

Хмельницька обласна рада
Хмельницький університет управління та права



СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

*збірник тез
VI Всеукраїнської заочної
науково-практичної конференції
(м. Хмельницький, 7 грудня 2017 року)*

Хмельницький
2017

Хмельницька обласна рада
Хмельницький університет управління та права

СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

*збірник тез
VI Всеукраїнської заочної
науково-практичної конференції
(м. Хмельницький, 7 грудня 2017 року)*

**ХМЕЛЬНИЦЬКИЙ
2017**

УДК 342.9(477)
ББК 67.9(4УКР)301
С77

С77 **Становлення та розвиток місцевого самоврядування в Україні :**
збірник тез VI Всеукраїнської заочної науково-практичної конференції
(м. Хмельницький, 7 грудня 2017 року). – Хмельницький : Хмельницький
університет управління та права, 2017. – 132 с.

ISBN 978-617-7572-08-3

У збірнику представлені доповіді, які були подані на VI Всеукраїнську заочну науково-практичну конференцію “Становлення та розвиток місцевого самоврядування в Україні”, що відбулась у Хмельницькому університеті управління та права 7 грудня 2017 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 VI Всеукраїнської заочної науково-практичної конференції “Становлення та розвиток місцевого самоврядування в Україні” не завжди поділяє думку учасників конференції.

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

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

УДК 342.9(477)
ББК 67.9(4УКР)301

ISBN 978-617-7275-08-3

© Колектив авторів, 2017
© Хмельницький університет
управління та права, 2017

Батанов Олександр Васильович,
*провідний науковий співробітник відділу конституційного права та місцевого самоврядування Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України,
доктор юридичних наук, професор*

РОЛЬ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У ЗАХИСТІ ПРАВ ЛЮДИНИ: СУЧАСНІ МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ ТА ПРИНЦИПИ

Визнання наприкінці ХХ – початку ХХІ ст. ст. на міжнародному рівні місцевого самоврядування як основи будь-якого демократичного ладу, з одного боку, значною мірою посилює тенденцію глобалізації доктрини місцевого самоврядування та муніципального права, яка особливо рельєфно спостерігається у сучасних євроінтеграційних процесах, та, з іншого боку, вкотре засвідчило той факт, що більшість прав людини реалізується та, переважною мірою, захищається на локальному рівні, переконливо підтверджуючи вірність одного з девізів Дня Землі – «Мисли глобально, дій локально!».

Так, наприклад, у Рекомендації Конгресу місцевих і регіональних влад Європи 280(2010) про роль місцевих і регіональних органів влади в дотриманні прав людини від 19 жовтня 2011 р. зазначається, що демократія і права людини є взаємозалежними, причому демократія, в тому числі на місцевому та регіональному рівні, не може існувати без безумовного дотримання прав людини. У цьому ж документі закріплено, що, по-перше, місцеві і регіональні органи влади повинні виконувати ті обов'язки, пов'язані з правами людини, які випливають з міжнародних зобов'язань держав-членів, при цьому тільки в рамках своїх місцевих/регіональних повноважень; по-друге, місцеві та регіональні органи влади є не тільки представниками центрального уряду – вони забезпечують права людини одночасно з тим, як вони здійснюють місцеве самоврядування; по-третє, ефективне управління є таким управлінням, яке засноване на дотриманні прав, при цьому виконання обов'язків, пов'язаних з правами людини, є тим викликом, подолання якого може зміцнити демократію на місцевому рівні; по-четверте, необхідно забезпечувати, щоб місцевим і регіональним органам влади виділялися такі фінансові ресурси, рівень яких дозволить цим органам влади належним чином дотримуватися прав людини і при цьому розглядати і розвивати свою власну діяльність для дотримання цих прав; по-п'яте, необхідно залучати представників місцевих і регіональних органів влади до підготовки національних стратегій, політики та індикаторів в галузі прав людини для того, щоб використовувати їх внесок і прагнути усвідомлення ними відповідальності щодо дотримання прав людини; по-шосте, необхідно заохочувати місцеві і регіональні органи влади до того, щоб сприяти дотриманню прав людини через ініціативи просвітницького характеру, а також завдяки здійсненню місцевих і регіональних планів дій; по-сьоме, необхідно сприяти створенню незалежних механізмів розгляду скарг на місцевому та регіональному рівні, і, зокрема, створювати незалежні органи, такі як місцеві чи регіональні омбудсмени або уповноважені, здатні знайти відповіді в тих випадках, коли права людини повною мірою не дотримуються, зокрема, при наданні публічних послуг на місцевому рівні тощо. У даних Рекомендаціях Конгрес особливо наголошує, що найважливіше значення для поліпшення становища в галузі прав людини в Європі на всіх рівнях має освіта і прийняття відповідних стандартів.

Зокрема, рекомендується заохочення систематичного багатоступеневого діалогу між політичними рівнями всіх держав-членів Ради Європи для того, щоб посилювати правозахисний вимір у сфері місцевого самоврядування, а також посилення поваги до

прав людини завдяки професійній підготовці місцевих і регіональних виборних представників і їх співробітників.

Наприклад, доволі рельєфно ілюструє проблему реалізації права на участь у місцевому самоврядуванні в умовах глобалізації екстраполяція на локальний рівень загальноновизнаного у сучасному світі принципу рівності чоловіка та жінки. Так, країни-учасники Декларації про міста та інші населені пункти в новому тисячолітті (ГА ООН, 9 червня 2001 р.), вважаючи за необхідне за допомогою відповідних механізмів забезпечити щоб жінки відігравали ефективну роль у прийнятті рішень місцевими органами влади (п. 39), заявили про свою дотриманість меті забезпечення гендерної рівності у розвитку населених пунктів та сповнені рішучості підтримувати гендерну рівність та розширення можливостей жінок у якості ефективних способів боротьби з бідністю та стимулювання розвитку населених пунктів, які будуть по справжньому стійкими. «Ми далі беремо на себе зобов'язання формулювати та зміцнювати політику та практику забезпечення повної та рівноправної участі жінок у плануванні населених пунктів та прийнятті рішень», – зазначалося у Декларації.

У гендерному вимірі існування та перспективного розвитку місцевого самоврядування з позиції міжнародних муніципальних стандартів колосальне значення набувають положення Всесвітньої декларації Міжнародного союзу місцевих органів влади про роль жінки у місцевому самоврядуванні (Зімбабве. 1998 р.). Так, у частині 10 цього документу закріплено, що система місцевого управління займає унікальне положення з точки зору сприяння боротьбі за гендерну рівність на глобальному рівні та може зробити серйозний вплив на положення жінок та ситуація в галузі гендерної рівності в усьому світі; представляє собою рівень керівництва, найбільш близький до громадян, діючи у якості надання послуг та працедавця. У частині 12 документу вказується й наступний мотив розробки цього документу: «з метою утворення стійких, заснованих на принципах рівноправ'я та демократії місцевих органів управління, де б жінки і чоловіки мали рівний доступ до процесу прийняття рішень, рівний доступ до послуг і рівний статус в процесі надання цих послуг, гендерна проблематика має бути включеною у всі сфери директивної й управлінської діяльності місцевих органів управління».

Важливою є роль місцевого самоврядування у реалізації та захисті прав осіб з особливими потребами. Так, одними з мотивів прийняття Конвенції про права осіб з інвалідністю (ГА ООН, 13 грудня 2006 р.), стало розуміння того, що інвалідність – це поняття, яке еволюціонує, і що інвалідність є результатом взаємодії, яка відбувається між людьми, які мають порушення здоров'я, і відносницькими та середовищними бар'єрами і яка заважає їхній повній та ефективній участі в житті суспільства нарівні з іншими, а також визнання цінного нинішнього і потенційного внеску осіб з інвалідністю у загальний добробут і багатоманітність їхніх місцевих товариств і ту обставину, що сприяння повному здійсненню особами з інвалідністю своїх прав людини та основоположних свобод, а також повноцінній участі осіб з інвалідністю дасть змогу зміцнити в них почуття причетності й досягти значних успіхів у людському, соціальному та економічному розвитку суспільства та викоріненні бідності (Преамбула).

Відповідно до ст. 19 цього документу, яка має назву «Самостійний спосіб життя й залучення до місцевої спільноти», держави-учасниці цієї Конвенції визнають рівне право всіх осіб з інвалідністю жити у звичайних місцях проживання, коли варіанти вибору є рівними з іншими людьми, і вживають ефективних і належних заходів для того, щоб сприяти повній реалізації особами з інвалідністю цього права та повному включенню й залученню їх до місцевої спільноти, зокрема забезпечуючи, щоб: а) особи з інвалідністю мали можливість вибирати нарівні з іншими людьми своє місце проживання й те, де й з ким проживати, і не були зобов'язані проживати в якихось визначених житлових умовах;

b) особи з інвалідністю мали доступ до різного роду послуг, що надаються вдома, за місцем проживання, та інших допоміжних послуг на базі місцевої спільноти, зокрема персональної допомоги, необхідної для підтримки життя в місцевій спільноті й уключення до неї, та з метою недопущення ізоляції або сегрегації від місцевої спільноти;

c) послуги та об'єкти колективного користування, призначені для населення в цілому, були рівною мірою доступні для осіб з інвалідністю і відповідали їхнім потребам.

Свідченням перманентного розширення муніципальних прав людини є європейська практика їх надання постійним мешканцям-іноземцям. Так, ще 5 лютого 1992 р. у рамках Ради Європи була прийнята Європейська конвенція про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні, якою встановлюється принцип, згідно з яким іноземним громадянам гарантуються громадянські та політичні права, включно з правом брати участь у виборах. Так, згідно частини першої ст. 6 цього документу передбачається зобов'язання держав-учасників Конвенції надати кожному постійному мешканцю-іноземцю право голосувати та висувати свою кандидатуру на виборах до органів місцевого самоврядування, якщо він задовольняє тим правовим вимогам, які пред'являються громадянам і, крім того, на законних підставах постійно мешкає у відповідній державі упродовж п'яти років, що передують виборам. Також встановлюється, що ценз осілості, передбачений у статті 6, може становити і менший період (ст. 7).

Такий підхід є свідченням того, що у державах сучасної Європи відбувається кардинальне переосмислення сутності та змісту конституційного права на участь в управлінні публічними справами у розрізі муніципальної демократії: якщо держава має справи громадянами, іноземцями, особами без громадянства, біженцями, то місцеве самоврядування – з мешканцями. Держави-члени Ради Європи, які підписали Європейську хартію місцевого самоврядування, вважають, що право громадян брати участь в управлінні державними та суспільними справами належить до загальних для всіх держав демократичних приписів, і це право безпосередньо може бути здійснено саме на місцевому рівні.

Вагому роль відіграє місцеве самоврядування у боротьбі з ксенофобією та расизмом. Так, 10-го грудня 2004 року на пленарному засіданні 4-ої Європейської конференції міст за права людини в Нюрнберзі було прийнято Декларацію Європейської коаліції міст проти расизму та проголошено План дій, що складається з 10 пунктів, з метою практичного вираження свого наміру боротися з расизмом, ксенофобією та дискримінацією, а саме: 1) Підвищення пильності щодо проявів расизму; 2) Визначення рівня расизму і дискримінації, моніторинг міської політики; 3) Допомога жертвам расизму і ксенофобії; 4) Підвищення рівня участі та інформованості городян; 5) Місто за створення суспільства рівних можливостей; 6) Місто за забезпечення рівних умов при працевлаштуванні і в обслуговуванні; 7) Забезпечення житлом на рівноправній основі; 8) Протидія расизму і дискримінації через освіту; 9) Затвердження культурного різноманіття; 10) Злочини та конфлікти на ґрунті ненависті..

Основними мотивами прийняття Декларації визначено стурбованість зростанням проявів всіх форм расизму і ксенофобії, які породжують дискримінацію і насильство в містах; переконаність, що расистські та дискримінаційні світогляди, настрої і вчинки відносно деяких категорій городян і гостей міст створюють серйозну загрозу рівності, взаємної толерантності, миру, безпеки і соціальної згуртованості в містах; переконаність, що боротьба з расизмом, ксенофобією та дискримінацією в містах входить в коло обов'язків міської влади з метою забезпечення взаємної поваги і заохочення рівності між жителями міста, а також в коло обов'язків кожного городянина, що відноситься з повагою до різноманітності, яке сприяє зростанню добробуту сучасного суспільства; впевненість в тому, що тільки за активної участі всіх жителів міста в визначенні,

реалізації та оцінці політики, можливе досягнення необхідного масштабу і рівня ефективності боротьби проти расизму і ксенофобії тощо.

Цей План дій створює можливості містам-партнерам, серед іншого, встановити пріоритети в боротьбі з расизмом, ксенофобією та дискримінацією, раціоналізувати і оптимізувати свою політику і зміцнити співпрацю в цій галузі. План дій є інструментом, що включає в себе десять зобов'язань, що охоплюють різні сфери компетенції міської влади, а також пропонує на розгляд міській владі деякі приклади дій, які могли б їм допомогти в процесі виконання кожного з прийнятих зобов'язань.

Правозахисний вимір у сфері місцевого самоврядування доволі рельєфно ілюструє стан реалізації прав сексуальних меншин. Ця проблема є однією з найбільш складних, суперечливих та таких, які вкрай неоднозначно сприймаються та вирішуються у сучасному світі. Попри те, що майже усе ХХ ст. пройшло під прапором боротьби сексуальних меншин за свої права, й сьогодні залишається чимало проблем у даній сфері. Враховуючи, що права людини за ознаками сексуальної ідентичності переважною мірою порушуються саме на локальному рівні: адже життєвим простором існування цієї категорії людей є, насамперед, територіальна громада, – питання прав сексуальних меншин об'єктивно може розглядатися і в аспекті формування та реалізації муніципальних прав людини. Свідченням тому є, зокрема, позиція Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи, який звернув увагу на необхідність подолання проблеми дискримінації сексуальних меншин. Відповідно до позиції даної установи, гомофобні інциденти у ряді держав-членів свідчать не тільки про систематичні порушення основних прав ЛГБТ, а і показують, що в багатьох випадках органи влади, на які покладено позитивний обов'язок захисту громадян від дискримінації, фактично заохочують несправедливість та сприяють неправомірному обмеженню прав. Досвід організації та проведення Маршів рівності у Києві та Одесі останніми роками є тому підтвердженням.

На запобігання та протидію дискримінації у державах-членах Ради Європи Конгресом було прийнято Рекомендацію 211 (2007) «Про свободу зборів і висловлювання думок для лесбійок, геїв, бісексуалів і трансгендерних осіб». Враховуючи, що свобода вираження думки і свобода зборів є ядром демократичного суспільства і що роль влади у захисті цих прав є фундаментальною, Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи запропонував модель імплементації цих прав на місцевому рівні держав-членів без дискримінації за ознакою сексуальної орієнтації та гендерної ідентичності. Як зазначається у даних Рекомендаціях, право висловлювати думку та виражати свою ідентичність з іншими людьми є невід'ємною частиною толерантності – принципу захисту різноманітності суспільства шляхом вільного обміну ідеями, які можуть привести до збагачення на рівні індивіда та суспільства. Ці свободи, природно, несуть з собою певні обов'язки і відповідальність і, тому, як держава, так і регіональні або місцеві органи можуть встановлювати обмеження тільки там, де вони передбачені законом. Беручи до уваги, що свобода слова і зібрань лежить в основі демократичного суспільства, а також те, що роль місцевої влади в підтримці цих прав має основоположне значення, Конгрес місцевих і регіональних влад здійснив огляд реалізації цих прав на місцевому рівні по всій Європі та рекомендував країнам-членам Ради Європи забезпечити, щоб вони публічно виступали проти дискримінації за ознакою належності до сексуальних меншин; здійснювали заходи щодо боротьби з пропагандою ненависті на даному ґрунті, з усією строгістю розслідували усі випадки насильства або розпалювання ненависті щодо ЛГБТ, визначали, чи є ці дії дискримінацією або гомофобією, можливо, зіграли певну роль у вчиненні злочину, забезпечували судове переслідування винних; в разі необхідності здійснювали позитивні заходи відповідно до вимог Європейського суду з прав людини; щоб гарантувати реалізацію свободи зібрань

і висловлювання як на державному, так і місцевому та регіональному рівнях; забезпечували можливості ЛГБТ-груп проводити консультації при реформуванні будь-якого з вищевказаних заходів з точки зору взаємної вигоди всіх зацікавлених сторін і розвивали дух співпраці, а не конфронтації. Конгрес звернув увагу на те, щоб усі місцеві влади були в курсі всіх нових законодавчих норм і відповідного прецедентного права, що стосується свободи зібрань і висловлення думок і антидискримінаційних заходів. На думку Конгресу, надання фінансової або іншої підтримки з боку місцевої влади організаторам заходів ЛГБТ-спільноти має бути забезпечене в рівній мірі щодо всіх подібних груп, при цьому не повинно бути ніяких законодавчих заборон місцевим органам влади, які надають допомогу або рекламують події ЛГБТ-спільноти тощо.

Зазначені приклади значною мірою вказують на місце та роль місцевого самоврядування у процесах реалізації та захисту прав людини. Муніципальні права людини та дієздатне місцеве самоврядування є одним з тих атрибутів сучасного конституціоналізму та соціально-правової демократичної державності, що, у контексті європейського вектору розвитку української держави, вимагає свого усебічного конституювання та інституціоналізації на принципах гуманізму, людського виміру публічної влади та верховенства права.



