи на те, що нормативна база налічує досить значний перелік нормативних документів, що регулюють питання у цій сфері, – це Конституція України, Цивільний та Господарський кодекси, закони, постанови Кабінету Міністрів та нормативні акти центральних органів виконавчої влади України, а також накази Фонду державного майна України та органів місцевого самоврядування відповідних адміністративно-територіальних утворень [6], – на сьогодні немає спеціального закону про статус комунальної власності в Україні. Прийняття такого закону в перспективі врегулює відносини у цій сфері та вирішить актуальні питання управління комунальною власністю.

Проблематичним залишається питання можливості фактичного здійснення повноважень районними та обласними радами щодо управління об'єктами їхньої спільної власності – останні мають лише свій виконавчий апарат, що не дозволяє безпосередньо цим радам виконувати такі повноваження.

Для забезпечення фінансових надходжень до місцевого бюджету від використання об'єктів комунальної власності важливо не тільки прагнути до виведення на прибутковий рівень різноманітних об'єктів комунальної власності, перспективним є створення нових підприємств у конкурентних галузях економіки, наприклад, міста. Прикладом може слугувати діяльність комунального таксі. Для подібних проектів необхідно залучати на засадах акціонерної участі і приватні структури, що в підсумку буде гарантувати стабільні надходження до відповідного бюджету і створить нові робочі місця.

Уникнути збитковості конкретних об'єктів комунальної власності можливо за рахунок передачі таких об'єктів в оренду, концесію, шляхом їх приватизації. Це забезпечить використання об'єкта за цільовим призначенням, а також належний контроль за діяльністю з боку відповідного органу місцевого самоврядування. Для виведення збиткових об'єктів на прибутковий рівень функціонування передача їх повинна бути доповнена обґрунтуванням реального бізнес-плану, який засвідчить наміри орендаря дійсно перетворити цей об'єкт на прибутковий, в подальшому, за умови реалізації подібних проектів, це буде стабільним джерелом надходжень до місцевого бюджету.

Нажаль, з багатьох закладів культури, що раніше функціонували, сьогодні багато з них перебувають у складному стані, не використовуються за призначенням, що вимагає перетворення таких об'єктів на заклади, що приносять прибуток – шляхом залучення приватних інвесторів на взаємовигідних умовах – створити привабливі умови

для інвестора і залучити споживача послуг відповідних закладів. Перетворення паркової зони, зеленої зони відпочинку в привабливі для відвідувачів та туристів місця шляхом проведення масових соціально-культурних заходів. За їх відвідування можна знімати з відвідувачів певну (часом навіть символічну) плату для акумулювання коштів, левова частина яких буде спрямовуватися на підтримання благоустрою паркової зони – встановлення ємкостей для сміття, стрижку газонів, виготовлення шпаківень для птахів та ін. У парковій зоні доцільно розміщувати заклади торгівлі пресою, дитячими іграшками, водою, закладами громадського харчування, розміщувати атракціони, каруселі тощо. В осінньо-зимовий період – період новорічних і Різдвяних свят, період канікул в освітніх закладах – можна організувати дозволля школярів, проводити тематичні заходи, залучати їх до участі в різноманітних конкурсах та пізнавальних заходах. Це все дозволить отримати соціально-економічний ефект – задоволення соціальних потреб мешканців і створення нових робочих місць, а також забезпечить утримання відповідних територій у належному стані.

Органи місцевого самоврядування завдяки об'єднанню зусиль мають можливість розвивати туризм у відповідних територіях. Для цього необхідно залучити також громадськість, створити орган з координації над розробленням туристичних маршрутів, що будуть пролягати через територію кількох населених пунктів, що окрім культурного значення, також позначиться на роботі інфраструктурних об'єктів, буде сприяти залученню інвестицій у сферу туризму, дозволить підкреслити соціально-культурну та історичну цінність відповідних об'єктів і сприятиме відновленню архітектурних пам'яток, їх утриманню у належному стані, активізуватиме зацікавленість до культурно-історичної спадщини тощо.

Облаштування закладів масового обслуговування, місць для відпочинку та дозволля, у т. ч. молоді, зможе створити додаткові робочі місця, стимулюватиме активний відпочинок і стане джерелом надходжень до бюджету як результат проведення різноманітних соціально-культурних заходів. Наприклад, стадіони можуть використовуватися для проведення різноманітних концертів, а також за прямим їх призначенням – для використання у спортивних цілях.

Органи місцевого самоврядування повинні стимулювати природоохоронну діяльність з метою гарантування мешканцям відповідних територій права на безпечне навколишнє природне середовище. Охорона довкілля повинна бути побудована таким чином, щоб заохочувати підприємства й населення до ощадливого ставлення до природних ресурсів та зменшувати негативний вплив на довкілля.

Будівництво якісних доріг, їх утримання, а також, догляд за парковою зоною в населених пунктах, надання комунальних послуг (водо-, газо-, електро-, тепlopостачання, вивезення та знешкодження сміття,) послуги з пасажирських перевезень, дотримання чистоти тощо потребують значних фінансових вкладень, тому на сьогодні пошук ефективних шляхів використання об'єктів комунальної власності та наповнення місцевих бюджетів залишається актуальним питанням і результат вирішення якого залежатиме в подальшому від вміння кваліфікованих управлінців використовувати інвестиційні можливості.

Висновки. Місцеве самоврядування як право та реальна можливість територіальних громад вирішувати питання місцевого значення розглядається з точки зору оптимізації та підвищення ефективності управління, з метою найповнішої реалізації регіональних і місцевих інтересів.

Необхідно розрізняти об'єкти комунальної власності, метою діяльності яких є надання послуг соціального характеру (такі об'єкти не є конкурентоспроможними на

ринку і їх діяльність відбувається за рахунок повного бюджетного фінансування), та об'єкти, що повинні діяти на засадах рентабельності та прибутковості (їх функціонування безпосередньо не пов'язане з виконанням соціальних завдань). Створення підприємств комунальної форми власності, здатних бути джерелом доходів до місцевих бюджетів і забезпечувати послуги соціального характеру – напрям роботи органів місцевого самоврядування.

З метою підвищення ефективності управління об'єктами комунальної форми власності необхідно удосконалити організацію роботи місцевих органів щодо управління такими об'єктами, що в кінцевому підсумку дасть змогу збільшити фінансові надходження до місцевих бюджетів та створить умови для того, щоб діяльність місцевого самоврядування щодо вирішення питань місцевого значення здійснювалась на засадах самофінансування, а державна підтримка зводилася до законодавчого регулювання діяльності місцевого самоврядування, визначення правових меж та надання гарантій здійснення відповідних повноважень.

### Використані джерела:

1. Алексеев В. М. *Власність територіальних громад в Україні: шляхи розвитку: монографія* / В. М. Алексеев. – Чернівці: Технодрук, 2007. – 336 с.
2. Батанов О. В. *Муніципальне право України: підручн.* / О. В. Батанов. – Х.: “Одіссеї”, 2008. – 528 с.
3. Герман М. *Основи управління комунальної власності* / М. Герман // *Буковинський вісник державної служби та місцевого самоврядування*. – 2011. – № 1. – С. 24–27.
4. *Децентралізація та ефективне місцеве самоврядування: навчальний посібник для посадовців місцевих та регіональних органів влади та фахівців з розвитку місцевого самоврядування*. – Київ: ПРООН, 2007. – 269 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://msdp.undp.org.ua/data/publications/decentralisation\\_manual.pdf](http://msdp.undp.org.ua/data/publications/decentralisation_manual.pdf).
5. *Європейська хартія місцевого самоврядування, ратифікована Законом № 452/97-ВР від 15 липня 1997 р.* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036).
6. *Комунальна власність в Україні: нормативно-правове забезпечення* / Уклад. М. І. Тітов, В. М. Алексеев. – Х.: Стиль-Издат, 2008. – 432 с.
7. *Конституція України від 28 червня 1996 року* // *Відомості Верховної Ради України*. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
8. *Муніципальне право України* / В. Ф. Погорілко, М. О. Баймуратов, Ю. Ю. Бальцій та ін.; за ред. за ред. М. О. Баймуратова. – К.: Правова єдність, 2009. – 720 с.
9. Нехайчук Д. В. *Вдосконалення управління об'єктами комунальної власності* / Д. В. Нехайчук // *Науковий вісник: фінанси, банки, інвестиції*. – 2010. – № 3 (8). – С. 11–15 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://pk.napks.edu.ua/library/compilations\\_vak/nv/fbi/2010/3/p\\_11\\_15.pdf](http://pk.napks.edu.ua/library/compilations_vak/nv/fbi/2010/3/p_11_15.pdf).
10. *Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР* // *Відомості Верховної Ради України*. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
11. *Проект Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://uaror.org.ua/vidbulosya-zasidannya-robochoj-grupi-z-pitan-rozrobki-konceptii-reformi-miscevogo-samovryaduvannya/>.