Батанова Наталія Миколаївна,

науковий співробітник відділу правових проблем політології Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, кандидат юридичних наук

ДЕЯКІ ПРОБЛЕМИ ІНФОРМАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ У СВІТЛІ МІЖНАРОДНИХ МУНІЦИПАЛЬНИХ СТАНДАРТІВ

Одним із пріоритетних напрямів державної політики України є розвиток інформаційного суспільства та впровадження новітніх інформаційно-комунікаційних технологій в усі сфери суспільного життя, в діяльність як органів державної влади, так і органів місцевого самоврядування. У національному законодавстві також було задекларовано підтримку Україною засад, завдань та цілей, проголошених у документах, прийнятих на Женевському (2003 р.) та Туніському (2005 р.) самітах з питань інформаційного суспільства, а також її готовність брати участь у глобальному процесі формування відкритого для всіх, спрямованого на розвиток інформаційного суспільства (Закон України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки» від 09.01.2007 р.).

Ще 15 травня 2003 р. було схвалено Стратегію розвитку інформаційного суспільства в Україні, в якій зазначається, що в Україні сформовано основні правові засади побудови інформаційного суспільства шляхом прийняття ряду нормативно-правових актів, які, зокрема, регулюють суспільні відносини у сфері сприяння розвитку громадянського суспільства, створення інформаційних електронних ресурсів, захисту прав інтелектуальної власності на такі ресурси, гарантій та механізму доступу до публічної інформації, розвитку електронного урядування та відкритого уряду, електронного документообігу, інформаційної безпеки тощо.

Важливу роль у здійсненні національної політики України у сфері розвитку інформаційного суспільства та впровадження новітніх інформаційно-комунікаційних технологій може відігравати місцеве самоврядування. Так, наприклад, у ст. 26 Закону

України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. закріплюється, що виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради вирішуються питання щодо заснування аудіовізуальних (електронних) засобів масової інформації відповідної ради, призначення і звільнення їх керівників.

Яскравим та переконливим прикладом проникнення інформаційно-правових інститутів та процесів у конституційний зміст прав територіальних громад та їх членів – мешканців сіл, селищ та міст, є закріплення на конституційному рівні ролі органів місцевого самоврядування у гарантуванні інформаційних прав людини. Так, ст. 32 Конституції України закріплює неприпустимість збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди, а частина третя цієї статті прямо зобов'язує не тільки органи державної влади, але і органи місцевого самоврядування, їх посадових осіб забезпечити кожному можливість ознайомитись з документами, матеріалами, які безпосередньо зачіпають права і свободи цієї особи. Отже, згадана конституційна норма, яка закріплює право на недопущення втручання в особисте і сімейне життя, вказує на один з принципів діяльності органів місцевого самоврядування, які повинні розглядати людину як індивід, унікальну особистість, яка є суб'єктом безлічі неформальних зв'язків, носієм приватних інтересів.

Це дуже гостра форма взаємовідносин суб'єктів місцевого самоврядування із людиною, що охоплює інформаційну сферу життєдіяльності територіальних громад. Сьогодні особливо чутливою є проблема гарантування інформаційної недоторканості особи за місцем проживання в умовах активного розвитку систем електронної обробки інформації. Саме тому як предмет і мета захисту особистості в зв'язку з автоматичною обробкою персональних даних на європейському рівні визнається забезпечення права людини на недоторканість особистої сфери в зв'язку з автоматичною обробкою даних про неї незалежно від громадянства і місця проживання (див., наприклад Директиву 95/46/ЄС Європейського Парламенту і Ради ЄС «Про захист фізичних осіб при обробці персональних даних і про вільне переміщення таких даних» від 24 жовтня 1995 р. та Директиву 97/66/ЄС Європейського Парламенту і Ради ЄС «Щодо обробки персональних даних і захисту права на невтручання в особисте життя в телекомунікаційному секторі» від 15 грудня 1997 р.).

Роль і значення інформаційного забезпечення місцевого самоврядування, відносин, пов'язаних з реалізацією його завдань та функцій, а також забезпеченням муніципальних прав людини, полягає у тому, що інформація – це умова найбільш оптимального цілеспрямованого функціонування муніципальної демократії і розвитку системи місцевого самоврядування. Інформація обслуговує всі елементи місцевого самоврядування, дає змогу кожному суб'єктові його системи знайти оптимальні засоби та способи вирішення питань місцевого значення, забезпечує як організацію, так і діяльність місцевого самоврядування в усіх сферах муніципального життя. Без неї неможливі специфічні суб'єктно-об'єктні та функціонально-діяльнісні відносини, які виникають на всіх стадіях та етапах муніципального процесу. Саме недоліки інформаційного забезпечення відбиваються на ефективності функціонування суб'єктів та їх взаємовідносинах.

Інформаційні процеси у сфері місцевого самоврядування проявляються у ході повідомлення мешканців про стан муніципального життя (соціальна робота у територіальній громаді, муніципальна екологія, муніципальна економіка тощо) та роботу органів та посадових осіб місцевого самоврядування, в ході реалізації принципу гласності у муніципальній діяльності, що є важливою умовою забезпечення активної участі членів територіальних громад у вирішенні питань місцевого значення та здійсненні муніципального контролю.

Найбільш рельєфно інформаційне забезпечення життєдіяльності територіальних громад відчувається при організації та проведенні загальних зборів громадян за місцем проживання та громадських слухань, наданні доручень кандидатам у депутати місцевих рад та звітів депутатів та сільських, селищних, міських голів про свою роботу, проведенні конференцій за місцем проживання, консультативних опитувань, заснування муніципальних ЗМІ, муніципальних банків даних та локальних комунікаційних мереж тощо.

В умовах реформи місцевого самоврядування та децентралізації публічної влади особливо актуалізується проблематика втілення міжнародних інформаційних та муніципальних стандартів у практику організації та функціонування територіальних громад та інших суб'єктів місцевого самоврядування.

Важливим виміром цієї проблеми, зокрема, є прозорість та доступність влади. Наприклад, це дуже наочно можна проілюструвати положеннями Європейської хартії участі молоді в муніципальному та регіональному житті (1994 р.), в якій зазначається, що муніципалітети та регіони заявляють про те, що шкільні проекти залучення молоді до обцинного життя особливо заохочуватимуться і отримуватимуть фінансову допомогу через підтримку молодіжних газет та інших проектів масової інформації, що започаткуванні молоддю, з метою надання молодим людям допомоги у розвитку їх здатності до самовираження та спілкування.

Як зазначається у цьому документі, з метою впровадження конкретної політики працевлаштування молоді на контрактній основі, місцеві та регіональні влади зобов'язуються створити або удосконалити на місцевому чи регіональному рівні органи обміну інформацією між підприємницькими структурами, установами освіти та професійної підготовки і представниками місцевих та регіональних молодіжних об'єднань.

Також зазначається, що місцеві та регіональні влади намагатимуться надавати допомогу у забезпеченні молодим людям можливості користуватися сучасними засобами вираження та комунікації і новітніми технологіями; забезпечення їм матеріальної бази, такої як приміщення, інформаційні канали та матеріально-технічна інфраструктура, які вкрай необхідні для їхньої творчості, самовираження та культурної діяльності; створення комунікаційних центрів, таких як місцеві та регіональні радіостанції та телевізійні канали, у програмах яких молоді люди можуть брати активну участь.

Ілюстративними є положення Декларації Європейської коаліції міст проти расизму, проголошені 10-го грудня 2004 року на пленарному засіданні 4-ої Європейської конференції міст за права людини в Нюрнберзі. Основними мотивами прийняття Декларації визначено стурбованість зростанням проявів всіх форм расизму і ксенофобії, які породжують дискримінацію і насильство в містах; переконаність, що расистські та дискримінаційні світогляди, настрої і вчинки відносно деяких категорій городян і гостей міст створюють серйозну загрозу рівності, взаємної толерантності, миру, безпеки і соціальної згуртованості в містах; переконаність, що боротьба з расизмом, ксенофобією та дискримінацією в містах входить в коло обов'язків міської влади з метою забезпечення взаємної поваги і заохочення рівності між жителями міста, а також в коло обов'язків кожного городянина, що відноситься з повагою до різноманітності, яке сприяє зростанню добробуту сучасного суспільства; впевненість в тому, що тільки за активної участі всіх жителів міста в визначенні, реалізації та оцінці політики, можливе досягнення необхідного масштабу і рівня ефективності боротьби проти расизму і ксенофобії тощо. Одночасно з Декларацією було прийнято та проголошено План дій, що складається з 10 пунктів, з метою практичного вираження свого наміру боротися з расизмом,

ксенофобією та дискримінацією, серед яких особливий акцент робиться на підвищенні рівня участі та інформованості городян.

Ці приклади, з одного боку, яскраво ілюструють роль та значення місцевого самоврядування у процесах формування та функціонування інформаційного суспільства, реалізації інформаційних завдань та функцій держави, та, з іншого боку, свідчать про глибоке проникнення інформації у матерію муніципального життя територіальних громад.



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

ЗДІЙСНЕННЯ КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Питання здійснення контролю за органами місцевого самоврядування є актуальними з огляду на те, що чинний Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (далі – Закон) [1] містить низку норм щодо здійснення контролю:

1) відповідно до ч. 2 ст. 11 Закону виконавчі органи сільських, селищних, міських, районних у містах рад є **підконтрольними і підзвітними відповідним радам**, а з питань здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади - також **підконтрольними відповідним органам виконавчої влади**;

2) згідно з ч. 2 ст. 16 Закону органам місцевого самоврядування законом можуть надаватися окремі повноваження органів виконавчої влади, у здійсненні яких вони є **підконтрольними відповідним органам виконавчої влади**;

3) відповідно до ч. 1 ст. 17 Закону 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**;

4) згідно зі ст. 20 Закону **державний контроль** за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування може здійснюватися лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, і не повинен призводити до втручання органів державної влади чи їх посадових осіб у здійснення органами місцевого самоврядування наданих їм власних повноважень;

5) більшість норм Закону, які визначають повноваження органів місцевого самоврядування у певних сферах, включають в себе і здійснення контролю.

Тобто, враховуючи вищевказане, варто зробити висновок, що органи місцевого самоврядування в Україні є не лише суб'єктами здійснення контролю, а є і підконтрольними, тобто, діяльність органів місцевого самоврядування є об'єктом державного та громадського контролю.

Крім того, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [1] передбачає такі форми громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування:

1) **громадські слухання** (ст. 13 Закону). Зокрема, як зазначено у ст. 33 Статуту територіальної громади м. Хмельницького, 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 за 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; подання електронних петицій до міської ради [2]. Глава 2.7. Статуту територіальної громади м. Хмельницького присвячена питанням проведення громадських слухань. Так, під час громадських слухань члени територіальної громади заслуховують депутатів та посадових осіб, порушують питання та вносять пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування. Громадські слухання в місті Хмельницькому проводяться по кожному з виборчих округів по виборах депутатів міської ради не рідше одного разу на рік. Дозволяється проведення слухань одразу по кількох виборчих округах (але не більше 3). Під час зустрічей за депутатами міської ради обов'язкова участь посадових осіб виконавчих органів міської ради. Перелік посад визначається секретарем ради. Один раз на рік, у строк, визначений за погодженням з міським головою, проводиться його зустріч з громадянами, де він звітує про свою роботу. Апарат ради подає на розгляд виконавчих органів ради перелік пропозицій, які внесені за результатами громадських слухань. Пропозиції обов'язково розглядаються виконавчими органами у двотижневий термін після подання та визначається можливість їх виконання. Під час цього розгляду може бути присутнім депутат міської ради по відповідному виборчому округу. Результати розгляду пропозицій виконавчими органами повертаються в апарат ради, який ставить до відома депутата міської ради. За письмовим поданням депутата міської ради пропозиції розглядаються виконавчим комітетом на його засіданні або на сесії міської ради [2];

2) **загальні збори громадян за місцем проживання** (ст. 8 Закону) - зібрання всіх чи частини жителів села (сіл), селища, міста для вирішення питань місцевого значення; є формою безпосередньої участі громадян у вирішенні питань місцевого значення. Рішення загальних зборів громадян враховуються органами місцевого самоврядування в їх діяльності. Порядок проведення загальних зборів громадян за місцем проживання визначається законом та статутом територіальної громади [1]. Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні затверджені Постановою Верховної Ради України від 17 грудня 1993 року № 3748-ХІІ [3];

3) **місцеві ініціативи** (ст. 9 Закону): члени територіальної громади мають право ініціювати розгляд у раді (в порядку місцевої ініціативи) будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування. Порядок внесення місцевої ініціативи на розгляд ради визначається представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади з урахуванням вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності». Місцева ініціатива, внесена на розгляд ради у встановленому порядку, підлягає обов'язковому розгляду на відкритому засіданні ради за участю членів ініціативної групи з питань місцевої ініціативи. Рішення ради, прийняте з питання, внесеного на її розгляд шляхом місцевої ініціативи, обнародується в порядку, встановленому представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади. Відповідно до п. 11 ч. 4 ст. 42 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» сільський, селищний, міський голова скликає загальні збори громадян за місцем проживання [1]. Відповідно Закону України «Про органи самоорганізації населення» члени територіальної громади можуть через дані представницькі органи вносити пропозиції до проектів місцевих програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць та проектів місцевих бюджетів. Члени органу самоорганізації населення мають право брати участь у засіданнях відповідних місцевих рад та їх виконавчих органів, що стосуються їх діяльності, а також при розгляді питань, ініційованих органом самоорганізації населення, з правом дорадчого голосу [4].

Крім того, однією з форм громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування є звернення громадян. Так, відповідно до ст. 3 Закону України «Про звернення громадян» під зверненнями громадян слід розуміти викладені в письмовій або усній формі пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги. Пропозиція (зауваження) - звернення громадян, де висловлюються порада, рекомендація щодо діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування, депутатів усіх рівнів, посадових осіб, а також висловлюються думки щодо врегулювання суспільних відносин та умов життя громадян, вдосконалення правової основи державного і громадського життя, соціально-культурної та інших сфер діяльності держави і суспільства. Заява (клопотання) - звернення громадян із проханням про сприяння реалізації закріплених Конституцією та чинним законодавством їх прав та інтересів або повідомлення про порушення чинного законодавства чи недоліки в діяльності підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, народних депутатів України, депутатів місцевих рад, посадових осіб, а також висловлення думки щодо поліпшення їх діяльності. Клопотання - письмове звернення з проханням про визнання за особою відповідного статусу, прав чи свобод тощо. Скарга - звернення з вимогою про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, посадових осіб [5].

Відповідно до підпунктів 332-336 пункту 4 розділу XV Статуту патрульно-постової служби міліції України збори - це спільна, спеціально організована невелика присутність громадян у громадському або іншому місці, зумовлена необхідністю обговорення різних політичних, соціальних, економічних, культурних та інших проблем; мітинг - масові збори зі злободенних, переважно політичних питань, які проводяться, як правило, на вулицях, майданах, стадіонах, парках. Неодмінні атрибути мітингу - масова аудиторія, промовці, лозунги, прапори, заклики (усні, друковані, письмові); демонстрація - масове знаходження громадян з приводу висловлення будь-яких громадсько-політичних настроїв, у тому числі з питань протесту або незгоди будь-чим; вуличний похід проводиться з тією ж метою, що й демонстрація, мітинг, однак відрізняється меншою динамікою, відсутністю мітингово-демонстраційної атрибутики; пікетування - форма демонстрації, під час якої виставляються представники будь-де, наприклад, перед будинками об'єднань, підприємств з метою висловлення протесту проти чого-небудь, для забезпечення охорони на місці проведення страйку або демонстрації [6].

Прикладами відкритості та реальної можливості здійснення контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в м. Хмельницькому можна назвати: 1) функціонування Єдиного веб-порталу використання бюджетних коштів e-data.gov.ua [7]; 2) можливість подання запиту на отримання публічної інформації та надання публічної інформації Хмельницькою міською радою, що здійснюється у відповідь на інформаційний запит відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації»; [8]; 3) можливість подання електронного звернення на сайті Хмельницької міської ради [9]; 4) функціонування порталу «Відкрите місто» [10]; 5) можливість подання електронної петиції з допомогою Єдиної системи місцевих петицій [11]; 6) можливість отримати інформацію з Єдиного державного веб-порталу відкритих даних [12] (на виконання Постанови Кабінету Міністрів України від 21 жовтня 2015 року № 835 «Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних» [13], виконавчі органи Хмельницької міської ради представляють набори даних, опубліковані у формі відкритих даних, оприлюднені на вказаному веб-порталі); 7) можливість взяти участь у роботі громадської ради при виконавчому комітеті Хмельницької міської ради [14]; 8) можливість ознайомитися зі

звітом міського голови Олександра Симчишина за другий рік роботи на посаді [15]; 9) можливість проводити масові зібрання та інші.

Отже, чинне законодавство передбачає різні форми громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування. Серед них найбільш поширеними є звернення громадян до органів місцевого самоврядування, громадські слухання, збори громадян за місцем проживання, громадські ініціативи, громадський моніторинг, діяльність громадських рад при органах місцевого самоврядування, проведення масових зібрань, публічна звітність органів місцевого самоврядування, медіаконтроль. Правове регулювання здійснення громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування потребує удосконалення з урахуванням позитивного зарубіжного досвіду.

Використані джерела:

1. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР (редакція станом на 02.08.2017 р.). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/go/280/97-вр
2. Статут територіальної громади м. 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
3. Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні: Постанова Верховної Ради України від 17.12.1993 р. № 3748-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1994. - № 6. - Ст. 30.
4. Про органи самоорганізації населення: Закон України від 11.07.2001 р. № 2625-ІІІ // Відомості Верховної Ради України. – 2001. - № 48. - Ст. 254.
5. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. - № 47. - Ст. 256.
6. Про затвердження Статуту патрульно-постової служби міліції України: Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 28.07.1994 р. № 404 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0213-94/page?text=%EF%B3%EA%E5%F2%F3%E2%E0%ED%ED>
7. Єдиний веб-портал використання бюджетних коштів e-data.gov.ua [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://spending.gov.ua/web/guest/transaction>
8. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 р. № 2939-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. - № 32. – Ст. 314.
9. Офіційний сайт Хмельницької міської ради [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.khmelnysky.com/index.php?option=com_content&view=category&layout=out=blog&id=529&Itemid=532;
10. Портал «Відкрите місто» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://opencity.in.ua/help#r=UA68101>
11. Єдина система місцевих петицій [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://e-dem.in.ua/khmelnysky>
12. Єдиний державний веб-портал відкритих даних [Електронний ресурс]. – Режим доступу: data.gov.ua
13. Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних: Постанова Кабінету Міністрів України від 21.10.2015 р. № 835 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/835-2015-%D0%BF>
14. Про затвердження складу громадської ради при виконавчому комітеті

Хмельницької міської ради на 2017-2018 роки: Рішення Виконавчого комітету Хмельницької міської ради від 25.05.2017 р. № 380 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.khmelnysky.com/index.php?option=com_content&view=article&id=37374%3A-25052017---380-q-----2017-2018-q-&catid=693%3A-26052016-&Itemid=251

15. Звіт міського голови Олександра Симчишина за другий рік роботи на посаді [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zvit2017.tilda.ws/>



Бориславська Марина В'ячеславівна,
доцент кафедри цивільного права та процесу Хмельницького університету управління
та права, кандидат юридичних наук, доцент

ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ ОПІКИ ТА ПІКЛУВАННЯ ЩОДО ЗДІЙСНЕННЯ ТА ЗАХИСТУ ПРАВ ДИТИНИ В УКРАЇНІ

Стаття 19 СКУ встановлює загальні засади щодо участі органу опіки та піклування у захисті сімейних прав та інтересів. Поряд з іншим зазначений орган причетний до встановлення та здійснення відносин з опіки та піклування.

Відповідно до ст. 55 ЦКУ опіка та піклування встановлюються з метою забезпечення особистих немайнових і майнових прав та інтересів малолітніх, неповнолітніх осіб, а також повнолітніх осіб, які за станом здоров'я не можуть самостійно здійснювати свої права і виконувати обов'язки.

Кожна фізична особа незалежно від віку та стану здоров'я здатен мати права та обов'язки, тобто володіти правоздатністю. Але не всі фізичні особи здатні самостійно здійснювати свої права та виконувати обов'язки з зв'язку з недостатністю дієздатності чи її повною відсутністю. Для доповнення недостаючої чи відсутньої у таких осіб дієздатності та для захисту їх прав та інтересів використовується інститут опіки та піклування. Відповідно, опіка та піклування є однією із форм здійснення державного захисту особи.

Перекладаючи обов'язки щодо виховання, утримання, догляду, соціалізації дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, на опікунів та піклувальників, держава за допомогою створення необхідного законодавства та системи уповноважених органів опосередковано приймає участь у влаштуванні та вихованні таких категорій дітей. Це відбувається з допомогою так званих органів опіки та піклування. Використана назва є умовною, що теоретично дозволяє нормативно у випадку необхідності перекласти виконання визначених обов'язків на інші органи та структури, не зумовлюючи при цьому кардинальних змін у законодавстві.

Так, згідно із Порядком провадження органами опіки та піклування діяльності, пов'язаної із захистом прав дитини органами опіки та піклування є районні, районні у м. м. Києві та Севастополі держадміністрації, виконавчі органи міських, районних у містах, сільських, селищних рад, у тому числі об'єднаних територіальних громад, які відповідно до законодавства провадять діяльність з надання статусу дитини-сироти та дитини, позбавленої батьківського піклування, влаштування дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, встановлення опіки та піклування над дітьми-сиротами та дітьми, позбавленими батьківського піклування, із захисту особистих, майнових та житлових прав дітей.

Безпосереднє ведення справ та координація діяльності стосовно захисту прав дітей, зокрема дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, покладаються

на служби у справах дітей районних, районних у м.м. Києві та Севастополі держадміністрацій, виконавчих органів міських, районних у містах (у разі утворення) рад, сільських, селищних рад об'єднаних територіальних громад [1]. Тобто, безпосередньо підготовкою рішень від імені органу опіки та піклування займаються служби у справах дітей, які є структурним підрозділом держадміністрацій або виконкомів місцевих рад. Як обґрунтовано стверджує Н. С. Адаховська, специфіка правового статусу органів опіки та піклування полягає у тому, що, на відміну від приватно-правового становища опікунів та підопічних, правовий статус зазначених органів ґрунтується на публічно-правових засадах. Відповідно, правосуб'єктність органу, який прийняв рішення про призначення опікуна (піклувальника), визначається не сімейним чи цивільним, а адміністративним правом [2].

Органи опіки та піклування у своїй роботі керуються Конституцією України, ЦКУ, СКУ, Законами України «Про охорону дитинства», «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування», «Про основи соціального захисту бездомних громадян і безпритульних дітей», «Про соціальні послуги», «Про соціальну роботу з сім'ями, дітьми та молоддю», Постановою КМУ «Питання діяльності органів опіки та піклування, пов'язаної із захистом прав дитини» тощо. Досить часто при здійсненні своїх повноважень органи опіки та піклування, та й суди посилаються на Правила опіки та піклування [3], проте зазначений нормативний акт у чинній редакції суперечить положенням ЦКУ, СКУ, іншим актам законодавства. Звичайно, що професіонали-юристи здатні розібратися з тим, які із суперечливих норм є діючими, мають пріоритет перед іншими. Проте, законодавством часто цікавляться й пересічні громадяни. Для цього й існують зручні та доступні системи законодавства, наприклад, на сайті Верховної Ради України. Відповідно, для відсутності плутанини необхідно негайно привести Правила опіки та піклування у відповідність з іншими актами законодавства. Проте, це стосується положень щодо опіки та піклування над дітьми. Якщо є говорити про опіку та піклування на повнолітніми особами, то повноваження органів опіки та піклування у цьому відношенні на сьогодні є ще більш неоднозначними. Як один із прикладів можна назвати те, що законодавством не передбачено обов'язку суду надсилати органу опіки та піклування, а також нотаріусу рішення суду про визнання фізичної особи безвісно відсутньою, після набрання ним законної сили. Це упущення, відповідно, тягне за собою несвоєчасне встановлення опіки над майном, а подекуди втрату його як для такої особи у разі її з'явлення, так і для спадкоємців [2].

За висновком І. Я. Вороньцької, показники діяльності вищезазначених органів свідчать про недосконалість як чинного законодавства, так і організації діяльності системи державних органів, на яких покладено функції захисту прав і свобод дитини. Ще одним негативним аспектом науковець називає неузгодженість нормативної бази з європейськими стандартами, що значно погіршує практику і рівень гарантування прав і свобод дитини [4].

Виконання обов'язків, що покладаються на органи опіки та піклування, безпосередньо виконуються інспекторами відповідних відділів, які організують систематизований облік осіб, щодо яких чи їх майна встановлено опіку, обстежують умови життя підопічних, допомагають опікунам у виконанні покладених функцій, беруть участь у судових засіданнях при розгляді справ.

Доречно виділити наступні напрями діяльності органів опіки та піклування: 1) захист прав та законних інтересів осіб, які потребують встановлення над ними опіки чи піклування, та осіб, які перебувають під опікою чи піклуванням; 2) нагляд за діяльністю опікунів і піклувальників, а також організацій, в які поміщені недієздатні; 3) контроль за збереженням майна та управлінням майном осіб, які перебувають під опікою чи

піклуванням або влаштовані у спеціалізовані заклади державної чи комунальної форми власності, в тому числі для дітей-сиріт та дітей, які залишилися без піклування батьків, а також інших осіб, яким закон гарантує особливих захист та турботу..

Зупинимося на ролі органів опіки та піклування при розгляді окремих цивільних справ. Так, згідно зі ст. 3 ЦПК у випадках, встановлених законом, до суду можуть звернутися органи та особи, яким надано право захищати права, свободи та інтереси інших осіб, або державні чи суспільні інтереси. Перелік цих органів та осіб визначений у ст. 45 ЦПК. Це Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, прокурор, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, фізичні та юридичні особи. Процесуальним законодавством передбачено дві форми їх участі у цивільному процесі таких осіб, зокрема якими й є органи опіки та піклування: 1) шляхом звернення до суду у випадках, встановлених законом, із заявами про захист прав, свобод та інтересів інших осіб, або державних чи суспільних інтересів (ч. 1 ст. 45 ЦПК) – *шляхом відкриття провадження*, 2) залучення судом до участі у справі або участь у справі за своєю ініціативою для подання висновків на виконання своїх повноважень (ч. 3 ст. 45 ЦПК) – *шляхом вступу в справу*. Участь органів державної влади та органів місцевого самоврядування у цивільному процесі є обов'язковою у випадках, встановлених законом, або якщо суд визнає це за необхідне [5, с. 328; 6, с. 127]. У першому випадку процесуальною формою є подача *відповідної заяви з метою відкриття провадження в справі*, другою формою участі зазначених органів є вступ у цивільний процес для дачі *висновку в справі* [6, с. 127]. Відповідно до норм СКУ органи опіки та піклування уповноваженні на звернення до суду з позовом про захист прав та інтересів неповнолітніх осіб, а саме: про позбавлення батьківських прав, про відібрання дитини від батьків без позбавлення батьківських прав, про скасування усиновлення чи визнання усиновлення недійсним (ст. 165, 170, 240 СКУ) тощо. Відповідно до ч. 3 ст. 45 ЦПК України органи державної влади та органи місцевого самоврядування можуть бути залучені судом до участі в справі або взяти участь у справі за своєю ініціативою для подання висновку. Законом від 17.05.2017 Верховна Рада розширила коло справ, де участь органів опіки та піклування є обов'язковою та зобов'язала їх брати участь у розгляді справ стосовно виселення або зняття дитини з реєстрації місця проживання [7]. Оскільки діяльність цих органів спрямована на захист прав та свобод дитини, забезпечення її інтересів, звичайно, таке удосконалення законодавства є правильним..

Отже, можна зробити висновок, що для виконання органами опіки та піклування завдань щодо захисту прав дитини, слід провести ґрунтовну роботу з удосконалення чинного законодавства України, сприйняття кращого досвіду зарубіжних країн та загальновизнаних стандартів організації діяльності органів опіки та піклування.

Використані джерела:

1. Питання діяльності органів опіки та піклування, пов'язаної із захистом прав дитини : Постанова Кабінету Міністрів України від 24.09.2008 № 866 // Урядовий кур'єр. -2008. - 31 жовтня.

2. Адаховська Н. С. Правове становище органів опіки та піклування у правовідносинах опіки над майном / Н. С. Адаховська // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2012. – № 2(6) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2012/n2/12ansonm.pdf>

3. Про затвердження Правил опіки та піклування : Затверджені Наказом Держкомсім'ямолодь України, Міносвіти, МОЗ України, Мінпраці України від 26.05.1999 № 34/166/131/88 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0387-99>

4. Воронєцька І. Я. Організація діяльності органів опіки та піклування, пов'язаної із захистом прав дитини / І. Я. Воронєцька // Правопорядок у державному та суспільному розвитку: національний і міжнародний вимір : Науково-практична Інтернет-конференція від 24 лютого 2012 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.legalactivity.com.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=239%3A120224-17&catid=36%3A-2&Itemid=53&lang=ru

5. Курс цивільного процесу : підручник / В. В. Комаров, В. А. Бігун, В. В. Баранкова та ін.; за ред. В. В. Комарова. - Х.: Право, 2011. - 1352 с.

6. Волкова Н.В. Щодо форм участі органів опіки та піклування в справах про захист прав та інтересів неповнолітніх осіб / Н. В. Волкова // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія Юридичні науки. – 2014. - Випуск 6-1. Том 1. - С. 127-130.

7. Про внесення зміни до статті 19 Сімейного кодексу України щодо забезпечення дотримання житлових прав дитини : Закон України від 17 травня 2017 року № 2038-VIII // Відомості Верховної Ради. – 2017. - № 26. - Ст. 293.



Бриндак Анастасія Миколаївна,

*аспірант кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права
Хмельницького університету управління та права, головний консультант управління
забезпечення діяльності Судової палати в адміністративних справах Верховного Суду
України*

ПРАКТИКА РОЗГЛЯДУ АДМІНІСТРАТИВНИМИ СУДАМИ СПОРІВ ПРО МІСЦЕВІ ВИБОРИ

Завданням адміністративного судочинства є захист 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, шляхом справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ.

Одним із важливих повноважень адміністративних судів є захист виборчих прав громадян, зокрема невід'ємного права кожного громадянина України вільно обирати владу. Однак, майже вся практика проведення виборів в Україні свідчить про наявність значної кількості недоліків при застосуванні виборчого законодавства під час розгляду такої категорії справ.

Судова практика щодо виборчих спорів є своєрідним відображенням багатьох якісних ознак процесів демократизації українського суспільства останніх років, які стосуються і розвитку відповідного законодавства, і формування виборчих практик політичних сил, і трансформацій електоральної активності населення [3].

Задля виявлення проблемних питань у вирішенні справ зазначеної категорії, а також сприяння виробленню єдиного підходу до їх застосування та підвищення якості їх розгляду, варто аналізувати практику розгляду справ адміністративними судами.

Згідно з пунктом 6 частини другої статті 17 Кодексу адміністративного судочинства України до юрисдикції адміністративних судів належать публічно-правові спори щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом [2].

При вирішенні справ, пов'язаних з виборчим процесом місцевих виборів, адміністративні суди застосовують положення Конституції України, Кодексу адміністративного судочинства України, Законів України "Про місцеві вибори", "Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні", а також практику застосування адміністративними судами положень законодавства про вибори під час розгляду спорів щодо праводносин, пов'язаних з виборчим процесом, та інші нормативно-правові акти, необхідні для вирішення зазначених справ.

Як показує практика, найбільше проблем виникає при вирішенні спорів в таких категоріях справ, як: справи щодо формування складу виборчих комісій; справи, пов'язані із висуванням та реєстрацією кандидатів у депутати, кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови, старости; справи, пов'язані з уточненням списків виборців; справи щодо проведення передвиборної агітації; справи, пов'язані з підрахунком голосів на виборчих дільницях; справи щодо встановлення результатів виборів.

Так, згідно зі статтею 20 Закону України "Про місцеві вибори" виборчі комісії з місцевих виборів є спеціальними колегіальними органами, уповноваженими організувати підготовку та проведення відповідних місцевих виборів і забезпечувати додержання та однакове застосування законодавства України про місцеві вибори [1].

Аналіз судових рішень дає підстави зробити висновки, що основною причиною виникнення таких спорів слугує відмова виборчої комісії у включенні до її складу кандидатур, поданих політичною партією, у зв'язку з порушенням ними статті 23 Закону України "Про місцеві вибори".

Що стосується загального порядку та умов висування кандидатів у депутати, кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови, старости, а також відмови у реєстрації кандидатів та скасування рішення про реєстрацію кандидатів, то ці питання регулюються розділом VI Закону України "Про місцеві вибори". Предметами спорів у таких справах найчастіше є скасування постанов про відмову в реєстрації кандидатів в депутати чи на посаду міського, сільського голів та скасування реєстрацій кандидатів у депутати.

Варто уваги і те, що у судовій практиці деяких судів першої інстанції виникають проблеми у правозастосуванні статті 40 та статті 46 Закону України "Про місцеві вибори" та проблеми з визначенням суб'єкта виборчого процесу.

Відповідно до статті 12 Закону України "Про місцеві вибори" суб'єктами виборчого процесу на виборах є: виборець, ЦВК, виборчі комісії, кандидати в депутати, кандидати на посади сільського, селищного, міського голови, старости, місцева організація партії, офіційний спостерігач від кандидата, від місцевої організації партії - суб'єкта відповідного виборчого процесу, від громадської організації [1].

До підстав виникнення спорів такої категорії можна віднести зокрема відмову виборчої комісії у реєстрації кандидата в депутати у багатомандатному виборчому окрузі у зв'язку з порушенням порядку висування кандидатів згідно зі статтею 37 Закону України "Про місцеві вибори", невизначеність порядку внесення грошової застави, передбаченої статтею 44 Закону України "Про місцеві вибори", під час реєстрації кандидатів у депутати у багатомандатному виборчому окрузі, порушення міською виборчою комісією положень статті 27 Закону України "Про місцеві вибори" під час скасування постанови про реєстрацію кандидата в депутати та кандидата на посаду міського голови.