**Циц Сергій Віталійович,**  
начальник юридичного відділу  
апарату Хмельницької обласної державної адміністрації,  
кандидат наук з державного управління

## **ЗАГАЛЬНИЙ АНАЛІЗ ЗДІЙСНЕННЯ ДЕЛЕГОВАНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ НА ТЕРИТОРІЇ ХМЕЛЬНИЦЬКОЇ ОБЛАСТІ**

Суттєвою складовою процесу державотворення в Україні є поєднання централізації та децентралізації влади, в результаті чого в адміністративно-територіальних одиницях поєднується державне управління та місцеве самоврядування. Одночасне функціонування двох підсистем публічної влади в межах одних і тих же адміністративно-територіальних одиниць породжує необхідність взаємодії, яка б унеможливила конфлікти чи протистояння між ними. Делегування повноважень з характерними йому ознаками саме є одним із виявів такої взаємодії.

Інститут делегування повноважень на території України був започаткований на початку 90-х років минулого століття. Спочатку таких повноважень було небагато, зокрема ст. 42 Закону України “Про внесення змін до Закону Української РСР “Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування” [1] делегувала 7 повноважень на рівні сільської, селищної, міської рад і 19 – виконавчим комітетам міських рад міст обласного підпорядкування. Стосувались вони переважно вирішення питань землекористування, екології, надання житла тощо. Пізніше Указом Президента України від 30 грудня 1995 року № 1194/95 “Про делегування повноважень державної виконавчої влади головам та очолюваним ними виконавчим комітетам сільських, селищних та міських Рад” [2] обсяг цих повноважень було розширено. Конституцією України, Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” передбачено можливість взаємного делегування окремих повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування і навпаки [3; 4].

Делегування повноважень від органів місцевого самоврядування до місцевих державних адміністрацій відрізняються за своїм характером і механізмом здійснення від делегування у зворотному порядку. Делегування повноважень органам місцевого самоврядування здійснюється в законодавчому порядку, і місцеві державні адміністрації не можуть впливати на визначення обсягу цих повноважень, так само, як і позбавляти органи місцевого самоврядування цих повноважень. Що ж стосується делегування повноважень до місцевих державних адміністрацій, то тут у законодавчому порядку визначається лише коло цих повноважень, а не власне передача, яка відбувається згідно із рішенням районної чи обласної ради і виключно на їхніх пленарних засіданнях.

Делегування районними й обласними радами своїх повноважень відповідним місцевим державним адміністраціям є поширеним явищем; з огляду на відсутність у вказаних рад власних виконавчих органів таке делегування є неминучим. Зокрема, у вересні 1998 року Хмельницька обласна рада делегувала облдержадміністрації 23 повноваження [5, с. 6].

Однак, лише 17 травня 2012 року вперше за останні роки головою Хмельницької обласної державної адміністрації надано звіт депутатському корпусу про здійснення облдержадміністрацією делегованих їй Хмельницькою обласною радою повноважень [6].

Звертаємо увагу, що місцеві державні адміністрації мають окремі контрольно-наглядові функції щодо здійснення органами місцевого самоврядування делегованих повноважень. Постановою Кабінету Міністрів України від 9 березня 1999 року № 339

затверджено Порядок контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади [7].

Відповідно до зазначеного підзаконного нормативно-правового акту контроль здійснюється шляхом аналізу актів органів місцевого самоврядування, надання органами місцевого самоврядування інформації про виконання делегованих повноважень органів виконавчої влади, проведення перевірок діяльності виконавчих органів сільських, селищних, міських рад.

У Хмельницькій обласній державній адміністрації Порядок здійснення контролю розроблено та затверджено розпорядженням голови облдержадміністрації від 7 серпня 2003 року № 276/2003-р [8]. Розпорядчим актом встановлено, що раз у півріччя виконками міських (міст обласного значення) рад та райдержадміністрації надсилають відповідно до 10 та 20 числа місяця наступного за звітним періодом інформації про стан здійснення делегованих повноважень та про проведену у цьому напрямку роботу.

Слід зважати на те, що не завжди виконавська дисципліна є на високому рівні (виконавчі комітети здійснюють інформування не в повному обсязі або взагалі не інформують з окремих питань; інформація готується не ретельно).

У другому півріччі 2011 року районними державними адміністраціями, з виїздом на місце, проведено 145 перевірок здійснення органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади (у тому числі, виконавчими комітетами 139 сільських та 6 селищних рад). Найбільше перевірок проведено Дунаєвською райдержадміністрацією (49), а найменше – Полонською (1).

Згідно з пп. 4.4 розпорядження голови облдержадміністрації від 7 серпня 2003 року № 276/2003-р, голови районних державних адміністрацій повинні щоквартально заслуховувати на засіданнях колегій питання здійснення виконавчими комітетами сільських, селищних, міських (міст районного значення) рад делегованих повноважень. Однак, деякими райдержадміністраціями допускаються факти не розгляду зазначених питань або розгляду лише один раз у півріччя.

Позитивним моментом є те, що за 2011 рік відсутні випадки скасування в судовому порядку актів, пов'язаних із виконанням делегованих повноважень [8].

Важливим аспектом також є те, що контроль може здійснюватися тільки стосовно виконання делегованих виконавчою владою повноважень і має відповідати правовим вимогам задля недопущення, з одного боку – втручання у законну діяльність органів місцевого самоврядування щодо виконання ними власних (самоврядних) повноважень, з іншого – зловживання органами місцевого самоврядування наданими їм повноваженнями.

Разом з тим, на території області були випадки втручання місцевих державних адміністрацій у виконання органами місцевого самоврядування власних повноважень, які призводили до виникнення конфліктних ситуацій. Обласна державна адміністрація шляхом надання практично-методичної допомоги райдержадміністраціям намагається вживати заходів щодо унеможливлення повторення подібних негативних проявів.

Отже, враховуючи вищевикладене, вважаємо, що інститут делегування повноважень при додержанні вимог чинного законодавства суб'єктами реалізації, а також при уникненні формального підходу, є дієвим інструментом вирішення проблем місцевого значення в процесі реалізації державної політики в регіонах.

### **Використані джерела:**

1. *Про внесення змін до Закону Української РСР “Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування”*: Закон України від 26 березня

- 1992 року № 2234-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2234-12/print1352472921920097>.
2. Про делегування повноважень державної виконавчої влади головам та очолюваними ними виконавчим комітетам сільських, селищних та міських Рад: Указ Президента України від 30 грудня 1995 року № 1194/95 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1194/95/print1352472921920097>.
  3. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. – К.: Просвіта, 1996. – 81 с.
  4. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/print1352472921920097>.
  5. Екзамен складає виконавча структура: Інтерв'ю з головою Хмельницької облдержадміністрації В. Лундишивим // Урядовий кур'єр. – 2003. – № 210. – С. 6.
  6. Звіт голови Хмельницької обласної державної адміністрації Ядужи В. С. про здійснення облдержадміністрацією делегованих їй Хмельницькою обласною радою повноважень: Рішення Хмельницької обласної ради від 17 травня 2012 року № 3-11/2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://oblrada.km.ua/menu/podmenu1/69>.
  7. Про затвердження Порядку контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади: постановою Кабінету Міністрів України від 9 березня 1999 року № 339 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/339-99-%D0%BF/print1352472921920097>.
  8. Інформація щодо взаємовідносин між головами обласної, районних адміністрацій та головами рад в Хмельницькій області // Поточний архів Хмельницької обласної державної адміністрації. – 2012.