Однією з важливих умов реалізації принципу вільних виборів є належний спосіб формування списків виборців та ведення виборчого реєстру. Для ефективною та демократичною реалізації активного виборчого права формування виборчого реєстру та списків виборців має відповідати певним вимогам та принципам.

При вирішенні спору щодо виключення або включення осіб до уточненого списку виборців основними обставинами, які мають бути встановлені, є наявність в особі відомостей, внесених до Державного реєстру виборців, щодо громадянства України, досягнення такою особою 18 років та чи не визнана особа недієздатною.

Однією із причин виникнення даних спорів є невключення осіб не лише до реєстру виборців по окремій виборчій дільниці, а і взагалі невключення в реєстр виборців.

Необхідно зауважити, що проблемним з погляду правозастосування у судовій практиці виявилось і питання, пов'язане з підтвердженням повноважень представників, які беруть участь в адміністративному процесі на основі договору.

Відповідно до статті 11 Закону України "Про місцеві вибори" однією із засад виборчого процесу є свобода передвиборчої агітації [1].

Під час розгляду зазначеної категорії справ адміністративними судами встановлено, що основними підставами виникнення спорів є порушення визначеного частиною шостою статті 57 Законом України "Про місцеві вибори" загального порядку використання засобів масової інформації та порушення встановленого частиною другою статті 56 Закону України "Про місцеві вибори" порядку розміщення друкованих агітаційних матеріалів чи політичної реклами на носіях зовнішньої реклами, а саме розповсюдження таких матеріалів без зазначення відомостей про замовника та установу, що здійснила друк, його тираж, інформацію про осіб, відповідальних за випуск.

В судовій практиці має місце порушення строків подання позовних заяв щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів виборчого процесу, а саме щодо бездіяльності комісії з розгляду скарг, що стосуються порушення порядку ведення передвиборчої агітації.

Приписами статті 80 Закону України "Про місцеві вибори" передбачено вимоги до складання протоколів дільничної виборчої комісії про підрахунок голосів виборців.

Під час місцевих виборів в Україні до адміністративних судів надходить значна кількість позовних заяв, пов'язаних з недотриманням вимог порядку складання протоколів по підрахунку голосів на виборчих дільницях, що передбачено статтею 80 Закону України "Про місцеві вибори".

Що стосується загального порядку встановлення результатів виборів, то проблеми виникають у застосуванні статті 83 Закону України "Про місцеві вибори", у недотриманні виборчою комісією форми рішення під час затвердження результатів виборів, в оскарженні результатів виборів міського голови у зв'язку з тим, що окрім бюлетенів для голосування, в обігу можуть бути також ті бюлетені, що містили помилку та мали би бути знищені.

Таким чином, можна зробити висновок, що значна кількість адміністративних спорів є результатом неправильного тлумачення й застосування суб'єктами виборчого процесу актів виборчого законодавства.

Правильність тлумачення законодавства (особливо, процесуальних норм) залежить від правильності розуміння специфіки виборчих спорів. Показовим прикладом в цьому відношенні можуть бути випадки застосування виборчого законодавства у справах, що пов'язані із реєстрацією виборців та у справах, що пов'язані із роботою територіальних виборчих комісій.

Окрім того, з метою формування єдиної правильної судової практики розгляду зазначених питань доцільним є проведення навчань для обговорення проблем судової практики, а також надання Верховним Судом України відповідних рекомендацій судам нижчого рівня.

З метою уникнення недосконалості нормативних актів та заповнення прогалин у виборчому законодавстві Верховна Рада України ініціювала прийняття Виборчого

кодексу України. Цей кодифікований акт має забезпечити цілісне законодавче регулювання підготовки і проведення виборів в Україні, в тому числі місцевих, що сприятиме більш повній реалізації виборчих прав громадян, стабільності виборчого законодавства, дотриманню основних засад демократичних виборів. А для зменшення масштабів порушень виборчого законодавства, які традиційно для України були найбільш поширеними саме на місцевих виборах, варто активізувати громадянське суспільство та створити нові політичні сили демократичної спрямованості.

Використані джерела:

1. Про місцеві вибори: Закон України від 14.07.2015 р. № 595-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/595-19>
2. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>
3. Виборчі спори: експертна оцінка якості судових рішень (місцеві вибори 2015 року) Аналітичний звіт / Проект USAID «Справедливе правосуддя»; ХМГО «Інститут прикладних гуманітарних досліджень»: Т. Калмиков, В. Кохан, О. Сердюк, М. Буроменський, С. Кальченко, Ф. Веніславський. – Харків, ІПГД. 2016. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.iahr.com.ua/files/works_docs/143.pdf



Буханевич Олександр Миколайович,

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

ПРОБЛЕМИ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Місцеве самоврядування як форма народовладдя отримало закріплення в ст. 5 Конституції України, згідно з якою народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування та в ст. 140, – як право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення, котре здійснюється нею як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування [1]. Таким чином, аналізуючи ці конституційні положення, можна визначити місцеве самоврядування як самостійну та рівноцінну (поряд з державною владою та безпосереднім народовладдям) форму здійснення публічної влади в Україні.

Однак існуюча в Україні система місцевого самоврядування сьогодні не відповідає очікуванням та потребам суспільства. Функціонування органів місцевого самоврядування у більшості територіальних громад не забезпечує створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання населенню органами місцевого самоврядування, утвореними ними установами та організаціями якісних і доступних адміністративних послуг на відповідних територіях [2]. Саме тому важливою та актуальною науковою проблемою на сучасному етапі державотворення постають перспективи вдосконалення організаційно-правового забезпечення діяльності з надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування.

Законом України «Про адміністративні послуги» визначено коло суб'єктів, які можуть надавати адміністративні послуги. Одним із таких суб'єктів є саме органи місцевого самоврядування [3].

Система місцевого самоврядування включає: територіальну громаду; сільську, селищну, міську раду; сільського, селищного, міського голову; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; старосту; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення [4, ст. 5]. Метою цих органів є право і спроможність в межах закону здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення [5, ст. 3].

Повноваження органів місцевого самоврядування поділяються на власні, пов'язані з вирішенням питань місцевого значення, та делеговані, що стосуються здійснення програм загальнодержавного значення [4, ст. 16]. Термін «власні повноваження» введений Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» для окреслення власної компетенції місцевого самоврядування, в межах якої органи місцевого самоврядування наділені повною свободою для здійснення власних ініціатив з будь-якого питання, яке не виключене з його компетенції і не віднесене до компетенції іншого органу влади [5, ст. 4]. У свою чергу ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає делеговані повноваження як повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом, а також повноваження органів місцевого самоврядування, які передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад [4]. Іншими словами делеговані повноваження – 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 [7, с. 232].

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає досить широке коло делегованих повноважень органів місцевого самоврядування у різних сферах суспільного життя. Вважаю, що функції органів місцевого самоврядування повинні в основному складатися із власних повноважень, адже якщо переважатимуть делеговані повноваження, то це призведе до неясності у відповідних функціях держави та місцевого самоврядування та підзвітності органів, які відповідають за їх виконання. Ті функції, які держава вважає за необхідне залишити на своєму рівні, можуть виконуватися територіальними органами центральних органів виконавчої влади, і державні адміністрації мають відповідати за їх виконання, тоді як органи місцевого самоврядування повинні відповідати перед громадянами за виконання власних завдань.

У цьому контексті потребує законодавчого вирішення також проблема тотожності функцій і повноважень органів різного рівня. Наявність широкої суміжної компетенції місцевих державних адміністрацій та територіальних громад і їх органів породжує колізії та дублювання, а звідси й втручання одних органів у справи інших, унеможливлення їх відокремленого функціонування. Навіть під час виконання власних повноважень органи місцевої влади не повністю самостійні, оскільки відповідні фінансові ресурси перебувають під контролем держави. Тому доцільно переглянути положення законів України «Про місцеві державні адміністрації» та «Про місцеве самоврядування в Україні», особливо в частині чіткого розмежування повноважень місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Прем'єр-міністр України Володимир Гройсман під час Другого форуму об'єднаних територіальних громад запропонував в рамках реформи децентралізації ліквідувати практику дублювання функцій місцевих рад та адміністрацій та оновити нормативну базу з питань адміністративно-територіального устрою України. Зокрема,

він зазначив: «Нам треба ухвалити закон про адміністративно-територіальний устрій. Потрібно ліквідувати дублювання функцій районних рад та адміністрацій. Там, де в межах одного району створені одна-дві-три і більше об'єднаних громад, там має бути повсюдне, повноцінне самоврядування на базі ОТГ» [8].

Відповідно до ч. 2 ст. 16 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» органам місцевого самоврядування, крім власних повноважень, можуть надаватися окремі повноваження органів виконавчої влади, у здійсненні яких вони є підконтрольними відповідним органам виконавчої влади. Глава II даного Закону містить ряд статей, що визначають якими саме делегованими повноваженнями можуть наділятися органи місцевого самоврядування. Зокрема, ст. 27 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» в частині делегованих повноважень передбачено, що органи місцевого самоврядування здійснюють організаційне забезпечення надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП) [4]. Незважаючи на те, що сьогодні в Україні триває адміністративна реформа з децентралізації влади, слід визнати дещо декларативний характер впровадження принципу субсидіарності як законодавчо так і на практиці, оскільки система надання адміністративних послуг в Україні залишається занадто централізованою.

Так, з метою забезпечення надання у ЦНАП базових та найбільш запитуваних адміністративних послуг лише 16 травня 2014 року, хоча вказане вище делеговане повноваження було введено Законом України «Про адміністративні послуги» ще у 2012 році, Кабінетом Міністрів України прийнято розпорядження № 523 «Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг» [9], яким затверджено перелік із 52 послуг органів виконавчої влади, що надаватимуться через ЦНАП. У відповідності до цього документа територіальні підрозділи органів виконавчої влади мали передати частину своїх послуг для надання через ЦНАП. Однак відповідних заходів від цих органів для виконання даного розпорядження Кабінету Міністрів України про передачу адміністративних послуг в ЦНАП на даний час не зроблено. Дані адміністративні послуги продовжують надаватися через відповідні територіальні підрозділи органів виконавчої влади.

Більше того, сьогодні державні та комунальні підприємства продовжують надавати різноманітні послуги (наприклад, ДП «Документ»), хоча згідно ч. 7 ст. 20 Закону України «Про адміністративні послуги» їх діяльність з 1 січня 2013 року перебуває поза законом. Як наслідок, проблема усунення невідповідності законодавства у сфері надання адміністративних послуг та більшості нормативно-правових актів, залишилась не вирішеною.

На даний час чинний Закон України «Про адміністративні послуги» є лише першим кроком втілення принципу субсидіарності, оскільки передає на найнижчий рівень лише повноваження щодо організації центрів надання адміністративних послуг. Принцип же субсидіарності закріплений в Європейській хартії місцевого самоврядування, яка без застережень була ратифікована Україною, в зв'язку з чим її норми стали частиною українського національного законодавства, передбачає, що муніципальні функції, як правило, здійснюються переважно тією владою, яка має найтісніший контакт з громадянином. Наділяючи тією чи іншою функцією інший орган, необхідно враховувати обсяг і характер завдання, а також вимоги досягнення ефективності. Частина 5 статті 4 Хартії містить ще один дуже важливий принцип, який пояснює підходи та економію до децентралізації влади, а саме: під час делегування повноважень будь-яким центральним чи регіональним органами влади органи місцевого самоврядування повинні, наскільки це можливо, володіти свободою адаптувати ці

повноваження до місцевих умов [5]. Слід зазначити, що в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» даний принцип відсутній.

Повноваження органів місцевого самоврядування європейських держав, що ґрунтуються на принципі субсидіарності, розподілені таким чином, щоб максимально наблизити надання публічних послуг до їх споживача, а орган, що приймає рішення, до тієї проблеми, яку він вирішує. Практика свідчить, що понад 90 % усіх адміністративних послуг надаються саме органами місцевого самоврядування [10, с. 41-46].

Виходячи з природи та сутності місцевого самоврядування, громади мають право і головне – реальну здатність самотійно вирішувати всі питання місцевого життя. Саме тому, в рамках проведення державних реформ з децентралізації влади необхідно врахувати, що основним суб'єктом надання адміністративних послуг мають бути саме органи місцевого самоврядування. Це наблизить процедури надання адміністративних послуг до споживачів, що зробить їх не лише зручними, але й сприятиме більш оперативному і професійному задоволенню і виявленню потреб та очікувань споживачів, підвищить відповідальність органів влади. При цьому на кожному рівні повинно бути стільки людських, законодавчих і фінансових ресурсів, аби їх вистачило для розв'язання всієї сукупності місцевих проблем.

Адже, отримуючи ту чи іншу послугу, мешканець одночасно оцінює вартісні параметри і професійний рівень тих, хто її організує. Це стосується всіх без винятку послуг, які отримує населення, і тут немає особливої відмінності, чи вони належать до комунальної сфери, чи є адміністративними. Справедливості ради слід зазначити, що послуги, які нам надаються, на жаль, не відповідають елементарним загальноприйнятим стандартам, що зайвий раз підтверджує слабкість регіональної й місцевої влади. І причина цього не стільки в принципах, які використовує місцева влада, скільки в людському чиннику. Отже, для побудови дієздатної системи управління, зростання єдності в суспільстві держава мусить активніше застосовувати основоположні принципи організації влади, зокрема принцип субсидіарності [11].

Таким чином проблема надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування є однією із найактуальніших у сучасних умовах розвитку української державності, а серед шляхів реформування органів місцевого самоврядування у сфері надання адміністративних послуг можна виділити наступні: 1) передача функцій від місцевих органів виконавчої влади та територіальних органів центральних органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування, які мають найтісніший контакт з громадянином; 2) чіткий розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування різних рівнів, місцевими органами виконавчої влади, територіальними органами центральних органів виконавчої влади; 3) визначення повних та виключних власних повноважень та відповідальності органів місцевого самоврядування за надання адміністративних послуг жителям відповідних територіальних громад; 4) наближення надання адміністративних послуг до жителів територіальних громад, підвищення якості цих послуг; 5) систематизація та впорядкування системи надання адміністративних послуг населенню органами місцевого самоврядування; 6) запровадження механізму державного контролю за відповідністю Конституції та законам України рішень органів місцевого самоврядування та якістю надання населенню адміністративних послуг; 7) створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення здійснення органами місцевого самоврядування повноважень у сфері надання адміністративних послуг.

Використані джерела:

1. Конституція України від 28 червня 1996 року (редакція станом на 30.09.2016 р.). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/go/254к/96-вр
2. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Постанова Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року № 333-р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-р>.
3. Про адміністративні послуги : Закон України від 6 вересня 2012 року № 5203-VI (редакція станом на 11.06.2017 р.). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/go/5203-17
4. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР (редакція станом на 2.08.2017 р.). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/go/280/97-вр
5. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року (ратифіковано Законом України від 15 липня 1997 року № 452/97-ВР). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
7. Сторожук І.П. Принцип делегування повноважень у місцевому управлінні / І.П. Сторожук // Університетські наукові записки. – 2005. – № 4 (16). – С. 231-236.
8. Прем'єр-міністр пропонує ліквідувати дублювання функцій місцевих рад та адміністрацій і оновити нормативну базу із адмінтериторіального устрою // Урядовий портал. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=250471119
9. Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 травня 2014 року № 523 (редакція станом на 11.10.2017 р.). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/523-2014-р>.
10. Скороход О.П. Надання послуг населенню органами місцевого самоврядування як пріоритет діяльності місцевої громади / О.П. Скороход // Стратегічні пріоритети. – 2010. – № 1. – С. 41-46.
11. Некряч А.І. Субсидіарність по-українськи : реалії та перспективи (політологічний аналіз) / А.І. Некряч // Проблеми міжнародних відносин : Зб. наук. пр. – К. : КиМУ, 2010. – Вип. 1. – С. 23-37.



Воротіна Наталія Вікторівна,

*старший науковий співробітник Інституту держави і права імені В.М. Корецького
НАН України, кандидат юридичних наук, доцент*

**БЮДЖЕТИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ: СУЧАСНІ РЕАЛІЇ
ФІНАНСОВОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ**

Однією із важливих реформ, що здійснюється у нашій державі останнім часом, є децентралізація влади, що має своєю складовою фінансову децентралізацію. Під фінансовою децентралізацією розуміють процес розподілу функцій, фінансових ресурсів і відповідальності за їх використання між державним і локальним рівнями управління. У зарубіжних країнах замість фінансової використовують термін «фіскальна децентралізація» [1, с. 118].

Таким чином, мова іде про розподіл функцій, ресурсів та відповідальності між ланками бюджетної системи, структура якої визначена у статті 5 Бюджетного кодексу України[2] вона складається з державного бюджету та місцевих бюджетів (бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети та бюджети місцевого самоврядування). Бюджетами місцевого самоврядування є бюджети територіальних громад сіл, їх об'єднань, селищ, міст (у тому числі районів у містах), бюджети об'єднаних територіальних громад, що створюються згідно із законом та перспективним планом формування територій громад.