**Черкас Оксана Григорівна,**

*аспірант кафедри парламентаризму та політичного менеджменту  
Національної академії державного управління при Президентові України*

## **ОСОБЛИВОСТІ ВЗАЄМОДІЇ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УРСР З ОРГАНАМИ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ: РАДЯНСЬКИЙ ПЕРІОД**

Взаємодія органів державного управління з органами місцевого самоврядування є важливим чинником прозорості діяльності влади. У щорічному посланні Президента України до Верховної Ради України зазначається, що реформа органів публічної влади на регіональному, субрегіональному та місцевому рівнях є актуальним напрямом інституційних змін у політичній системі України. Нинішня система державного управління занадто централізована і не відповідає як об'єктивним потребам країни, так і міжнародним зобов'язанням, зокрема у сфері розвитку місцевого самоврядування [5, с. 118]. У посланні акцентується увага, що прийняття низки законодавчих актів дозволяє говорити про розширення правового поля для взаємодії органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства, але говорити про системність та ефективність практики взаємодії зарано [5, с. 234]. З точки зору теорії державного управління переосмислення практики взаємодії органів публічної влади у радянський період дозволить уникнути гальмування процесів реформування органів влади сучасної України. В умовах демократичних

перетворень суспільства та розвитку інструментів, що забезпечують участь громадян в управлінні державою зазначені питання набувають особливої актуальності.

Питання взаємовідносин представницької влади у сучасних суспільно-політичних процесах мають значення в наукових дискусіях та політичному дискурсі владних інституцій і громадянського суспільства. Дослідженням представницьких інституцій займаються правники, політологи, історики, соціологи. Аналіз діяльності представницьких органів влади проводили радянські науковці: С. А. Авакьян, І. А. Азовкин, І. П. Бутко, Л. Т. Кривенко, Л. А. Григорян та ін. За часів незалежності України аналіз діяльність Рад УСРС у період існування СРСР здійснювали О. М. Бандурка, В. М. Даниленко, В. М. Дмитрушко, Ю. Д. Древаль, В. Ф. Погорілко, О. Ф. Фрицький, Ю. С. Шемшученко та ін.

Проте додаткового дослідження потребують особливості взаємозв'язків між органами місцевої та центральної влади, ступінь та механізми впливу партійних структур на державні інституції у радянський період. Ретроспективний аналіз перетворень системи органів народного представництва – Верховної Ради УРСР та органів місцевої влади дозволить виокремити позитивні та негативні чинники, що мають вплив на процеси реформування у період незалежності України.

В управлінській системі України Конституція є основним законом життя держави. Вона закріплює державний устрій та визначає весь спектр відносин (політичних, економічних, соціальних тощо). Автор погоджується з Л. Наливайко, що Конституція регулює основи організації та функціонування державного механізму, політичних партій, професійних спілок, створює правові передумови для новелізації державного ладу України у напрямі його демократизації, гуманізації, орієнтації на забезпечення прав і свобод людини та громадянина [6, с. 31].

Динаміка розвитку органів влади радянського періоду відображена у Конституціях Української Радянської Соціалістичної Республіки (УРСР) прийнятих у 1919 р., 1929 р., 1937 р., 1978 р. [4, с. 56–188].

Після відновлення Української Народної Республіки (УНР) Директорія створила вертикаль трудових рад: від повітових та губернських на місцях до Конгресу трудового народу, який відкрився в січні 1919 р. у Києві. Це був компромісний шлях – між парламентською демократією і радянською республікою. Прийнятий конгресом Закон “Про форми влади в Україні” визначав принципи організації парламенту УНР за європейськими зразками. Але згодом Директорія повернулася до ідей парламентаризму та загального виборчого права, що було проголошено у Декларації 12 серпня 1919 р. [7, с. 13].

Перша діюча конституція України була прийнята 29 квітня 1918 року в Києві, проте діяла недовго – кілька годин. Наступна Конституція УНР була прийнята у 1919 році, проте Україна жила за нею недовго. Радянська влада після встановлення на українських землях намагалася юридично закріпити свої повноваження.

Більшовики у 1919 р. прийняли конституцію Української соціалістичної радянської республіки, яка з невеликими змінами повторювала конституцію РСФСР, прийняту в липні 1918 року. Ця Конституція закріплювала: диктатуру пролетаріату і повновладдя Рад робітничих, солдатських і селянських депутатів; встановлення соціалістичної власності на засоби і знаряддя виробництва та ліквідацію експлуатації людини людиною; встановлення повного національного рівноправ'я і права націй на державне самовизначення; створення нової системи державних органів і принципів їх організаційної діяльності; рівноправ'я трудящих [10, с. 25; 2, с. 110–111].

Конституція УРСР 1937 р. у 13 главах і 146 статтях закріплювала суспільний та державний устрій, вищі та місцеві органи державної влади, бюджет УРСР, організацію



суду і прокуратори, основні права й обов'язки громадян, виборчу систему, герб, прапор, столицю, порядок внесення змін до Конституції. У зазначеному документі проголошувалася перемога соціалізму, та зазначалося, що влада належить трудящим міста і села в уособленні Рад депутатів трудящих. У зазначеному Основному Законі були присутні елементи конституційного закріплення теорії розподілу влад. Так, вищим органом державної влади стала Верховна Рада УРСР. До повноважень якої належало: затвердження народногосподарських планів і державного бюджету, встановлення у відповідності із законодавством Союзу РСР місцевих податків, зборів і неподаткових доходів, законодавства про працю, організацію суду, надання прав громадянства УРСР тощо. У період між сесіями функціонувала Президія, яка видавала Укази, тлумачила закони республіки, контролювала роботу уряду, скликала сесії Верховної Ради, могла проводити референдуми тощо [2, с. 112].

У Конституції УРСР 1978 р. здійснення влади покладалося на систему рад народних депутатів, що становили “політичну основу” УРСР, закріплювався принцип демократичного централізму, на основі якого партійне керівництво мало поєднуватися з творчою активністю мас на місцях. Керівною і спрямовуючою силою суспільства була визначена КПРС, діяльність якої обмежувалася Конституцією [8, с. 149].

Сучасні науковці виокремлюють особливості взаємодії органів влади за радянських часів. Так В. Ф. Погорілко, О. Ф. Фрицький повноваження місцевих рад визначають за принципом “матрьошки”, відповідно до якого певна частина повноважень дублювалася радою іншого рівня. Крім цього повноваження у системі міських рад будувалися за принципом керівництва зверху вниз, а їх виконавчі органи перебували у так званому “подвійному підпорядкуванні”. Щодо формування місцевих бюджетів, то вони розглядалися як складова частина державного [5, с. 87–88].

Георгіца А. З. для радянського типу народного представництва виокремлює широкі представництво різних соціальних інтересів, підзвітність депутатів перед виборцями, що створювало цікавий механізм постійного зв'язку депутата з електоратом [2, с. 113]. З огляду на те, що вказаний тип народного представництва досить успішно функціонує у КНР, автор погоджується із позицією російських юристів Л. Д. Воеводина та Н. А. Богданової, які вказують на неприпустимість зведення представницьких установ тільки до парламентаризму та парламентських форм народовладдя. Радянський тип представництва має такі ж підстави для існування як і парламентські форми правління [1, с. 119]. Водночас практика державного будівництва виявила і слабкі сторони “радянської системи” народовладдя. Зокрема, на всіх рівнях склалися надзвичайно тісні організаційні, структурні та функціональні зв'язки між представницькими органами та виконавчою владою. Це, в свою чергу, привело до зниження ролі представницьких установ, перетворення їх у покірне знаряддя у руках апарату виконавчої та партійної влади.

Іванова Т. М. акцентує увагу на суперечностях розвитку процесів, що стосувалися практичної діяльності Рад народних депутатів у колишньому Радянському Союзі. З одного боку декларувалася необхідність зміцнення матеріально-технічної бази, поступового підпорядкування Радам народних депутатів підприємств, установ, організацій, діяльність яких була пов'язана з обслуговуванням населення. Проте все було зосереджено в руках партійних комітетів, які свідомо гальмували процес розширення прав місцевих Рад народних депутатів [3, с. 65].

Отже, функціональний аналіз діяльності представницьких органів влади у радянській період дозволяє виокремити чинники, які залишилися у “спадок” від органів влади, що функціонували в УРСР. Діяльність сучасних інституцій частково використовує принципи радянської системи управління. Характерними, на нашу думку є на-

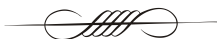
ступні: збереження засад адміністративно-територіального устрою, функціонування місцевих органів влади, виборності депутатів місцевих рад та їх виконкомів, збереження форми роботи Рад депутатів та делегування їх функцій виконавчим органам, опосередкований вплив “партії влади” на державні інституції, вертикальна підпорядкованість органів державної влади, централізація влади, бюрократія.

З точки зору державного управління ретроспективний аналіз взаємодії Верховної Ради УРСР з органами місцевої влади дозволяє виокремити риси, що негативно впливають на сучасний стан організації державної виконавчої влади і самоврядування на місцях. Зокрема, існує проблема розмежування функцій та повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій, збереглося дублювання повноважень органами влади, існує практика неприйняття рішень про передачу на рівень місцевого самоврядування об’єктів власності, фінансових та інших ресурсів.

Зі зміною суспільних реалій сьогодення виникає потреба дослідження стану взаємодії Верховної Ради України з органами місцевого самоврядування та місцевих органів державної влади у період незалежності України, вивчення зарубіжного досвіду взаємодії зазначених суб’єктів управління у формуванні державної політики.

### Використані джерела:

1. Воеводин Л. Д. Оригинальное исследование проблем конституционализма и парламента в России: Очерк – Эссе. / Л. Д. Воеводин, Н. А. Богданова. – М.: Манускрипт, 1996. // Вестник Моск. Ун-та. – Сер. 11., Право. – 1997. – № 2. – С. 119.
2. Георгица А. З. Сучасний парламентаризм: проблеми теорії та практики. – Чернівці: “Рута”, 1998. – 484 с.
3. Іванова Т. М. Організація та діяльність місцевих органів влади Української РСР / Т. М. Іванова // Вісник Дніпропетровського університету імені Альфреда Нобеля. – 2011. – № 1. – С. 61–66.
4. Конституції і конституційні акти України. Історія і сучасність: До 15-річчя Конституції України і 20-ї річниці незалежності України / НАН України; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького / За ред. Ю. С. Шемшученка. – К.: Юридична думка, 2011. – 328 с.
5. Муниципальне право України [Текст]: підручник / За ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. – К.: Юрінком Інтер, 2001. – 352 с.
6. Наливайко Л. Конституційно-правові основи механізму української держави та його принципів / Л. Наливайко // Підприємництво, господарство і право. – 2005. – № 11. – С. 8-11.
7. Основи вітчизняного парламентаризму: підруч. [для студ. вищ. навч. закл.]: у 2 т. / За заг. ред. В. А. Гошовської; уклад.: Н. Б. Ларіна, І. Г. Сурай, К. Ф. Задоя. – К.: НАДУ, 2011. – Т. 1. – 408 с.
8. Основи демократії: навч. посіб. [для студ. вищ. навч. закл.] / Авт. кол.: М. Бессонова, О. Бірюков, С. Бондарчук та ін.; за заг. ред. А. Колодій; М-во освіти і науки України; Акад. пед. наук України, Ін-т вищ. освіти; Укр.-канад. проект “Демократ. освіта”. – К.: Вид-во “Ай Бі”, 2002. – 680 с.
9. Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2012 році: Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. – К.: НІСД, 2012. – 256 с.
10. Стрекозов В. Г. Конституционное право России: учебник / В. Г. Стрекозов, Ю. Д. Казанчев. – М.: Новый юрист, 1987. – С. 25.



## **МІСЦЕВА ІНІЦІАТИВА ЯК ФОРМА БЕЗПОСЕРЕДНЬОЇ ДЕМОКРАТІЇ**

Спеціальними формами безпосереднього волевиявлення територіальних громад, відповідно до чинного законодавства про місцеве самоврядування, є місцеві ініціативи.

Механізм місцевої ініціативи – один з найбільш дієвих механізмів впливу громадян на місцеву раду. Суть механізму полягає у тому, що ініціативна група фактично самостійно готує проект рішення ради з певного питання і подає його у визначеному порядку на розгляд органу місцевого самоврядування.

Територіальна громада через механізм місцевої ініціативи може ініціювати розгляд місцевою радою будь-якого важливого для громади питання, практично незалежно від бажання голови та депутатів ради.

Місцева ініціатива є найбільш потужним інструментом місцевої демократії, однак використовувати його потрібно досить виважено. Адже на виборах громада фактично делегує свої повноваження власному представницькому органу – місцевій раді, обирає керівника виконавчого органу – сільського (селищного, міського) голову. Підняти місцевою ініціативою законно обрані органи місцевого самоврядування навряд чи є доброю практикою, але у разі, коли місцева влада не дослуховується до громади, застосування цього інструмента є цілком виправданим [1, с. 21].

Ст. 9 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” закріплює право членів територіальної громади ініціювати розгляд у раді (у порядку місцевої ініціативи) будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування. Це можуть бути питання, пов’язані з управлінням майном, що перебуває в комунальній власності; затвердженням програм соціально-економічного та культурного розвитку та контролем за їх виконанням; встановленням місцевих податків і зборів відповідно до закону; забезпеченням проведення місцевих референдумів та реалізацією їх результатів; утворенням, реорганізацією та ліквідацією комунальних підприємств, установ, організацій, а також здійсненням контролю за їхньою діяльністю тощо [2].

Змістом конституційно-правового інституту місцевої (громадської) ініціативи є сукупність конституційно-правових норм, які регулюють порядок здійснення у вигляді обов’язкової для розгляду у встановленому законом порядку громадської ініціативи, спрямованої на прийняття представницьким органом місцевого самоврядування в межах встановленої компетенції нормативно-правового акту (відповідно до Конституції та законів) або на вирішення ним в іншій формі важливих питань, що містяться в пропозиціях громадян.

Місцеві ініціативи виступають важливим джерелом інформації, необхідної органам місцевого самоврядування для виявлення актуальних проблем відповідних територій і координації напрямків і видів своєї діяльності, виходячи з інтересів жителів – членів територіальних громад. Важливість закріплення права на місцеву ініціативу в законодавстві України полягає і у тому, що вона дає право територіальній громаді ініціювати розгляд у місцевій раді будь-якого питання, що відноситься до її компетенції, яке є важливим для громади, але яке не виноситься на розгляд ради через небажання це зробити міським головою чи депутатами ради [3].

В Україні закріплена місцева ініціатива, що суттєво відрізняється від безпосередньої нормотворчості та є формою волевиявлення членів територіальної громади шляхом ініціювання розгляду відповідною радою будь-якого питання місцевого значення.

Як і інші форми безпосередньої демократії, місцеві ініціативи також мають свої переваги, зокрема:

- високий рівень залучення громади до вирішення питань місцевого значення;
- можливість мешканцям впливати на рішення місцевої ради.

Існує декілька видів місцевих ініціатив. Так, за змістом їх можна поділяти на правотворчі ініціативи, спрямовані на прийняття, зміну або скасування певного муніципально-правового акта; ініціативи установчого характеру, зокрема ініціативи, які змінюють склад представницького органу місцевого самоврядування; референдні ініціативи тощо. За формою вираження місцеві ініціативи бувають документально оформлені та неформальні тощо.

Суб'єктів місцевої ініціативи можна поділити на наступні групи: суб'єкти ініціативи (громадяни, які проживають на відповідній території та мають право голосу, ініціативні групи або місцеві осередки політичних партій тощо); суб'єкти підготовки та проведення ініціативи (ініціатори, органи місцевого самоврядування тощо); суб'єкти виконання ініціативи (органи або посадові особи місцевого самоврядування) [4, с. 28].

Потреба у здійсненні місцевої ініціативи може виникнути у випадку певного “протистояння” між радою та частиною територіальної громади, що у житті трапляється досить часто.

Власне процес і можливі конструкції ініціювання можуть змінюватись залежно від волі місцевої ради. Не має жодних правових перешкод, щоб місцева рада невідкладно розглянула і реалізувала місцеву ініціативу у повному обсязі або частково.

До прикладу, можна розглянути Статут територіальної громади м. Хмельницького. За цим статутом члени територіальної громади міста Хмельницького мають право ініціювати розгляду міській раді будь-якого питання, віднесеного до відання місцевою самоврядування.