Основи бюджетних відносин на рівні місцевого самоврядування містяться у Конституції України [3]. Так, стаття 140 визначає, що місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування (стаття 142) 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. Держава бере участь у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування та підтримує його фінансово. Витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади, компенсуються державою.

Важливим документом, що фактично започаткував новий етап реформи місцевого самоврядування (включаючи і бюджетні питання) стала схвалена у 2014 році Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [4]. Мета Концепції – визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад.

Серед проблем, які потребують ефективного та швидкого вирішення, були виділені і проблеми бюджетної сфери, зокрема, такі: погіршення якості та доступності публічних послуг внаслідок ресурсної неспроможності переважної більшості органів місцевого самоврядування здійснювати власні і делеговані повноваження; корпоратизація органів місцевого самоврядування, закритість і непрозорість їх діяльності, високий рівень корупції, що призводить до зниження ефективності використання ресурсів; надмірна централізація повноважень органів виконавчої влади та фінансово-матеріальних ресурсів. Серед шляхів і способів розв'язання вказаних проблем Концепцією виділялись наступні: створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення здійснення органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень; розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування за принципом субсидіарності та на засадах децентралізації влади; максимального залучення населення до прийняття управлінських рішень.

Особлива увага у Концепції була приділена питанням створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень, що повинні здійснюватись з дотриманням таких принципів: наявність ресурсів, необхідних для здійснення визначених законом повноважень органів місцевого самоврядування; надання трансфертів з державного бюджету безпосередньо кожному місцевому бюджету; визначення фінансовою основою здійснення органами місцевого

самоврядування власних повноважень податків та зборів, які пов'язані з територією відповідної адміністративно-територіальної одиниці; надання органам місцевого самоврядування права регулювати ставки місцевих податків і зборів; недопущення надання іншими органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади податкових пільг, які зменшують власні доходи місцевих бюджетів (пільги з місцевих податків і зборів можуть встановлюватися лише тим органом місцевого самоврядування, до бюджету якого зараховуються такі податки і збори); підвищення прозорості та ефективності використання бюджетних коштів шляхом запровадження програмно-цільового методу для всіх місцевих бюджетів; максимальне залучення населення до прийняття управлінських рішень з питань місцевого значення.

Слід відзначити, що переважна частина положень вказаної Концепції або вже реалізована, або знаходиться у стані активного втілення. За три минулі роки зроблено досить багато у справі децентралізації бюджетної системи, бюджети місцевого самоврядування вже на сьогодні наповнені реальними фінансовими ресурсами. Координатор з питань фінансів Центрального офісу реформ при Мінрегіоні Яніна Казюк констатує, що зміни до Бюджетного та Податкового кодексів України дозволили розширити податкову базу місцевих бюджетів і закріпити за ними близько 50 джерел доходів. Також ці зміни започаткували стимулювання податкоспроможності громад, замінили систему балансування бюджетів за видатками на систему вирівнювання податкоспроможності території. Починаючи з 2015 року фактичні надходження власних доходів місцевих бюджетів збільшувалися щороку більш ніж на 40%. Надходження 2015 року, у порівнянні з попереднім, зросли на 42%, а надходження 2016 року – на 49% у порівнянні з 2015 роком. Це хороші результати реформи [5].

Успішним можна також вважати процес добровільного об'єднання територіальних громад, що був започаткований з прийняттям у 2015 році відповідного закону [6]. Це дало можливість громадам перейти на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом та отримати у розпорядження фінансові ресурси на рівні міст обласного значення. Результат – надходження власних ресурсів 159 об'єднаних територіальних громад за 2016 рік зросли більше, ніж у 3 рази порівняно з 2015 роком, а їх загальний обсяг доходів (з трансфертами з державного бюджету) зріс майже у 7 разів. Обсяги власних ресурсів місцевих бюджетів і частка місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України зросли з 45,6% у 2015 році до 49,3% у 2017 році [5].

Важливим цьогорічним досягненням є те, що 7 грудня 2017 року Верховна Рада прийняла Державний бюджет України на 2018 рік. На даний час йде процес завершення формування проектів місцевих бюджетів, які повинні бути затверджені до 25 грудня. Отже, місцеві органи влади у проектах рішень про місцеві бюджети на 2018 рік уже врахують обсяги затверджених міжбюджетних трансфертів, а не обсяги поточного року, як це було у попередні роки, коли бюджет затверджувався наприкінці грудня. Як відзначають експерти, нового для місцевих бюджетів досить багато, зокрема: на 299 збільшилася кількість місцевих бюджетів, що мають взаємовідносини з державним бюджетом, і з 1 січня 2018 року їх кількість становитиме 1288 бюджетів. При визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів враховано усі бюджети об'єднаних територіальних громад, місцеві ради яких набувають повноважень за результатами перших місцевих виборів, що відбулися у 2017 році. Отже, з 1 січня 2018 року функціонуватиме 665 бюджетів об'єднаних територіальних громад [7].

Підсумовуючи, зазначимо, що у межах даної публікації була можливість проаналізувати лише невелику частину заходів, що здійснені в Україні у рамках фінансової децентралізації. На противагу багатьом твердженням (якими, на жаль, щільно наповнені деякі засоби масової інформації) про відсутність в Україні фінансової децентралізації та про провал вказаної реформи, мушу обґрунтовано заявити: реформа

активно здійснюється та має цілий ряд досить успішних результатів. Головне зараз – не призупиняти її темпи та продовжувати її реалізацію. Її успішне завершення стане надзвичайно великим внеском у справу розбудови України як правової та демократичної європейської держави.

Використані джерела:

1. Бескид Й.М. Теоретичні засади бюджетної децентралізації: нормативна та позитивна теорія бюджетного федералізму / Й.М. Бескид // Світ фінансів – 2007.—№4 (13). – С. 116 – 121.
2. Бюджетний кодекс України: Закон України від 8 липня 2010 року № 2456-VI (з наст. змінами) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/page>
3. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року (з наст. змінами) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/page>
4. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1.04. 2014 р. № 333-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p>
5. Казюк Я.М. Фінансова децентралізація проходить поки успішно [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://otg.cn.ua/2017/03/22/news-gromady/finansova-detsentralizatsiya-prohodyt/>
6. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 5 лютого 2015 року № 157-VIII (з наст. змінами) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/157-19>
7. Маркович Г. Особливості місцевих бюджетів 2018 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://decentralization.gov.ua/news/7794>



Галус Олена Олександрівна,

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

ДО ПИТАННЯ ПРО ВИЗНАЧЕННЯ ВИДІВ МУНІЦИПАЛЬНО-ПРАВОВИХ АКТІВ

З проведенням в Україні реформи системи місцевого самоврядування, створенням об'єднаних територіальних громад наріла нагальна потреба внесення змін до законодавства, що регулює правотворчість місцевих рад. Дискусійним на сьогодні виступає питання прийняття статутів об'єднаних територіальних громад, їх юридичної сили порівняно із статутами тих територіальних громад, що ввійшли в склад об'єднаної. Доволі проблематичним виглядає також питання співвідношення розпоряджень голови районної державної адміністрації та наказів керівників місцевих органів державної виконавчої влади із правовими актами виконкомів місцевих рад об'єднаних територіальної громади, межі яких співпадають із межами відповідного району тощо. Внесення змін до законодавства про місцеве самоврядування, визначення на законодавчому рівні ієрархії нормативно-правових актів України повинно опиратися на

міцне наукове підґрунтя. Тому особливої актуальності набуває дослідження юридичної природи муніципально-правових актів.

В науці конституційного та адміністративного права широко досліджується проблематика місцевої правотворчості. Питання правової природи актів органів місцевого самоврядування на сучасному етапі досліджують в своїх працях І. І. Бодрова, Т. О. Калиновська, О. В. Кудрякова, А. О. Кузнєцов, Я. І. Ленгер, К. І. Наумова, М. О. Петришина, С. Г. Серьогіна, К. Є. Соляник, В. О. Хоменко тощо. Однак не має однастайності в думках вчених щодо понятійного апарату, який застосовується для означення правовий актів місцевого самоврядування. В працях, присвячених муніципально-правовим актам, зустрічаються терміни «акт місцевого самоврядування», «акт органу і посадової особи місцевого самоврядування», «нормативно-правовий акт представницьких органів місцевого самоврядування», «акти суб'єктів місцевого самоврядування». Немає єдності в думках вчених і щодо розрізнення цих понять. Автори також по-різному здійснюють їх класифікацію. Недостатньо дослідженими залишаються і муніципально-правові акти безпосереднього народовладдя. Досліджуючи муніципально-правові акти або акти місцевого самоврядування, автори основну увагу приділяють вивченню актів органів місцевого самоврядування, залишаючи поза увагою акти, прийняті під час здійснення форм безпосереднього народовладдя на місцевому рівні.

Термін «муніципально-правовий акт» не отримав широкого вжитку в науці конституційного та муніципального права. Так, С. Г. Серьогіна, І. І. Бодрова у своїх методичних рекомендаціях до навчальної дисципліни «Муніципальне право» вживають термін «муніципально-правові акти», однак не даючи його визначення, лише перераховують їх види [1]. Я. І. Ленгер, досліджуючи принципи розв'язання правових колізій, вживає термін «муніципально-правовий акт», однак не дає його визначення [2, с.52].

Можна погодитися із думкою К.І. Наумової, яка стверджує, що поняття актів місцевого самоврядування є родовим, оскільки включає в себе як правотворчі (нормативні) акти місцевого самоврядування, так і правозастосовні (ненормативні) акти [3, с.63]. Однак термін «акти місцевого самоврядування» не зовсім відображає правову природу вказаних актів. Більш доречно в даному випадку вживати термін «правовий акт місцевого самоврядування».

Схоже і більш повне визначення запропонувала О. В. Кудрякова, яка правовий акт місцевого самоврядування визначає як засноване на законі одностороннє юридично владне рішення, прийняте шляхом прямого волевиявлення громадян або органом чи посадовою особою місцевого самоврядування, встановлює, змінює або скасовує муніципально-правові норми або є підставою виникнення, зміни або припинення муніципальних правовідносин з метою реалізації завдань і функцій місцевого самоврядування [4, с.26]. Однак автор під правовими актами місцевого самоврядування розуміє лише нормативно-правові акти, лишаючи поза увагою індивідуально-правові акти місцевого самоврядування.

Досить широко в науці конституційного та муніципального права розглянуто питання саме нормативно-правових актів місцевого самоврядування. Заслужовує на увагу запропоноване М. О. Петришиною визначення муніципального нормативно-правового акту як офіційного юридичного документу постійного або тимчасового характеру, прийнятого територіальною громадою, органом чи посадовою особою місцевого самоврядування в межах їх власних чи делегованих повноважень, у визначених Конституцією, законами України, статутом територіальної громади, регламентом місцевої ради порядку і формі, спрямованого на встановлення, зміну, доповнення (перегляд) або скасування розрахованих на багаторазове застосування

правових приписів, які мають обов'язкову юридичну силу на відповідній території [5, с.67].

В. Р. Барський у своєму дисертаційному дослідженні визначає нормативно-правовий акт місцевого самоврядування як офіційний документ, прийнятий безпосередньо територіальною громадою або представницьким органом місцевого самоврядування в межах предмета відання місцевого самоврядування, у визначеній процедурно-процесуальній формі, який спрямований на встановлення, зміну, доповнення або скасування правових норм як загальнообов'язкових, розрахованих на багаторазове застосування приписів [6, с. 115].

Слушною видається думка Т. О. Калиновської, яка тлумачить широко термін «нормативно-правові акти місцевого самоврядування», розглядаючи його як родовий, оскільки він охоплює нормативні акти, що приймаються безпосередньо жителями – членами територіальних громад: акти місцевих референдумів, рішення зборів громадян за місцем проживання, громадських слухань тощо та нормативні акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування, що приймаються на підставі ст. 144 Конституції України [7, с.40].

Термін «муніципально-правовий акт» не вживається в законодавстві України. Хоча практика його закріплення в законодавчих актах зарубіжних країн існує. До прикладу стаття 2 Федерального закону Російської Федерації від 06.10.2003 № 131 «Про загальні принципи організації місцевого самоврядування в Російській Федерації» визначає муніципальний правовий акт як рішення, прийняте безпосередньо населенням муніципального утворення з питань місцевого значення, або рішення, прийняте органом місцевого самоврядування і (або) посадовою особою місцевого самоврядування з питань місцевого значення, з питань здійснення окремих державних повноважень, переданих органам місцевого самоврядування федеральними законами і законами суб'єктів Російської Федерації, а також з інших питань, віднесених статутом муніципального утворення відповідно до федеральних законів до повноважень органів місцевого самоврядування та (або) посадових осіб місцевого самоврядування, документально оформлені, обов'язкові для виконання на території муніципального утворення, які встановлюють або змінюють загальнообов'язкові правила або мають індивідуальний характер [8]. Видається вдалим розуміння під муніципально-правовими актами не лише нормативно-правових, але і індивідуально-правових актів. Також заслуговує на увагу віднесення до муніципально-правових актів рішень щодо здійснення делегованих повноважень.

В Україні була спроба дати законодавче визначення поняття нормативні акти місцевого самоврядування у проекті Закону України «Про нормативні правові акти в Україні» від 11.12.1997 року як «рішення, постанови, накази та інші акти органів місцевого самоврядування та їх керівників, приймаються на основі і на виконання Конституції та інших законів України в межах їх компетенції для реалізації права громадян та їх об'єднань у межах закону управляти громадськими справами» [9]. У 2000 році закон було прийнято, однак Президент України застосував своє право вето, яке не було подолано Верховною Радою України.

Підсумовуючи можна визначити муніципально-правовий акт як рішення нормативно-правового або індивідуально-правового характеру, прийняте безпосередньо членами територіальної громади або уповноваженими органами чи посадовими особами місцевого самоврядування з метою вирішення питань місцевого значення в межах Конституції та законів України.

Розглядаючи поняття муніципально-правового акту варто розглянути і питання співвідношення між муніципально-правовими актами та локально-правовими актами. Так, Т. О. Калиновська вживає термін «локальний нормативно-правовий акт»,

характеризуючи статут територіальної громади, «процесуальний локальний нормативно-правовий акт», визначаючи поняття регламенту місцевої ради [7, с.120] також «локальний акт», відносячи до них поряд із регламентами місцевих рад статуту територіальних громад та інші акти територіальних громад, органів та посадових осіб місцевого самоврядування, а також вказує на існування системного блоку локальних актів муніципального права [7, с.114].

На нашу думку, використання терміну локальний акт є недоцільним стосовно правових актів місцевого самоврядування або муніципально-правових актів. Варто погодитися із І.С. Кириленком, який стверджує, що локальні акти являють собою документальну форму вираження, приймаються уповноваженими суб'єктами управління організацій, тобто націлені на вирішення внутрішньоорганізаційних питань діяльності відповідної організації [10, с.34].

Відповідно до Конституції України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», територіальні громади сіл, селищ, міст вирішують питання місцевого значення в межах Конституції та законів України 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, міст.

З зазначеного вище випливає, що муніципально-правові акти за суб'єктами прийняття поділяються на правові акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування та муніципально-правові акти безпосереднього народовладдя.

За характером приписів правові акти органів і посадових осіб місцевого самоврядування варто поділяти на нормативно-правові та індивідуально правові акти органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Цікавою є запропонована В. О. Хоменком класифікація залежно від юридичних властивостей на нормативні акти та адміністративні акти [11, с.78]. Зустрічаються класифікації правових актів органів та посадових осіб і за іншими критеріями (залежно від характеру норм, за юридичною силою, за часом дії, за сферою правового регулювання тощо).

До правових актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування відносяться правові акти місцевих рад, правові акти виконавчого комітету місцевої ради, правові акти сільського, селищного, міського голови, правові акти голови обласної, районної та районної в місті ради, акти органів самоорганізації населення, муніципально-правові договори тощо.

Особливим видом правових актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування виступає муніципально-правовий договір. До прикладу, відповідно до ч.7 ст.16 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», органи місцевого самоврядування з урахуванням місцевих умов і особливостей можуть перерозподіляти між собою на підставі договорів окремі повноваження та власні бюджетні кошти. Закон України «Про співробітництво територіальних громад» від 17.06.2014 р. регулює порядок укладення договорів про співробітництво територіальних громад.

Питання муніципально-правових актів безпосереднього народовладдя в науці конституційного та муніципального права є малодослідженим. Заслуговує на увагу монографічне дослідження актів прямого народовладдя О. Г. Мурашина. Автор визначає акти прямого народовладдя як юридичні акти, які ґрунтуються на безпосередній участі населення у вирішенні питань державного і суспільного життя, на прямому волевиявленні при виробленні, прийнятті владних настанов, а також участі у їх реалізації і здійсненні контролю [12, с.31-32]. Місцевий акт прямого народовладдя О. Г. Мурашин пропонує визначати як прийняте безпосередньо населенням відповідно до вимог законності рішення, яке установлює, змінює або скасовує норми права, персонально-конкретні приписи, рекомендації з метою виконання місцевих завдань державного,

господарського і соціально-культурного будівництва [12, с.107]. Основним місцевим актом прямого народовладдя вказаний автор визначає рішення [12, с.107].

Слушною видається пропозиція О. В. Скрипнюка щодо законодавчого визначення рішення місцевого референдуму нормативно-правовим актом місцевого самоврядування, обов'язковим до виконання на відповідній території та закріплення за ними вищої юридичної сили відносно актів органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб [13, с. 42].