Для ініціювання розгляду у міській раді питань члени територіальної громади створюють ініціативну групу, у складі 5 жителів міста Хмельницького, про то складають заяву, підписану всіма членами ініціативної групи. Ця заява реєструється у міській раді. Не раніше ніж через 10 днів після реєстрації заяви ініціативна група проводить збори громадян за місцем проживання з питань місцевої ініціативи з обов'язковою участю депутатів міської Ради.

Збори громадян за місцем проживання з питань місцевої ініціативи приймають відповідне рішення більшості громадян, присутніх на зборах, відкритим або таємним голосуванням, що вирішується зборами. Рішення зборів підписується головою та секретарем зборів. За результатами зборів складається протокол, який у двох примірниках подається ініціативною групою в міську раду.

У строк не пізніше ніж через 10 днів після подання в міську раду протокол зборів громадян розглядається радою голів постійних комісій за участю міського голови або секретаря міської ради.

Міська рада на своїй сесії обов'язково на відкритому за сіданні розглядає місцеву ініціативу за участю членів ініціативної групи з питань місцевої ініціативи та приймає відповідне рішення. Рішення, прийняті міською радою з питань місцевої ініціативи, обов'язково публікуються в газеті міської ради у термін не пізніше ніж через 10 днів після його прийняття.

Копія рішення надається ініціативній групі з питань місцевої ініціативи. Ці рішення набувають чинності після опублікування в газеті міської ради. Повторний розгляд питань місцевої ініціативи на сесії міської ради проводиться не раніше, ніж через рік після прийняття попереднього рішення з цього питання [5].

На жаль, усі перспективи здійснення місцевих ініціатив гальмуються у зв'язку з відсутністю належного правового регулювання. Для вирішення цієї ситуації є необхідним прийняття Закону про місцеві ініціативи, в якому визначити статус, порядок організації, внесення місцевої ініціативи на розгляд ради, який визначається представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади, визначити види місцевих ініціатив влади, суб'єктів внесення місцевих ініціатив та ін.

Отже, місцева ініціатива є важливою формою безпосередньої демократії в Україні. Вона виступає формою безпосередньої участі членів територіальної громади міста (села, селища) в місцевому самоврядуванні. Місцева ініціатива здійснює вагомий вплив на рішення органів місцевого самоврядування і тому все частіше застосовуються на практиці.

#### **Використані джерела:**

1. *Абрам'юк І. Врегулювання механізмів участі громадян в управлінні громадою / І. Абрам'юк, А. Ткачук. – К.: Легальний статус, 2011. – 64 с.*
2. *Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР.*
3. *Галус О. О. Місцеві ініціативи як форма безпосереднього народовладдя в Україні / О. О. Галус // Визначальні тенденції генезису державності і права: зб. наук. праць за матеріалами Міжнар. наук.-практ. конф. “Треті Прибузькі юридичні читання”, 2007 р., Миколаїв / за ред. В. І. Терентьєва, О. В. Козаченка. – Миколаїв: Вид-во “Гліон”, 2007. – С. 386–388.*
4. *Толкованов В. В. Посібник з питань партисипативної демократії (демократії участі) на місцевому рівні / В. В. Толкованов. – К.: Крамар, 2011.*
5. *Статут територіальної громади міста Хмельницького, затверджений Рішенням Хмельницької міської ради від 29 жовтня 1997 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.khmelnytsky.com>.*



**Шульга Марина Андріївна,**

*професор кафедри державного управління  
Київського національного університету імені Тараса Шевченка,  
доктор політичних наук, професор*

### **МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ У КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОМУ ТА СОЦІАЛЬНО-ПОЛІТИЧНОМУ ВИМІРАХ**

Ефективність та оптимізація державотворчих процесів в Україні, змістом яких, поміж іншим, є пошук децентралізованих альтернатив задавненим централізованим структурам, потребують, передусім, визначення їх концептуальних засад і теоретико-методологічних координат. Одним із перших кроків на шляху до осмислення останніх може бути розрізнення та аналіз двох аспектів проблеми місцевого самоврядування, а саме: конституційно-правового і соціально-політичного.

Перший аспект полягає у забезпеченні належного співвідношення централізації і децентралізації, вертикалі та горизонталі, одномірності та багатомірності у державному управлінні. Таке співвідношення усталюється Конституцією країни, а його аналіз передбачає вивчення відповідних юридичних норм і законів. Так, стаття 132 Конституції України стверджує: “Територіальний устрій України ґрунтується на заса-

дах єдності і цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій” [1]. А в статті 140 Конституції України зазначається: “Місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об’єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селищ та міст – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України” [1]. Дієвість цих статей Конституції та відповідних законів вимагає від науковців належного відпрацювання понять “регіон”, “територія”, “територіальна громада” тощо, як об’єктів центрального державного управління та як суб’єктів місцевого самоврядування. Ці поняття є важливими в межах конституційно-правового аспекту проблеми місцевого самоврядування, а їх невизначеність та, як наслідок, розмитість компетенції центральних і місцевих органів державного управління, багато у чому не дозволяє населенню тієї чи іншої території усвідомити свою здатність до здійснення самоврядних функцій у її межах.

У соціально-політичному вимірі проблема місцевого самоврядування як проблема раціонального співвідношення між центром і місцями постає вже не як суто державознавча і конституційно-правова, а, скоріше, як соціально-політична і, навіть, культурно-психологічна за своїм змістом. Адже саме через організацію самоврядної діяльності населення із урахуванням усієї суми місцевих умов та особливостей здійснюється “...зусилля забезпечити ще до прийняття рішення (колективно-обов’язкового) можливість проведення його в життя і достатній консенсус з цього приводу” [2, с. 114]. У цьому випадку дослідницький пошук виходить за межі суто юридичного дискурсу і, сприймаючи відповідні законодавчі акти як необхідну передумову державотворчих процесів, спрямовується на віднаходження соціально-політичних механізмів утримання самоврядної активності громадян в межах Конституції і закону, в тому числі й механізмів забезпечення прихильності громадян проголошеним реформам та мотивації їх до активної участі в практичному здійсненні цих реформ.

Чільне місце серед таких механізмів, на думку британських дослідників Малькольма Пейна та Пітера Уїлмота, може зайняти поняття “товариство”. Саме “товариство”, а не “територія” чи “регіон”, вважають вони, виявляється сьогодні і осередком самоврядної діяльності людей, і могутнім мотиваційним чинником цієї діяльності. Доцільність організації управління на рівні товариств пояснюється тим, що прогресуючі індивідуалізація та приватизація людського життя в сучасних суспільствах обумовлює реалізацію найважливіших аспектів життєдіяльності громадян не в офіційних політичних та соціальних органах, а на більш “прихованому” індивідуальному рівні та в малих соціальних групах. На думку М. Пейна, “товариство”, з одного боку, є спонтанним природним утворенням. А, з іншого, – деякою ідеальною конструкцією, символом, що втілює у собі уявлення та сподівання людей щодо певного стилю соціального життя. Ця конструкція “...зрозуміла людям і легко викликає позитивну ідентифікацію ... а тому спроможна бути могутнім мотивуючим чинником для їх дій” [3, с. 48].

М. Пейн пропонує розрізнити три види “товариства”, а саме: “територіальне товариство”, “товариство за інтересами” і “товариство симпатій”. “Територіальне товариство” базується на просторовій близькості людей, які вступають у постійні контакти між собою з приводу питань, обумовлених сумісним проживанням у певному районі. “Товариство за інтересами” виникає на підставі спільних інтересів, які стосуються роботи, дозвілля тощо. Його різновидом є товариства, що конститууються значущими соціальними зв’язками, наприклад, етнічними. До “товариств за інтересами” на-

лежать й товариства ділових людей. У “товаристві симпатій” людина відчуває свою особливу (емоційно забарвлену) приналежність до решти людей, взаємна прихильність між якими є наслідком зовнішньої загрози своєму існуванню з боку групи, що має протилежні інтереси.

Оскільки “товариство” є спонтанним об’єднанням людей, що протистоїть тенденціям знеособлення і відчуження, властивим сучасним державам, завдання центральних органів влади полягає не стільки в заохоченні стихійно виникаючих самоврядних структур, скільки у використанні сил, які зароджуються “в процесі природної життєдіяльності суспільства” (М. Пейн), у своїх інтересах. Згідно із тим же М. Пейном, це досягається за рахунок залучення сучасних форм самоврядування до соціальної політики, яка, орієнтуючись на загальнодержавні інтереси, – згоду та порядок, – покликана задовольнити приватні інтереси громадян. Наслідком цього стає набуття формами самоврядної діяльності вигляду так званих “місцевих ініціатив”. П. Уілмот виокремлює декілька типів останніх. Так, “місцеве життя”, означаючи повсякденне життя, використовується соціальною політикою для підтримки й стимулювання повсякденних контактів між людьми з метою забезпечення сприятливого мікрота макросоціального клімату. “Дії усередині товариства” можуть бути використані для згуртування групи для того, щоб уможливити більш активну її участь у виробленні та реалізації рішень, які її стосуються. “Розвиток товариства” є не лише засобом покращення життя людей у цьому районі, а й інструментом управління процесом такого покращення, засобом досягнення цілей, важливих передусім для “центру” й не обов’язково поділюваних місцевими жителями. “Місцева політика” є комплексом програм, спрямованих на досягнення, шляхом залучення місцевого населення, “зовнішніх” стосовно цього населення цілей.

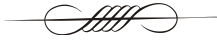
Різновидами “місцевої політики” можна вважати “місцеві програми” і “місцеві служби”. “Місцеві програми”, зазвичай, повністю не відповідають інтересам товариства, але, однак, містять у собі моменти, які частково враховують інтереси місцевих жителів і передбачають їх активну участь у своєму здійсненні. “Місцеві служби” забезпечують здійснення соціальної роботи, яка є важливою складовою соціальної політики, а тому й засобом зняття і попередження опозиційності самоврядних форм державним структурам. Як така, соціальна робота, з одного боку, спрямована на посилення “почуття належності до певної соціальної спільноти” (М. Пейн), а, з іншого, – на вирішення проблем соціальної нерівності й соціальної дезінтеграції. Останнє досягається внаслідок надання населенню різних видів соціальної допомоги, створення різноманітних громадських об’єднань і фондів, що беруть на себе частину функцій, попередньо виконуваних державними службами.

Отже, дослідження проблеми місцевого самоуправління може здійснюватися у двох аспектах – конституційно-правовому і соціально-політичному. У першому випадку мова йде про створення необхідної законодавчої бази для місцевого самоврядування, правових актів, які покликані забезпечити здійснення процесів централізації та децентралізації у межах, окреслених Конституцією. У другому – про пошук соціально-політичних і, певною мірою, культурно-психологічних механізмів утримання спонтанно виникаючих форм самоврядної діяльності громадян в усталених конституційно-правових межах.

#### **Використані джерела:**

1. Конституція України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/conv>.

2. Луман Н. *Метаморфозы государства. Эссе* / Никлас Луман // *Проблемы теоретической социологии. Вып. 2.* – СПб.: Изд-во СПбГУ, 1996. – С. 112–127.
3. *Взаимосвязь социальной работы и социальной практики / под ред. Ш. Рамон.* – М.: Аспект-Пресс, 1997. – 256 с.



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

### **ІНВЕСТИЦІЙНИЙ МЕХАНІЗМ ЯК ФАКТОР СТИМУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ**

Інвестиції на сьогодні є важливим елементом економіки України, передумовою сталого розвитку кожного регіону окремо та країни у цілому, основою підвищення життєвого рівня населення й ефективності господарської діяльності, створення конкурентоздатної економіки світового рівня. Тому активізація інвестиційної діяльності у міру розвитку, поглиблення, трансформації економічних відносин в Україні стає одним із пріоритетних завдань, що вимагає невідкладного вирішення на всіх рівнях господарювання.

Основною метою інвестиційної діяльності є забезпечення найбільш ефективних шляхів реалізації інвестиційної стратегії компанії (фірми), підприємства чи регіону на окремих етапах їхнього розвитку. Підвищення ефективності інвестиційної діяльності є головним завданням інвестиційного механізму. Питання, пов'язані з формуванням механізмів активізації інвестиційної діяльності, є особливо актуальними для розвитку територіальних громад.

У сучасній економічній літературі досить часто зустрічаються такі поняття як “фінансовий механізм”, “господарський механізм”, “організаційний механізм”, “економічний механізм”, але недостатньо дослідженою залишається категорія інвестиційного механізму стосовно стратегічного потенціалу. Базовим елементом даного визначення є поняття “механізм”. Відповідно до трактування Тлумачного словника української мови, механізм – це: 1) пристрій, що передає або перетворює рух; 2) внутрішня будова, система чого-небудь, що забезпечує порядок в якому-небудь виді діяльності, процесі; 3) сукупність станів і процесів, з яких складається певне явище [1, с. 367; 3, с. 619].

Тобто, механізм необхідно розглядати по відношенню до якого-небудь конкретного явища чи процесу. Найбільш часто вживаним є термін “механізм управління” стосовно будь-якої організації чи соціально-економічної системи взагалі.

Поняття “інвестиційний механізм” як складова механізму управління у науковій літературі часто ототожнюється із фінансово-кредитним. Причиною цього, на наш погляд, є те, що різновидом механізмів залучення і розміщення інвестиційних ресурсів є фінансові, кредитні та розрахункові механізми. Розрахункові механізми розглядаються як механізми проведення й управління розрахунково-касовим обслуговуванням. Згідно з положеннями теорії економічного управління до складу системи економічних відносин входять суб'єкти, об'єкти та механізм реалізації економічних відносин. У той же час формування механізму відбувається з урахуванням особливостей суб'єктів та об'єкта системи економічних відносин. Наприклад, механізм банківського інвестування – з урахуванням специфіки банку, а механізм інвестування регіону формується з урахуванням специфіки розвитку регіону.