Отже, до муніципально-правових актів безпосереднього народовладдя можна віднести рішення місцевих референдумів, рішення загальних зборів громадян за місцем проживання, рішення про самооподаткування тощо. На сьогодні в законодавстві України існує прогалина щодо законодавчого регулювання цих видів муніципально-правових актів.

Зокрема, в п.20 ч.1 ст.92 Конституції України визначено, що виключно законами України визначається організація і порядок проведення виборів і референдумів. Із прийняттям Закону України «Про всеукраїнський референдум» від 6 листопада 2012 року Верховна Рада України втратив чинність Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми». Відтоді правове регулювання порядку проведення місцевих референдумів в Україні відсутнє.

Неврегульованим досі лишається і питання проведення загальних зборів громадян за місцем проживання. Згідно з ч.3 ст.8 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» порядок проведення загальних зборів громадян за місцем проживання визначається законом та статутом територіальної громади. Однак на сьогодні такий закон відсутній. Що ж стосується статутного регулювання порядку проведення загальних зборів, то із здійсненням в Україні процесу об'єднання територіальних громад ще не неврегульованим лишається питання прийняття статутів об'єднаних територіальних громад і чинності статутів тих територіальних громад, що увійшли до складу об'єднаної.

Підсумовуючи, потрібно зазначити, що муніципально-правовими актами виступають рішення нормативно-правового або індивідуально-правового характеру, прийняті безпосередньо членами територіальної громади або уповноваженими органами чи посадовими особами місцевого самоврядування з метою вирішення питань місцевого значення в межах Конституції та законів України. Вся система муніципально-правових актів потребує врегулювання в рамках закону про нормативно-правові акти та закріплення їх місця в ієрархії нормативно-правових актів.

Муніципально-правові акти залежно від суб'єктів їх прийняття доцільно поділяти на правові акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування та муніципально-правові акти безпосереднього народовладдя. На сьогодні існує нагальна потреба законодавчого врегулювання муніципально-правових актів безпосереднього народовладдя та їх подальших ґрунтовних наукових досліджень, зокрема рішень про відкликання з посади за народною ініціативою, місцевих виборів тощо.

Використані джерела:

1. Методичні рекомендації та завдання до індивідуальної роботи студентів з навчальної дисципліни “Муніципальне право” (освітньо-кваліфікаційний рівень “Магістр”, напрям підготовки 8.03040101 “Правознавство”) / уклад.: С. Г. Серьогіна, І. І. Бодрова. – Х.: Нац. Ун-т “Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого”, 2013. – 27 с. / [Електронний ресурс] Режим доступу : http://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/1152/1/Pr_0112.pdf.

2. Ленгер Я. І. Ієрархічний та змістовний принцип вирішення правових колізій у муніципально-правових актах / Я. І. Ленгер // Науковий вісник Хесонського державного університету. Серія Юридичні науки. – Т.1. – 2017. – Випуск 2. - С. 52-54.

3. Наумова К.І. Нормативно-правові акти місцевого самоврядування: поняття та види / К.І. Наумова // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право.– 2014. – Випуск 26. – С. 63-66.

4. Кудрякова О.В. Правовые акты местного самоуправления : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Кудрякова Ольга Валериановна. – М.: РГБ, 2003. – 190 с.

5. Петришина М. О. Нормотворча діяльність в органах місцевого самоврядування в Україні: : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / М. О. Петришина. - Х. : Б. в., 2010. - 20 с.

6. Барський В. Р. Нормотворчість представницьких органів місцевого самоврядування в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Барський Вадим Рудольфович. — Одеса, 2006. — 221 с.

7. Калиновська Т.О. Нормативно-правові акти місцевих рад як органів місцевого самоврядування в Україні : дис. ... канд. юрид наук : 12.00.02 / Калиновська Тетяна Олександрівна. – Київ, 2011. – 250 с.

8. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 г. [Електронний ресурс] Режим доступу : http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/11883b93cda33f91123c3a8971bd67426ee98d60/

9. Проект Закону України «Про нормативні правові акти в Україні» від 11.12.1997 року [Електронний ресурс] Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=12

10. Кириленко І.С. Локальний нормативний акт як результат локальної нормотворчості: теоретико-правовий аспект / І.С. Кириленко // Порівняльно-аналітичне право. – 2014. - № 2. – С. 33-37.

11. Хоменко В.О. Інструменти діяльності органів місцевого самоврядування в Україні : дис. ... канд. юрид наук : 12.00.07 / Хоменко Віктор Олександрович. – К., 2016. – 220 с.

12. Мурашин О.Г. Акты прямого народовладья у правовой системе / О.Г. Мурашин. – К.: Знання, 1999. – 182 с.

13. Скрипнюк О. В. Місцевий референдум як форма забезпечення реального народовладдя / О. В. Скрипнюк // Вісник Національної академії правових наук України. – 2015. - № 1 (80). – С. 37-44.



Гаман Тетяна Василівна,

доцент кафедри публічного управління та адміністрування 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

ПІДВИЩЕННЯ КВАЛІФІКАЦІЇ ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ДЕПУТАТІВ МІСЦЕВИХ РАД ЯК СКЛADOVA ПРОЦЕСІВ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020» визначає, що метою політики у сфері децентралізації є відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація у повній мірі положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування [1].

Політику реалізують люди, тому не втрачає своєї актуальності проблематика професійної освіти й розвитку персоналу в органах місцевого самоврядування й публічної влади, в цілому. Подальша інтеграція України у світове співтовариство обумовлюється не лише економічними та політичними взаєминами, реальною є потреба входження у глобальний цивілізаційний процес, який нерозривно пов'язаний із необхідністю навчання, підвищення кваліфікації й рівня професійної компетентності публічних службовців впродовж життя. Без перебільшень можемо стверджувати, що ми вчимося все життя і є продуктом нашого навчання.

Переорієнтація державного управління з жорсткої вертикалі ієрархічної системи контролю на комунікативну взаємодію публічної влади, освіти, науки, бізнесу і громадського суспільства потребує формування в Україні нової Парадигми підготовки державно-управлінських кадрів, загальними рисами яких мають стати професіоналізм і відповідальність, моральність і патріотизм [2, с.13].

Підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад є невід'ємною складовою процесів децентралізації. На теренах Хмельницької області діє Центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій (далі Хм. центр ППК), на базі якого за 26 років діяльності підвищили кваліфікацію біля 50 тисяч осіб.

Розглянемо більш детально навчання посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад області впродовж останніх трьох років. Так, загальна чисельність зазначеної категорії слухачів у Хмельницькій області становить 9898 осіб (3368 з них – посадові особи місцевого самоврядування, 6530 - депутати місцевих рад, а саме: 84 – депутати обласної ради, 5852 – депутати районних, міських рад, 594 – депутати рад об'єднаних територіальних громад). За останні три роки 7326 представника зазначених категорій підвищили кваліфікацію в Хм. центрі ППК (станом на 01.12.2017 року).

Хмельницька область займає одне із перших місць в Україні по створенню об'єднаних територіальних громад (далі ОТГ). На початок 2016 року в області було утворено 22 ОТГ. Однак цьому передувала значна інформаційно-роз'яснювальна робота щодо процесів децентралізації, яку проводив Хм. центр ППК. Так, протягом квітня 2014 - жовтня 2015 рр. різними формами навчання було охоплено 85% посадових осіб місцевого самоврядування та 60 відсотків депутатів місцевих рад області. Тлумачились

положення «Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні», законів України «Про співробітництво територіальних громад», «Про добровільне об'єднання територіальних громад», «Про місцеві вибори» (від 14.07.2015).

Навчання депутатів місцевих рад здійснювалося як на базі Хм. центру ППК, так і під час виїзних семінарів. Розкривалися такі теми: «Децентралізація і територіальна консолідація в Україні», «Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні та Європейська Хартія місцевого самоврядування», «Правове забезпечення та організація діяльності депутатів місцевих рад», «Правові засади вирішення земельних питань», «Питання бюджетної та податкової децентралізації фінансів в умовах реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» та інші.

Процеси децентралізації зумовили виникнення нової інституції в системі місцевого самоврядування – старост об'єднаних територіальних громадах. Одразу, по завершенню їх виборів, старости пройшли підвищення кваліфікації за програмою тематичного короткострокового семінару «Організаційно-правові питання діяльності старост» (171 особа, 2016 р.), на якому розглядалися питання: «Особливості функціонування об'єднаних територіальних громад з урахуванням змін до чинного законодавства», «Організація діяльності старости», «Підтримка місцевої влади в реплікації методології Проекту ЄС/ПРООН «Місцевий розвиток, орієнтований на громаду». Залучення громадськості до вирішення актуальних питань розвитку села», «Вплив адміністративно-територіальної реформи та децентралізації влади на зміну земельних відносин», «Про розширення повноважень місцевого самоврядування в частині реєстрації місця проживання», «Фінансове забезпечення життєдіяльності громад із залученням коштів проектів розвитку», «Порядок вчинення нотаріальних дій посадовими особами місцевого самоврядування», «Електронне врядування на службі громаді», «Надання адміністративних послуг в контексті децентралізації та реформування структури громад», «Рекомендації щодо виконання власних (самоврядних) повноважень об'єднаних територіальних громад у сфері соціального захисту», «Питання охорони здоров'я та освіти в об'єднаних громадах», «Робота із зверненнями громадян», «Психологічні аспекти ділового спілкування посадових осіб місцевого самоврядування. Запобігання виникненню конфліктних ситуацій».

У 2017 році Хм. центр ППК реалізовував проект за підтримки Фонду Ганса Зайделя в Україні, в рамках якого здійснювалося навчання старост за програмою тематичного семінару «Староста та громадськість: виклики сьогодення» (провчилося 180 осіб). На цьому семінарі обговорювалися питання: «Організаційно-правові засади діяльності старости в ОТГ», «Законодавство України про діяльність громадських, волонтерських організацій, об'єднань, політичних партій: від теорії до практики», «Форми реалізації безпосереднього волевиявлення територіальних громад», «Інструменти розвитку ОТГ в умовах децентралізації влади та роль старости і громадськості», «Шляхи активізації участі громадськості у вирішенні питань місцевого значення», «Залучення громадськості до написання й реалізації проектів розвитку», «Зв'язки з громадськістю у кризових і конфліктних ситуаціях. Запобігання виникненню конфліктів. Дотримання норм культури ділового спілкування», «Добре врядування та лідерство на місцевому рівні. Ефективна комунікація та залучення громадськості» (тренінг), «Використання сучасних інформаційно-комунікаційних технологій в роботі старост із громадськістю. Роль Інтернету» (практичне заняття в комп'ютерному класі). Завершальною фазою дводенного навчання було заняття з обміну досвідом «Особливості роботи старости з громадськістю: практичний досвід».

26-27 жовтня 2017 р. була проведена Всеукраїнська науково-практична конференція «Розвиток місцевого самоврядування. Становлення інституту старости»,

Хм. Центр ППК був одним із її організаторів, на якій було узагальнено особливості функціонування нововведеного інституту старост в Україні (на прикладі Хмельницької області), визначено проблеми, переважна більшість яких лежать в правовій площині і можливість їх вирішення залежить від прийняття відповідних нормативно-правових актів та подальшої реалізації процесів децентралізації по всій території держави.

Розповсюдженню досвіду Хмельницької області щодо розвитку місцевого самоврядування та становлення інституту старости на теренах всієї України сприяло й видання науково-практичного посібника «Становлення інституту старости: перші кроки» [3].

Враховуючи досвід роботи з посадовими особами місцевого самоврядування, депутатами місцевих рад; результати щорічних соціологічних досліджень щодо якості надання освітніх послуг, можемо стверджувати, що перманентне підвищення кваліфікації не втрачає своєї актуальності й значимості. Адже навчання, як процес набуття знань, умінь і навичок для інтелектуального, культурного і духовного розвитку окремої особистості дозволяє рухатися у напрямку професійного вдосконалення.

Важливим також є усвідомлення представниками системи місцевого самоврядування значимості власної цінності як суб'єкта змін, розуміння ними, що саме від них залежить успіх розпочатих реформ.

Використані джерела:

1. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» [Електронний ресурс] : Указ Президента України : станом на 12 січня 2015 р. / Верховна Рада України. – Офіц. вид. – К. : Парлам. вид-во, 2015. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.

2. Белова Л.О. Необхідність формування нової парадигми підготовки державно управлінських кадрів в Україні / Л.О.Белова // Публічне управління: стратегія реформ 2020 : зб. тез XV Міжнар. наук. конгресу, 23 квітня 2015 р. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2015. – 400 с.

3. Становлення інституту старости: перші кроки. Науково-практичний посібник / Кол.авт.: М.І. Баюк, М.І. Войт, Т.В. Гаман, О.Г. Гуменюк, І.Б. Ковтун, Р.Б. Примуш, І.В. Рижук, Л.П. Требик, С.В. Флентін, С.В. Циц / За заг.ред. Баюка М.І. – Хмельницький: ФОП Мельнк Ю.М. – 2017. – 225 с.



Гарієвська Мирослава Богданівна,

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

ДО ПИТАННЯ КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ ОСІБ УПОВНОВАЖЕНИХ НА ВИКОНАННЯ ФУНКЦІЙ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Одним з видів протиправної діяльності, яка серйозно загрожує нормальному функціонуванню державного механізму, є конфлікт інтересів, явище, що несе в собі ризики використання службових повноважень посадовцями в приватних інтересах.

Проте в цьому аспекті необхідно також говорити про дії посадовців в умовах конфлікту інтересів. Конфлікт інтересів не завжди є очевидним, проте може завдати державі і суспільству навіть більшої шкоди, аніж хабарництво.

Особливу увагу необхідно звернути на запобігання конфлікту інтересів в місцевих радах, оскільки ці ради формуються як представницькі органи територіальних громад, а тому виникнення конфліктів інтересів в місцевих радах загрожує як майновим інтересам, так і престижу місцевого самоврядування. На депутатів місцевих рад поширюються вимоги та обмеження, встановлені Законом України «Про запобігання корупції».

Згідно статистичних даних упродовж 15 серпня – 15 вересня 2016 року до Департаменту моніторингу дотримання законодавства про конфлікт інтересів та інших обмежень щодо запобігання корупції Національного агентства з питань запобігання корупції надійшло 136 звернень, з яких 48 звернень щодо надання роз'яснень антикорупційного законодавства з питань запобігання та врегулювання конфлікту інтересів

За отриманими Департаментом повідомленнями про можливі порушення особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, посадовими особами юридичних осіб публічного права вимог Закону України «Про запобігання корупції» розпочато та проводяться 66 перевірок, з яких щодо наявності/відсутності конфлікту інтересів – 49 [5].

Важливо розуміти, що конфлікт інтересів існуватиме у всіх випадках, коли у особи є приватний інтерес, здатний вплинути на об'єктивність чи неупередженість рішення. Навіть тоді, коли прийняті нею рішення за наявності приватного інтересу є об'єктивними та неупередженими і відповідають закону. У цьому випадку буде мати місце втрата суспільної довіри до службової особи та органу влади, в якому вона працює. Крім того, коли приватний інтерес «не спровокував» прийняття не законного рішення, окремому розгляду підлягатиме питання наявності/відсутності в рішеннях, діях службової особи фактів зловживання службовими повноваженнями, одержання неправомірної вигоди чи інших корупційних правопорушень [4].

Рішення, прийняте особою, на яку поширюється дія Закону України «Про запобігання корупції», на користь особи, від якої вона чи її близькі особи отримали подарунок, вважаються такими, що прийняті в умовах конфлікту інтересів. У зв'язку з цим є важливим кого можна віднести до близьких родичів:

Близькі особи – особи, які спільно проживають, пов'язані спільним побутом і мають взаємні права та обов'язки із суб'єктом, зазначеним у частині першій статті 3 цього Закону (крім осіб, взаємні права та обов'язки яких із суб'єктом не мають характеру сімейних), у тому числі особи, які спільно проживають, але не перебувають у шлюбі, а також – незалежно від зазначених умов – чоловік, дружина, батько, мати, вітчим, мачуха, син, дочка, пасинок, падчерка, рідний брат, рідна сестра, дід, баба, прадід, прабаба, внук, внучка, правнук, правнучка, зять, невістка, тесть, теща, свекор, свекруха, усиновлювач чи усиновлений, опікун чи піклувальник, особа, яка перебуває під опікою або піклуванням згаданого суб'єкта [1].

З аналізу судової практики вбачається, що в переважній більшості випадків посадові особи та депутати місцевих рад діють в умовах конфлікту інтересів щодо питань пов'язаних із земельними ділянками. Так, у Постанові Дунаєвецького районного суду Хмельницької області зазначено, що ОСОБА_1, будучи депутатом Балинської сільської ради, Дунаєвецького району Хмельницької області та відповідно до підпункту «б» пункту 1 частини 1 статті 3 Закону України «Про запобігання корупції» суб'єктом відповідальності за правопорушення, пов'язанні з корупцією, в порушення вимог п.2 ч.1 ст.28 Закону України «Про запобігання корупції» не повідомила у встановлених законом випадках та порядку про наявність у неї реального конфлікту інтересів, перед проведенням та під час проведення 26 липня 2016 року пленарного засідання шостої сесії VII-го скликання Балинської сільської ради, Дунаєвецького району, Хмельницької

області особисто прийняла участь у голосуванні та проголосувала «за» при прийнятті рішення №5-6/2016 від 26.07.2016 року «Про затвердження технічної документації із землеустрою щодо встановлення меж земельної ділянки з натурі (на місцевості) та надання їй у власність» на земельну ділянку площею 3.3779 га із земель комунальної власності (земель сільськогосподарського призначення) – для ведення особистого селянського господарства, чим вчинила адміністративні правопорушення, передбачені ч. 1, ч.2 ст. 172-7 КУпАП [3].