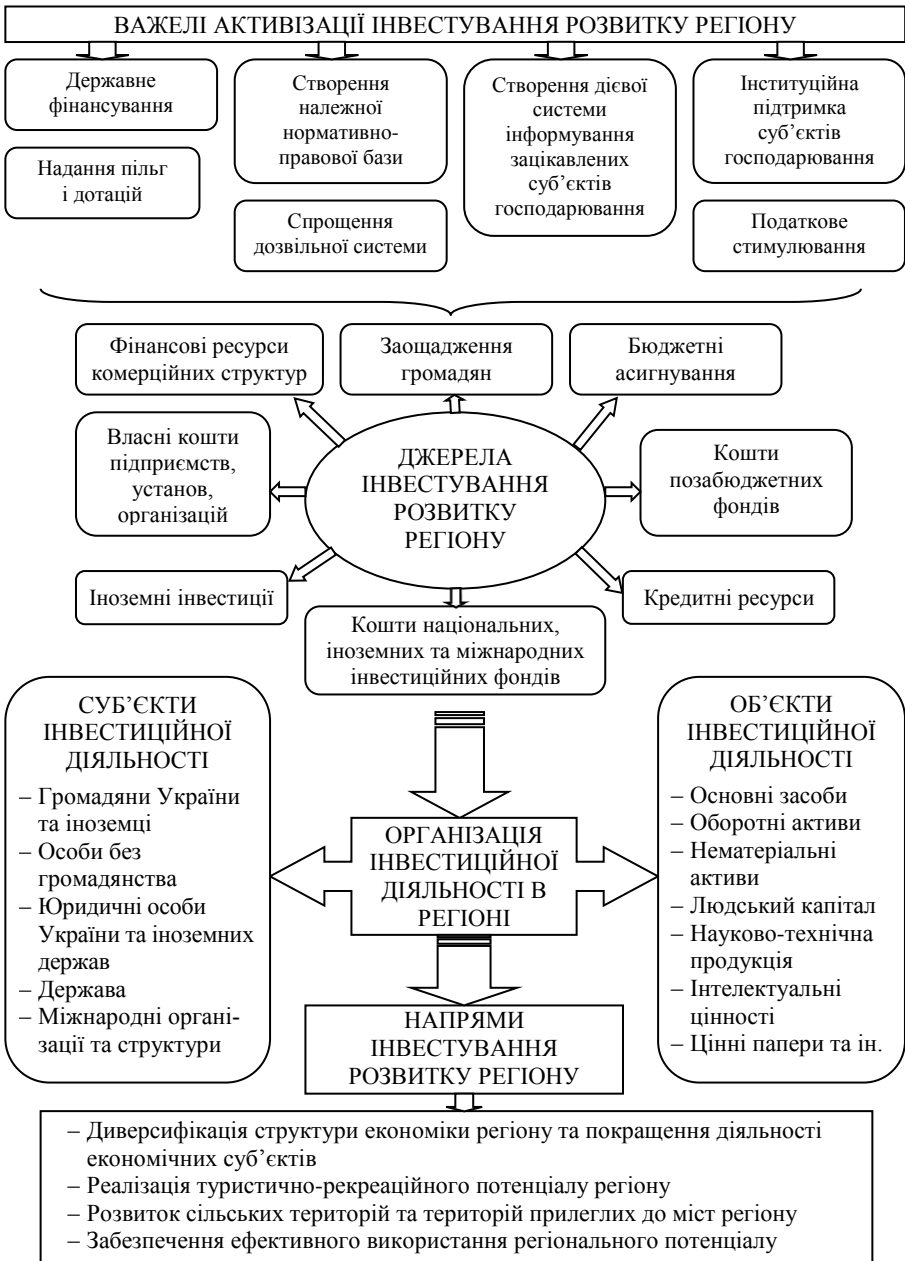


Рис. 1. Структурно-логічна схема інвестиційного механізму розвитку регіону.

Так, Ілларіонов О. Ю. зазначає, що інвестиційні механізми зводяться до простих цивільно-правових конструкцій типу договорів про сумісну діяльність державних підприємств (окремих шахт) із підприємницькими структурами або до оренди частини майнового комплексу (окремих бремсбергів тощо), рідше – до оренди цілісних майнових комплексів [2].

На думку деяких вчених-економістів недостатність досліджень полягає у тому, що більше уваги приділяється питанням функціонування оборотних фондів, залишаючи поза увагою проблему відтворення основних фондів. Більшість вітчизняних економістів акцентують увагу на необхідності вдосконалення фінансово-кредитного механізму та формування ефективного інноваційно-інвестиційного механізму.

Про розробку механізму ідеться у тому випадку, коли одні економічні явища стають імпульсом для виникнення інших, що, при умові проходження у певній послідовності, призводить до отримання результату. Так, створення й ефективне функціонування інвестиційного механізму стимулювання розвитку регіону в перспективі сприятиме економічному піднесенню визначених галузей і видів діяльності.

Організація інвестування розвитку територіальної громади має ґрунтуватись на реальних джерелах залучення необхідного обсягу інвестиційних ресурсів, визначення напрямів їхнього ефективного використання, створення інноваційного продукту з орієнтацією на нагальні потреби перспективних галузей регіональної економіки, втілення наукових розробок у практику. Отже, ми вважаємо, що інвестиційний механізм стимулювання розвитку територіальної громади у своїй основі – це система заходів, важелів, стимулів та інструментів впливу суб'єктів управління на об'єкт управління, з метою розвитку й підтримки економічних явищ і процесів, певних галузей та видів діяльності у поєднанні з можливими формами їхнього інвестування у межах окремої території (регіону).

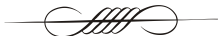
Основними завданнями формування та приведення у дію такого механізму є: стимулювання діяльності, що має на меті створення нових технологій і продуктів; використання всіх можливих джерел надходження інвестиційних ресурсів; організація впровадження досягнень науки та результатів наукових розробок; реалізація інвестиційних програм і проєктів на умовах, прийнятних для виробників; поєднання державної підтримки з активізацією участі приватного капіталу в інвестиційних процесах (рис. 1).

При розгляді складу та структури інвестиційного механізму як фактору стимулювання розвитку територіальної громади було визначено, що інвестиційний механізм – це, перш за все, механізм інвестування. У рамках механізму інвестування здійснюється залучення ресурсів у відтворення основних фондів, людського капіталу, оборотних коштів, нематеріальних активів та інтелектуальних цінностей. Тому інвестиційний механізм є не тільки механізмом залучення та розміщення, але й управління ресурсами. Держава на макрорівні, регіон – на мезорівні, а окремий інвестор – на мікрорівні здійснює управління інвестиційною діяльністю з метою її ефективного провадження.

Таким чином, визначення інвестиційного механізму є результатом загального та критичного переосмислення здобутків економічної науки. Специфіка функціонування інвестиційного механізму недостатньо розкрита, що у деякій мірі пов'язано з розбіжностями у трактуваннях таких понять як “інвестиції”, “інвестиційна діяльність”, власне “механізм”. Це свідчить про існування потреби подальшого вивчення інвестиційного механізму як основного фактора стимулювання розвитку території (регіону) з метою досягнення економічного, соціального та інших ефектів.

### Використані джерела:

1. Бибик С. П. Словник іноземних слів: тлумачення, словотворення, та слововживання / С. П. Бибик, Г. М. Сюта / За ред. С. Я. Єрмоленко. – Харків: Фоліо, 2006. – 623 с.
2. Ілларіонов О. Ю. Нормативне забезпечення прискорення інвестиційних процесів у вугільній галузі України / О. Ю. Ілларіонов [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://intkonf.org/illarionov-ouu-normativne-zabezpechennya-priskorennya-investitsiynih-protsesiv-u-vugilnyi-galuzi-ukraini>.
3. Новий тлумачний словник української мови: у чотирьох томах. Т. 2 / Укладачі: В. Яременко, О. Сліпушко. – К.: “Аконіт”, 1999. – 910 с.



## ЗМІСТ

|   |    |
|---|----|
| <b>Алексєєв В. М.</b> Ключові проблеми реформування територіальної організації влади в Україні .....  | 3  |
| <b>Андріянова Л. А.</b> До проблем та перспектив реформування територіальної організації влади в Україні .....  | 6  |
| <b>Антонюк А. П.</b> Бюджетно-податкова діяльність органів місцевого самоврядування в умовах становлення податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки ...        | 8  |
| <b>Арзянцева Д. А.</b> Перспективи розвитку державно-приватного партнерства у сфері охорони здоров'я .....  | 11 |
| <b>Баськова А. О.</b> До питання підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування .....  | 15 |
| <b>Батанов О. В.</b> Парадигма сучасного муніципалізму .....  | 18 |
| <b>Баюк М. І., Молдован Е. С.</b> Особливості підвищення кваліфікації сільських, селищних голів .....   | 21 |
| <b>Бегаль Л. А.</b> Передумови формування системи менеджменту якості в органах самоврядування міст України .....  | 24 |
| <b>Бориславський Л. В.</b> Проблеми модернізації положень Конституції України щодо власності народу України на землю .....  | 28 |
| <b>Вальчук А. М.</b> Церква і держава: проблеми співіснування у світлі розвитку місцевого самоврядування в Україні .....  | 31 |
| <b>Вальчук Н. О.</b> Конституційно-правові засади регламентації функціонування релігійних організацій у світлі розвитку місцевого самоврядування .....                        | 33 |
| <b>Василенко Ю. В.</b> Проблемні аспекти фінансового контролю органів місцевого самоврядування у бюджетному процесі .....   | 35 |
| <b>Виговська Т. В.</b> Проблеми ефективності екологічного управління та використання коштів з фонду охорони навколишнього природного середовища на Хмельниччині ..            | 37 |
| <b>Гайова О. В.</b> Фінансування місцевого самоврядування: питання теорії і практики ...  | 40 |
| <b>Галус О. М.</b> Освітній округ як інноваційна модель управління освітою у регіоні ...  | 44 |
| <b>Галус О. О.</b> До питання про вдосконалення правового регулювання форм безпосереднього народовладдя у Статуті територіальної громади міста Хмельницького .....            | 48 |
| <b>Гаман Т. В.</b> До питання підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування IV-VII категорій .....  | 52 |
| <b>Головко Т. В.</b> Конституційно-правові засади місцевого самоврядування, актуальні напрямки вдосконалення на сучасному етапі соціально-економічного розвитку України ..... | 55 |
| <b>Грушкевич Т. В.</b> Місце органів місцевого самоврядування в інституційно-функціональній структурі системи органів управління в інформаційній екологічній сфері .....      | 58 |
| <b>Гуменюк І. О., Войнарівський М. М.</b> Удосконалення організаційно-правових принципів місцевого самоврядування відповідно до європейських вимог .....                      | 62 |

|  |     |
|--|-----|
| <b>Густяк І. А.</b> Місцеве самоврядування в Україні: проблемні питання .....  | 65  |
| <b>Дармограй О. О.</b> Щодо поняття стилю державної управлінської діяльності .....   | 68  |
| <b>Демиденко В. О.</b> Реформа місцевого самоврядування в Україні: проблеми сьогодення та перспективи .....  | 70  |
| <b>Задорожня Г. В.</b> Правові акти глави держави .....  | 73  |
| <b>Іваницький А. М.</b> Проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні .....  | 77  |
| <b>Івановська А. М.</b> Фінансове забезпечення місцевого самоврядування: європейський досвід .....   | 80  |
| <b>Кадимова С. П.</b> Роль органів місцевого самоврядування у процедурі взяття на облік безхазяйного нерухомого майна .....  | 83  |
| <b>Ковтун І. Б.</b> Сутність та види контролю у системі місцевого самоврядування в Україні .....   | 86  |
| <b>Когут О. В.</b> Питання адміністративної відповідальності у діяльності органів місцевого самоврядування .....   | 89  |
| <b>Кравчук С. Й.</b> Роль органів місцевого самоврядування у виконанні організаційно-господарських зобов'язань .....   | 92  |
| <b>Кукуріка Т. Р.</b> Взаємодія органів місцевого самоврядування з бізнесом (на прикладі Ясенівської сільської ради та ТОВ “Екотехнік-Ярмолинці”) .....              | 96  |
| <b>Кучер Ю. А.</b> Недоторканість депутата парламенту: досвід України та зарубіжних країн .....  | 98  |
| <b>Куян І. А.</b> Про місцеве самоврядування як форму реалізації народного суверенітету .....  | 100 |
| <b>Лазор А. О.</b> Органи самоорганізації населення: становлення сутності .....  | 104 |
| <b>Лазор О. Д.</b> Розроблення та використання символіки територіальних громад .....   | 107 |
| <b>Лазор О. Я.</b> Проблеми та перспективи розвитку місцевого самоврядування в Україні у контексті реформувань .....   | 110 |
| <b>Литвиненко І. Л.</b> До питання правового статусу сільських, селищних, міських голів в Україні .....  | 113 |
| <b>Лучковська С. І.</b> Законодавче закріплення бюджетного прогнозування на місцевому рівні та його роль у реалізації завдань органів місцевого самоврядування ..... | 116 |
| <b>Мазур О. В.</b> Державна фінансова підтримка органів місцевого самоврядування у процесі оздоровлення підприємств .....  | 119 |
| <b>Марчук А. А.</b> Служба в органах місцевого самоврядування: особливості статусу та перспективи вдосконалення .....  | 121 |
| <b>Мисака Н. В.</b> Роль допоміжних органів при Президентові України у розвитку місцевого самоврядування .....   | 124 |
| <b>Мних-Котляр Н. М.</b> Державне регулювання забезпечення діяльності місцевого самоврядування .....   | 128 |
| <b>Мурашин Г. О.</b> Конституційні закони у системі законодавства України (щодо постановки проблеми) .....   | 130 |

|   |     |
|---|-----|
| <b>Мурашина Л. В.</b> Інститут виборів у системі народовладдя .....   | 132 |
| <b>Назаренко С. В.</b> Захист прав місцевого самоврядування в Україні .....   | 135 |
| <b>Нижник Н. Р., Ніжнік В. О.</b> Взаємовідносини органів місцевого самоврядування міста Києва з іншими органами влади, підприємствами, організаціями .....             | 137 |
| <b>Озімок І. В.</b> Конституційне право власності на землю: міжнародно-правова регламентація .....  | 140 |
| <b>Омельченко М. М.</b> Особливості модернізації місцевого самоврядування в Україні .....   | 142 |
| <b>Ординович Р. Б.</b> Відносини місцевих державних адміністрацій з органами місцевого самоврядування в Україні .....   | 144 |
| <b>Пилипишин П. Б.</b> Об'єкти конституційних правопорушень у сфері місцевого самоврядування .....  | 149 |
| <b>Підвальна Є. З.</b> Особливості оскарження нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування .....  | 152 |
| <b>Підвальна М. З.</b> Особливості реалізації принципу верховенства права при розгляді адміністративних справ за участю органів місцевого самоврядування .....          | 155 |
| <b>Підлісна Т. В.</b> Професійна підготовка керівників: лідерський аспект .....   | 160 |
| <b>Присяжнюк М. П.</b> Окремі проблеми проведення державних закупівель органами місцевого самоврядування .....  | 162 |
| <b>Пунда О. О.</b> Використання сучасних оперативно-розшукових методів протидії корупції в органах місцевої влади та самоврядування .....                               | 165 |
| <b>Редько І. С.</b> Інформаційні технології як інструмент підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування .....                                     | 168 |
| <b>Рижук І. В.</b> Поняття конституційно-правової відповідальності органів місцевого самоврядування .....   | 170 |
| <b>Рудченко І. І.</b> Деякі питання здійснення організаційно-правових заходів підтримки діяльності малого інноваційного підприємництва в Україні .....                  | 173 |
| <b>Самбір О. Є.</b> Міжнародні зв'язки органів місцевого самоврядування України .....   | 176 |
| <b>Самкова Н. А.</b> Оцінка бюджетно-фінансової діяльності органів місцевого самоврядування .....   | 179 |
| <b>Свіжа О. О.</b> Роль органів місцевого самоврядування у забезпеченні організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт .....                               | 182 |
| <b>Синчак В. П.</b> Затвердження ставок оподаткування місцевими радами: пріоритети та прогалини .....   | 186 |
| <b>Сторожук І. П.</b> Делегування повноважень як базовий принцип місцевого управління .....   | 189 |
| <b>Терещенко Т. В., Волошин С. Д.</b> Теоретичні та прикладні аспекти формування організаційно-управлінського механізму запобігання і протидії корупції в Україні ..... | 192 |
| <b>Тищук Т. І.</b> Рішення Конституційного Суду України у правовому забезпеченні функціонування місцевого самоврядування .....  | 196 |

|  |     |
|--|-----|
| <b>Ткачук Г. В.</b> Зарубіжний досвід господарської діяльності органів місцевого самоврядування .....            | 200 |
| <b>Токар А. М.</b> Правове регулювання форм взаємодії у статутах територіальних громад .....                     | 203 |
| <b>Требик Л. П.</b> Роль інформаційної компетентності державного службовця в електронному урядуванні .....       | 206 |
| <b>Харчук О. А.</b> Деякі напрями вдосконалення управління комунальною власністю в Україні .....                 | 208 |
| <b>Циц С. В.</b> Загальний аналіз здійснення делегованих повноважень на території Хмельницької області .....     | 213 |
| <b>Черкас О. Г.</b> Особливості взаємодії Верховної Ради УРСР з органами місцевої влади: радянський період ..... | 216 |
| <b>Чоловський Д. В.</b> Місцева ініціатива як форма безпосередньої демократії .....                              | 219 |
| <b>Шульга М. А.</b> Місцеве самоврядування у конституційно-правовому та соціально-політичному вимірах .....      | 221 |
| <b>Щепанський Е. В.</b> Інвестиційний механізм як фактор стимулювання розвитку територіальної громади .....      | 224 |

**Наукове видання**

**СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК  
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ**

*збірник тез Всеукраїнської заочної  
науково-практичної конференції  
(м. Хмельницький, 7 грудня 2012 року)*

Підписано до друку 20.12.2012 р. Формат 60x90 <sup>1</sup>/<sub>16</sub>.  
Гарнітура Times New Roman. Друк різнографічний. Папір офсетний.  
Умовн. друк. арк. 13,46  
Наклад 110 прим. Зам. № 319

Комп'ютерне складання – *А. А. Новерсалюк*  
Відповідальний за випуск – *Л. Л. Місінкевич*

**Видавництво Хмельницького університету управління та права**  
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.

29013, м. Хмельницький, вул. Театральна, буд. 8  
Тел.: 0 (382) 71-75-91, 71-80-80.  
Ел. адреса: nauka@univer.km.ua  
www.univer.km.ua