Відповідальність за порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів регламентована статтею 172-7 КУпАП «Порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів» передбачає, що неповідомлення особою у встановлених законом випадках та порядку про наявність у неї реального конфлікту інтересів – тягне за собою накладення штрафу від ста до двохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Вчинення дій чи прийняття рішень в умовах реального конфлікту інтересів – тягнуть за собою накладення штрафу від двохсот до чотирьохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Дії, передбачені частиною першою або другою, вчинені особою, яку протягом року було піддано адміністративному стягненню за такі ж порушення, - тягнуть за собою накладення штрафу від чотирьохсот до восьмисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю строком на один рік.

Отже, статтею 172-7 КУпАП передбачена відповідальність за неповідомлення особою у встановлених законом випадках та порядку про наявність у неї реального конфлікту інтересів (ч.1) та вчинення дій чи прийняття рішень в умовах реального конфлікту інтересів (ч.2). Проте з аналізу судової практики вбачається, що відсутній єдиний підхід щодо притягнення до адміністративної відповідальності.

Апеляційним судом Хмельницької області встановлено що, згідно з протоколу про адміністративні правопорушення, ОСОБА_2, будучи депутатом Ординецької сільської ради VI скликання та, відповідно, до пп. «б» п.1 ч.1 ст.3 Закону України «Про запобігання корупції», являючись суб'єктом, на якого поширюється дія цього Закону, в порушення вимог п.2 ч.1 ст.28, ч.2 ст.35 Закону України «Про запобігання корупції», ч.1 ст.59-1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», 29 січня 2016 року о 10 год., перебуваючи в приміщенні Ординецької сільської ради по вул.Верхні Садиби, 22, під час проведення пленарного засідання V сесії сільської ради сьомого скликання, при винесенні на розгляд питання «Про передачу земельної ділянки в оренду» своїй дружині ФОП ОСОБА_3, не повідомив сесію сільської ради про наявність реального конфлікту інтересів шляхом самостійного публічного оголошення про це під час засідання сесії сільської ради, чим скоїв правопорушення, пов'язане з корупцією, передбачене ч.1 ст.172-7 КУпАП.

Протоколом п'ятої сесії сільської ради від 29 січня 2016 року вбачається, що ОСОБА_2 депутат Ординецького виборчого округу №8 був присутній на сесії ради та вніс пропозицію затвердити проект рішення «Про надання дозволу на розробку технічної документації, що посвідчує право на земельну ділянку» (а.с.23).

Разом з тим, дослідженні судом докази свідчать про те, що ОСОБА_2 рішення в умовах реального конфлікту інтересів (в розумінні диспозиції ч.2 ст.172-7 КУпАП) не приймав. Рішення по питанню «Про надання дозволу на розробку технічної документації, що посвідчує право на земельну ділянку» приймалося колегіальний органом Ординецькою сільською радою, а не особисто ОСОБА_2. За таких обставин провадження у справі в цій частині обґрунтовано закрито, за відсутністю складу адміністративного правопорушення в діях останнього [6].

В даній постанові суд обґрунтовує, що ОСОБА_2 рішення в умовах реального конфлікту інтересів (в розумінні диспозиції ч.2 ст.172-7 КУпАП) не приймав, тому що воно приймалося колегіальним органом Ординецькою сільською радою, а не особисто ОСОБА_2. Зважаючи на те, що відповідна рада є колегіальним органом і участь у прийнятті рішення бере кожен депутат, який проголосував позитивно. Тому можна у даній ситуації вважати, що такий депутат діяв в умовах реального конфлікту інтересів.

У ч.2 ст. 35 Закону України «Про запобігання корупції» зазначено, що у разі виникнення реального чи потенційного конфлікту інтересів у особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, прирівняної до неї особи, яка входить до складу колегіального органу (комітету, комісії, колегії тощо), вона не має права брати участь у прийнятті рішення цим органом. Однак, ст. 59¹ Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачено, що сільський, селищний, міський голова, секретар, депутат сільської, селищної, міської ради, голова, заступник голови, депутат районної, обласної, районної у місті ради бере участь у розгляді, підготовці та прийнятті рішень відповідною радою за умови самостійного публічного оголошення про це під час засідання ради, на якому розглядається відповідне питання [2]. Отже, Закону України «Про запобігання корупції» та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачають різний алгоритм дій у разі виникнення реального чи потенційного конфлікту інтересів у особи, уповноваженої на виконання функцій місцевого самоврядування, незважаючи на те, що внесення змін до останнього передбачено Законом України «Про запобігання корупції». На нашу думку у разі виникнення реального чи потенційного конфлікту інтересів особа уповноваженої на виконання функцій місцевого самоврядування не повинна приймати участі у прийнятті рішення відповідною радою. У зв'язку з цим доцільним є закріплення обмеження щодо участі у прийнятті рішення в разі виникнення реального чи потенційного конфлікту інтересів у регламентах місцевих рад, тому пропонуємо відповідно закріпити норму такого змісту: «У разі виникнення у міського голови, депутата ради та іншої посадової особи органів місцевого самоврядування реального чи потенційного конфлікту інтересів вони не мають права брати участь у прийнятті відповідного рішення Радою або будь-якими її органами».

Наявність конфлікту інтересів не обов'язково призводить до корупційних дій, однак істотно підвищує ризик їх вчинення. Як запобіжник проти цього потенційно небезпечного явища чинним законодавством передбачено ряд норм, які врегульовують питання конфлікту інтересів.

Використані джерела:

1. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 49. – стор. – 3186. – стаття 2056.
2. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР // Офіційний вісник України. – 1997 р. – № 25. – стор. 20.
3. Постанова Дунаєвецького районного суду Хмельницької області від 14.04.2017 р. у справі № 674/412/17 про притягнення до адміністративної відповідальності [Електронний ресурс] / Єдиний державний реєстр судових рішень. – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/66024942>.
4. Методичні рекомендації з питань запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб: затверджені Рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції від 14 липня 2016 року № 2 [Електронний ресурс] – Режим доступу :

https://nazk.gov.ua/sites/default/files/metodychni_rekomendaciyi.pdf.

5. Статистичні дані за період 15.08 - 15.09.2016 [Електронний ресурс] – Режим доступу : <https://nazk.gov.ua/1508-15092016>

6. Постанова Апеляційного суду Хмельницької області від 11.04.2017 р. у справі № 685/252/17 про притягнення до адміністративної відповідальності [Електронний ресурс] / Єдиний державний реєстр судових рішень. – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/65964603>.



Головко Катерина Володимирівна,

*здобувач кафедри конституційного права та порівняльного правознавства
Ужгородського національного університету, кандидат юридичних наук*

МУНІЦИПАЛЬНЕ ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ ТА ЄВРОПЕЙСЬКІ СТАНДАРТИ

У 2008 р. О. В. Чумакова опублікувала статтю «Напрямки розвитку конституційно-правової основи місцевого самоврядування в Україні», у якій приділила значну увагу питанням систематизації муніципального законодавства.

У цій статті О.В. Чумакова стверджує, що «за тривалі роки реформування чинної державної системи стабільна правова база місцевого самоврядування поки що не створена» [1, с. 1]. Навряд чи можна погодитись з цим висновком, особливо тому, що авторка майже одразу вказує: «нормативну базу даного дослідження складають Конституція України, Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні”, Європейська хартія місцевого самоврядування, відповідні укази Президента України, рекомендації Комітету місцевих і регіональних влад Європи та ін.» [1, с. 1]. За винятком загаданих у статті актів Комітету місцевих і регіональних влад Європи, що мають рекомендаційний характер, усі інші нормативно-правові акти, так само як і ратифікована Україною Європейська хартія місцевого самоврядування, є лише незначною частиною муніципального законодавства України. Наприклад, до законів України, що регламентують питання, пов’язані зі створенням та діяльністю органів місцевого самоврядування в Україні, також можна віднести Закон від 7 червня 2001 р. «Про службу в органах місцевого самоврядування», Закон від 11 липня 2002 р. «Про статус депутатів місцевих рад», Закон від 10 червня 2010 р. «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів», інші. Навряд чи тривалі напрацювання нормотворців у сфері муніципального законодавства варто так низько оцінювати. Коли йдеться про муніципальне законодавство України, проблемою скоріше є його нестабільність, низький рівень систематизації, але аж ніяк не незначна кількість відповідних актів.

На наступних сторінках статті автор звертається до підзаконних актів муніципального законодавства, зокрема до тих, що прийняті Урядом України. О.В. Чумакова пише: «Якщо проаналізувати нормативно-правову діяльність Кабінету Міністрів України стосовно її відповідності європейським стандартам місцевого самоврядування, то моніторинг документів Уряду засвідчує, що він ще не усвідомлює ключового значення Європейської хартії місцевого самоврядування для розвитку наших територіальних колективів... Вищенаведене зумовлює необхідність гармонізації законодавства України із законодавством країн-членів ЄС» [1, с. 3].

Спочатку слід наголосити на тому, що Уряд України бере активну участь у проведенні муніципальної реформи, але його акти майже не здійснюють вплив на поточні проблеми створення та діяльності органів місцевого самоврядування. Тому навряд чи доцільно приділяти настільки значну увагу актам саме Кабінету Міністрів України, виокремлюючи саме їх з-поміж інших підзаконних актів муніципального законодавства, - як це робить автор.

Але головне, на що варто звернути увагу у цій цитаті – це те, що авторка плутає право ЄС та європейське право. Адже спочатку вона веде мову про європейські стандарти місцевого самоврядування та про Європейську хартію місцевого самоврядування, що є документом такої міжнародної організації, як Рада Європи. А після цього через речення робить висновок про «необхідність гармонізації законодавства України із законодавством країн-членів ЄС». Хоча усі країни-члени ЄС водночас є членами Ради Європи, навряд чи доцільно ототожнювати стандарти ЄС та стандарти Ради Європи (які традиційно іменують європейськими стандартами).

Викликає здивування і заклик авторки про необхідність гармонізації законодавства України із законодавством країн-членів ЄС у частині муніципального права. Дійсно, євроінтеграційні прагнення України надають актуальності гармонізації законодавства України зі стандартами ЄС (але аж ніяк не з законодавством країн-членів ЄС, яких наразі доволі багато, тому незрозуміло, з законодавством якої саме країни-члена ЄС слід гармонізувати законодавство України та чому). Але як раз у сфері муніципального права країни-члени ЄС керуються європейськими стандартами, не утворюючи власних стандартів.

Отже, аналізований абзац статті О.В. Чумакової демонструє її вельми низьку обізнаність з міжнародними та наднаціональними правовими системами. Про це свідчить і ще одне речення з її праці – авторка стверджує, що «складність реалізації принципів Хартії зумовлена тим, що вони, з одного боку, є нормами безпосередньо діючого права» [1, с. 3]. Вкрай важко зрозуміти, як саме норми аналізованої Хартії можуть бути «нормами безпосередньо діючого права». Адже Хартія діє лише у випадку її ратифікації країнами-членами Ради Європи. Наприклад, Україна ратифікувала Хартію Законом від 15 липня 1997 р. «Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування» [2]. І тільки після ратифікації відповідні норми стали частиною національного права.

О.В. Чумакова також вдається до змістовного аналізу Європейської хартії місцевого самоврядування та стверджує: «ціла низка принципів Хартії не реалізуються нами, а деякі з них вступають у суперечність із конституційними засадами місцевого самоврядування, передбаченими національним законодавством. Передусім, це стосується визначення первинної основи місцевого самоврядування в Україні» [1, с. 3]. Знов-таки, на наш погляд, автор припускається неточності – адже Європейська хартія місцевого самоврядування не визначає первинної основи місцевого самоврядування. У ній йдеться про те, що:

- «місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення;

- 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. Це положення жодним чином не заважає використанню зборів громадян, референдумів чи будь-якої іншої форми прямої участі громадян, якщо це дозволяється законом» [3].

Отже, з цієї статті Хартії аж ніяк не випливає, що йдеться про первинну основу місцевого самоврядування. Таке словосполучення, як «первинна основа місцевого

самоврядування», також відсутнє і в Конституції України. Натомість, в Основному Законі йдеться про те, що:

- «місцеве самоврядування є правом територіальної громади - жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста - самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України»;

- місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи» [4].

Словосполучення «первинна основа місцевого самоврядування» відсутнє і в Законі «Про місцеве самоврядування в Україні». Але, у ньому йдеться про «первинний суб'єкт місцевого самоврядування». Відповідно до статті 6 «Територіальні громади», «первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень є територіальна громада села, селища, міста» [5]. Але, по-перше, первинний суб'єкт місцевого самоврядування аж ніяк не є первинною основою місцевого самоврядування, а по-друге, Європейська хартія місцевого самоврядування не входить у протиріччя з цитованим вище положенням ст. 6 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», а також з нормами Конституції України.

О.В. Чумакова також висловила думку, що, «взявши до уваги засади права Європейського Союзу, ми повинні передбачити принцип субсидіарності в нашому Основному Законі» [1, с. 5]. З приводу цього варто зазначити наступне. Авторка продовжує термінологічну плутанину у частині європейського права та права Європейського Союзу. Принцип субсидіарності у контексті права ЄС розповсюджується на взаємовідносини між органами ЄС та органами публічної влади країн-членів ЄС. Принцип субсидіарності у контексті такого документу з нормами європейського права, як Хартія, стосується взаємовідносин між органами державної влади та органами місцевого самоврядування. У Хартії, до речі, також не згадується назва «принцип субсидіарності», але є його характеристика. Частина 3 статті 4 Хартії встановлює, що «публічні повноваження, як правило, здійснюються переважно тими органами публічної влади, які мають найтісніший контакт з громадянином. Наділяючи тими чи іншими повноваженнями інший орган, необхідно враховувати обсяг і характер завдання, а також вимоги досягнення ефективності та економії» [3]. Але навряд чи таку норму доцільно уміщувати в Конституцію. Скоріше, раціональним було б включити її до поточного законодавства. Однак, після її ратифікації Україною, Європейська хартія місцевого самоврядування стала частиною національного законодавства, - а отже, у цьому навряд чи є потреба.

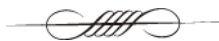
Варто зазначити, що цю думку авторка висловила у 2008 р., у той час як ще за кілька років до цього вчені переконливо аргументували необхідність прийняття Муніципального кодексу, а також сформулювали пропозиції щодо гармонізації муніципального законодавства України з європейськими стандартами (див., наприклад, [6]).

Використані джерела:

1. Чумакова О. В. Напрямки розвитку конституційно-правової основи місцевого самоврядування в Україні / О. В. Чумакова. // Державне будівництво. - 2008. - № 1. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2008_1_67

2. Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування: Закон України від 15 липня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. - 1997. - №38. - Ст. 249.

3. Європейська хартія місцевого самоврядування 1985 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_036
4. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к / 96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 142.
5. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
6. Mishyna N. V. Local Government and the Doctrine of Separation of Powers / N. V. Mishyna // Юридический вестник. - 2004. - № 4. – С.100-103.



Грушкевич Тетяна Володимирівна,

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

ПРОБЛЕМИ ПРИЗНАЧЕННЯ НА ПОСАДУ КЕРІВНИКІВ ЗАГАЛЬНООСВІТНІХ НАВЧАЛЬНИХ ЗАКЛАДІВ КОМУНАЛЬНОЇ ФОРМИ ВЛАСНОСТІ

За роки незалежності у нашій країні відбулися вагомі соціально-економічні та політичні зміни, які значною мірою обумовили необхідність посилення ролі громадянського суспільства.

Однією з сучасних тенденцій демократичних перетворень є запровадження конкурсних відборів на ті чи інші посади, що забезпечує прозорість даного процесу і можливість роботодавцю укласти трудовий договір дійсно з найкращим претендентом. Не оминули зміни і освітню галузь. Перед її працівниками сучасність ставить високі вимоги, адже виховання свідомої, усестороннє розвинутої і патріотичної молоді є запорукою розвитку і успіху держави.

Як відомо у якості підстав виникнення трудових правовідносин виступають не тільки окремі юридичні факти, але і системи останніх. За загальним правилом, трудовий договір є підставою виникнення більшості трудових правовідносин. Проте в деяких випадках правові норми пов'язують виникнення трудових правовідносин не з одним юридичним фактом, яким є трудовий договір, а з відповідною сукупністю юридичних фактів, приведених в певну систему. Відповідно до загальної теорії права така сукупність (система) називається фактичним складом і визначається як сукупність юридичних фактів, необхідних для настання певних юридичних наслідків [1, с. 380-381].

Щодо законодавчого закріплення фактичних складів, то слід зауважити, що чинний Кодекс законів про працю України закріпив лише дві підстави для виникнення індивідуальних трудових правовідносин: трудовий договір та контракт (ст. 21). Однак існують ще кілька загальноновизнаних, хоч і не закріплених у КЗпП України, юридичних фактів, які успішно застосовуються з метою залучення до праці окремих категорій працівників [2, с. 103]. До фактичних складів, які є підставою виникнення трудових правовідносин слід віднести: обрання на посаду, конкурсне заміщення вакантних посад, призначення на посаду.

Існування фактичних складів обумовлено специфікою праці окремих категорій працівників, особливою складністю виконуваних ними робіт, підвищеною відповідальністю за виконання останніх тощо. До такої категорії відносяться, зокрема, керівники загальноосвітніх навчальних закладів. Це підтверджується п. 95 Положення про загальноосвітній навчальний заклад, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів

України від 27 серпня 2010 р., яке визначає повноваження керівника загальноосвітнього навчального закладу [3]

Зважаючи на вищенаведене, а також обов'язковість повної загальної середньої освіти (ст. 53 Конституції України) [4] і важливість нормальної організації освітнього процесу, встановлення юридичного складу як підстави виникнення трудових відносин з керівником загальноосвітнього навчального закладу є виправданим.

Законом України «Про загальну середню освіту» (ч. 2 ст. 24) встановлено вимоги до даної категорії працівників: «Посаду керівника закладу загальної середньої освіти незалежно від підпорядкування, типу і форми власності може обіймати особа, яка є громадянином України, має вищу освіту ступеня не нижче магістра та стаж педагогічної роботи не менше трьох років, а також організаторські здібності, фізичний і психічний стан якої не перешкоджає виконанню професійних обов'язків.» [5] Також в ч. 2 ст. 26 визначено, хто виступає іншою стороною трудових правовідносин: «Керівник закладу загальної середньої освіти призначається на посаду та звільняється з посади рішенням засновника (засновників) закладу або уповноваженого ним (ними) органу.» [5]

Не вдаючись до детальнішого аналізу матеріальних норм, сконцентруємо свою увагу на проблемах процесу їх реалізації. Донедавна управління освіти послуговувались ч. 2 ст. 26 Закону України «Про загальну середню освіту» (в попередній редакції) і мали абсолютну свободу дій в кадрових питаннях. Однак 13 жовтня 2015 р. Кабінетом Міністрів України було прийнято Постанову «Про затвердження Порядку призначення на посаду керівників загальноосвітніх навчальних закладів державної форми власності» (далі – Положення), яка внесла суттєві зміни в цей процес. Даним нормативно-правовим актом передбачено, що призначення керівників навчальних закладів здійснюється за результатами конкурсного відбору, що проводиться відповідно до цього Порядку, шляхом укладення контракту (п. 3) [6].

До того ж Положення вводить додаткову вимогу до претендентів на посаду керівника загальноосвітнього навчального закладу – вільне володіння державною мовою (п. 2) [6]. У відповідній нормі Закону України «Про загальну середню освіту» (ч. 2 ст. 24) вона відсутня [5].

Порядок не передбачає необхідність чинним директорам загальноосвітніх навчальних закладів пройти конкурсний відбір. Більше того, даним нормативно-правовим актом закріплено вичерпний перелік підстав для проведення конкурсу: утворення нового навчального закладу; наявність вакантної посади керівника навчального закладу; прийняття рішення щодо припинення (розірвання) трудового договору (контракту) з керівником навчального закладу (п. 4) [6]. Таким чином Порядок № 827 застосовується лише в разі наявності вищенаведених підстав і тільки коли процедура призначення на посаду директора здійснюється після 21 жовтня 2015 р.

Конкурсний відбір в поєднанні з трудовим договором як фактичний склад, що обумовлює виникнення індивідуальних трудових правовідносин, уже доволі давно визнаний наукою трудового права. Запровадження системи підбору кадрів на конкурсній основі було обумовлено творчим характером праці. А з часом, зважаючи на значні переваги, які містить у собі конкурс, як ефективний спосіб підбору та покращення якісного складу кадрів, почали висловлюватися думки про поширення цього методу на інші сфери застосування праці. Як наслідок, правостворюючий фактичний склад, який включає обрання за конкурсом з метою заміщення посади, на сьогодні отримав достатньо широке застосування у сферах, де потрібно підібрати найбільш кваліфікованих працівників.

Отже, дане Положення є надзвичайно актуальним, зважаючи на процеси, що відбуваються в Україні і прагнення державної влади внести прозорість і демократизм в кадрову сферу саме за допомогою запровадження публічних конкурсних відборів.

Однак, головна проблема даного нормативно-правового акту криється вже в його назві. Справа в тому, що він є обов'язковим лише для загальноосвітніх навчальних закладів державної форми власності.

Стосовно загальноосвітніх навчальних закладів приватної форми власності, піднята проблема відсутня, оскільки ч. 2 ст. 26 Закону України діє і стосовно них, тому керівник такого закладу загальної середньої освіти призначається на посаду рішенням засновника (засновників) закладу або уповноваженого ним (ними) органу [5]. Така процедура є логічною, зважаючи на їх специфіку, і не викликає заперечень.

Проблемними, у зв'язку із набранням чинності Положення, стали загальноосвітні навчальні заклади комунальної форми власності. Переважно законодавство регламентує їх діяльність однаково з загальноосвітніми навчальними закладами державної форми власності. У нашому ж випадку п. 3 Постанови, якою затверджено Положення, міститься цікава з точки зору юридичної техніки норма: «Рекомендувати органам місцевого самоврядування з урахуванням Порядку, затвердженого цією постановою, визначити протягом місяця процедуру призначення керівників загальноосвітніх навчальних закладів комунальної форми власності за результатами конкурсного відбору.» [6] В ній закладена з одного боку рекомендація (що фактично вказує на її не обов'язковість), а з іншого – встановлено термін для виконання (що суперечить необов'язковій сутності). Цілком логічно, при розробці такого документа потрібно спиратися на норми Порядку. Однак, органи місцевого самоврядування можуть його розширювати, конкретизувати, уточнювати. Викликає питання встановлений місячний строк, зокрема, не зазначено, від якої дати його рахувати. На нашу думку, у цьому випадку орієнтуватися слід на дату набрання чинності постановою № 827, - 21 жовтня 2015 р. Ще одне логічне питання постає в контексті виявленої проблеми. Які ж наслідки недотримання органами місцевого самоврядування рекомендації уряду чи строків, встановлених ним? Їх, на жаль, немає. Також Порядок не дає відповіді на питання, на який строк мають укладатися подібні контракти. Отже, даний нормативно-правовий акт породив багато питань і проблем практичного характеру.

Законом України «Про освіту» від 5 вересня 2017 р. було внесено зміни до Закону України «Про загальну середню освіту», відповідно до яких «положення про конкурс на посаду керівника державного, комунального закладу загальної середньої освіти розробляє та затверджує засновник на підставі типового положення, затвердженого центральним органом виконавчої влади у сфері освіти і науки» (ч. 2 ст. 26). Отже, повторюється норма вищезгаданого Положення, аде вже без конкретизації строку виконання зобов'язання.

Отже, в даних нормах свідомо або не свідомо закладена можливість органам місцевого самоврядування відтермінувати запровадження нової процедури призначення на посаду керівників загальноосвітніх навчальних закладів комунальної форми власності чи демократизувати її, прийнявши відповідні документи.

Першою нововведення втілила столиці і на відкритих конкурсах у 2016 році були обрані 22 директори шкіл. Другим містом, де пройшли подібні конкурси стали Чернівці. Відповідальні та активні органи місцевого самоврядування дотрималися рекомендації уряду і унормували процедуру призначення керівників загальноосвітніх навчальних закладів комунальної форми власності (Ужгородська міська рада, Криворізька міська рада, Гайсинська районна рада Вінницької області, Теплицька районна рада Вінницької області, Дзержинська міська рада Донецької області, Орджонікідзевська міська рада Дніпропетровської області та ін.) Однак, таких меншість.

Отже, прийняття Кабінетом Міністрів України 13 жовтня 2015 р. Постанови «Про затвердження Порядку призначення на посаду керівників загальноосвітніх навчальних закладів державної форми власності» є знаковою подією, що значно демократизує цей

процес. Однак даний нормативно-правовий акт не стосується загальноосвітніх навчальних закладів комунальної форми власності, процедуру обрання яких мали б розробити органи місцевого самоврядування, однак більшість ігнорує відповідну вказівку уряду. Тому складається парадоксальна ситуація, коли одними загальноосвітніми навчальними закладами керують директори обрані за конкурсом, а іншими – призначені за звичною старою процедурою (призначення на посаду вищестоящим органом управління (акт призначення).

Використані джерела:

1. Проблемы общей теории права и государства: Учеб. для вузов / Под общей ред. академика РАН, д.ю.н., проф. В.С. Нерсесянца. – М.: Норма, 2004. – 832 с.
2. Пилипенко П.Д. Підстави виникнення індивідуальних трудових правовідносин / П.Д. Пилипенко. – К.: Т-во Знання, 2003. – 146 с.
3. Про затвердження Положення про загальноосвітній навчальний заклад: постанова Кабінету Міністрів України від 27 серпня 2010 р. // Офіційний вісник України. - 2010 р. - № 65. – Ст. 2291.
4. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. - № 30. – Ст. 141.
5. Про загальну середню освіту: Закон України від 13 травня 1999 р. // Відомості Верховної Ради України. - 1999 р., № 28, стаття 230.
6. Про затвердження Порядку призначення на посаду керівників загальноосвітніх навчальних закладів державної форми власності: постанова Кабінету Міністрів України від 13 жовтня 2015 р. // Офіційний вісник України. - 2015 р. - № 84. – Ст. 2808.



Дробуш Ірина Вікторівна,

завідувач кафедри державно – правових дисциплін Національного університету «Острозька академія», доктор юридичних наук, доцент

ПРАВО ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ НА ПРИЄДНАННЯ: АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ЗАКОНОДАВЧОЇ РЕГЛАМЕНТАЦІЇ

Одним з перспективних напрямів демократизації суспільного життя в Україні шляхом залучення мешканців відповідних територій до управління місцевими справами, покращення інфраструктури населених пунктів та гарантування доступності та якості соціальних послуг є формування спроможних територіальних громад.

Відповідно до методики формування спроможних територіальних громад[1], спроможною територіальною громадою є територіальні громади сіл, селищ, міст, які в результаті добровільного об'єднання здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово – комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно – територіальної одиниці.

Формуванню спроможного базового рівня місцевого самоврядування сприяв Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»[2]. Станом на початок 2017 року в Україні створено вже 366 об'єднаних територіальних громад, які

визнані спроможними. До складу цих об'єднаних територіальних громад увійшли близько 1800 колишніх місцевих рад. 30 квітня 2017 року перші вибори пройшли ще у 47 об'єднаних територіальних громадах. 29 жовтня та 24 грудня цього року у 252 об'єднаних громадах обиратимуть своїх місцевих лідерів. Зараз 5,7 млн. людей проживають в об'єднаних територіальних громадах[3].

Сьогодні законодавець йде далі у регламентуванні питань добровільного об'єднання територіальних громад. Так, у першому читанні схвалений проект Закону «Про внесення змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» щодо добровільного приєднання територіальних громад сіл, селищ до територіальних громад міст обласного значення» № 6466 від 18.05. 2017 року[4].

У пояснювальній записці до проекту Закону України йдеться про те, що об'єднання територіальних громад міст обласного значення з іншими територіальними громадами не здійснюється через об'єктивне небажання міських голів та міських рад міст обласного значення, які представляють переважно дуже великі або великі територіальні громади, йти на нові місцеві вибори для об'єднання з малими сільськими, селищними територіальними громадами. Для вирішення вказаної проблеми проектом Закону пропонується поширити на територіальні громади міст обласного значення порядок приєднання до спроможних об'єднаних територіальних громад інших територіальних громад без проведення перших виборів до міської ради, тим самим заспокоївши очільників територіальних громад міст щодо продовження їх терміну повноважень до чергових місцевих виборів.

Таким чином територіальні громади міст обласного значення мають бути прирівняні до спроможних об'єднаних територіальних громад. Разом з тим виникає питання: чи усі територіальні громади міст обласного значення є спроможними територіальними громадами та що дасть таке приєднання територіальним громадам сіл та селищ?

Ще одним аспектом цього питання є поняття самої спроможності територіальної громади та процедура визнання об'єднаної територіальної громади спроможною Кабінетом міністрів України. Так, відповідно до пункту 4 статті 9 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» визнати об'єднану територіальну громаду спроможною може лише Кабінет Міністрів України та лише за умови її утворення в порядку, визначеному розділом II цього Закону, навколо населеного пункту, визначеного перспективним планом формування територій громад Автономної республіки Крим, області як адміністративного центру об'єднаної територіальної громади, а також якщо кількість населення об'єднаної територіальної громади становить не менше половини кількості населення територіальних громад, які мали увійти до такої об'єднаної територіальної громади відповідно до перспективного плану формування територій громад Автономної Республіки Крим, області. Таким чином, повноваженнями по визнанню певних громад спроможними законодавець наділяє уряд, який у свою чергу приймає управлінські рішення щодо нормативного закріплення такого визнання у формі підзаконного акту. Яскравим свідченням цього є відповідні Розпорядження Кабінету Міністрів України щодо затвердження переліку спроможних об'єднаних територіальних громад, у яких відбулися перші вибори депутатів сільської, селищної, міської ради та відповідного сільського, селищного та міського голови[5].

Таким чином, Верховна Рада України, незважаючи на повноваження, надані Законом Кабінету Міністрів України, шляхом внесення змін до Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад» отримала право самостійно визнавати спроможними територіальні громади міст обласного значення. Цілком поділяємо думку професора В.І. Борденюка, який вважає, що пропонуваній проектом спосіб вдосконалення механізму добровільного об'єднання територіальних громад не є правильним, свідчить про

непослідовність державної політики у цій сфері та створить конкуренцію повноважень органів державної влади[6]. Варто зазначити й те, що саме Кабінет Міністрів України скасовує рішення про визнання об'єднаної громади спроможною.

В контексті цього, однією з гарантій прав територіальних громад сіл та селищ на приєднання до міста обласного значення має бути норма закону, яка передбачає, що у разі якщо міська рада (для міст обласного значення) приймає рішення про відмову у наданні згоди на добровільне приєднання до неї іншої територіальної громади за її ініціативою, Кабінет міністрів України має скасувати рішення про визнання такої об'єднаної територіальної громади спроможною.

Першочергове значення для прийняття такого рішення з боку територіальних громад матиме прогноз соціально – економічних та інших наслідків такого приєднання.

На жаль, в самій пояснювальній записці до цього законопроекту йдеться лише про те, що розблокується процес укрупнення територіальних громад міст обласного значення, а щодо самого прогнозу соціально – економічних наслідків, то зазначається лише те, що проект закону «дозволить значно активізувати процес добровільного приєднання до територіальних громад міст обласного значення інших територіальних громад; стане новим сильним поштовхом децентралізації публічної влади та створення нових великих територіальних громад». Переконані в тому, що ключовим результатом має бути не нові та великі громади, а їх самодостатність. Адже, кожна територіальна громада має усвідомити, що вона отримає в разі такого приєднання та як саме покращиться інфраструктура відповідних територій, рівень надання соціальних та інших послуг, формування тарифів на комунальні послуги та зростання їх вартості у громадах, які будуть приєднані до міста обласного значення. Вважаємо, що має бути чітко зазначені переваги такого приєднання як для громади міста обласного значення, так і для сільських та селищних громад. Цілком зрозумілим є бажання міських голів, які значно розширяють територіальні межі міста обласного значення, значно зростає земельний фонд, що дозволить вирішити питання отримання землі під забудову фізичним та юридичним особам, тощо. Натомість механізм, який би гарантував права малих громад, які увійдуть до складу громад міст обласного значення, відсутній.

Використані джерела:

1. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад: Постанова Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 року № 214 [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.zakon2.rada.gov.ua>

2. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 5 лютого 2015 року // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 13. – Ст.91.

3. Державна політика, законодавчі напрацювання, проміжні результати першого етапу децентралізації влади в Україні [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://decentralization.gov.ua/about>

4. Про внесення змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» щодо добровільного приєднання територіальних громад сіл, селищ до територіальних громад міст обласного значення: Проект Закону України № 6466 від 18.05. 2017 // [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua>

5. Про затвердження переліку спроможних об'єднаних територіальних громад, у яких відбулися перші вибори депутатів сільської, селищної, міської ради та відповідного сільського, селищного, міського голови у 2016 році: Розпорядження Кабінету міністрів України від 24 травня 2017 р. № 348 – р // [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua>

6. Висновок Головного науково – експертного управління на проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» щодо добровільного приєднання територіальних громад сіл, селищ до територіальних громад міст обласного значення від 06.06. 2017р. // Електронний ресурс. Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2>



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

ПИТАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В АКТАХ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

Розвиток України в якості демократичної правової держави багато в чому визначається тим, наскільки раціональною та ефективною є організація влади в державі, причому не тільки центральної, але і – перш за все – місцевої влади, представленої системою органів місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування – одна з фундаментальних демократичних основ конституційного ладу України. В сьогоднішніх умовах процеси реформування місцевого самоврядування набувають значення найважливішої тенденції розвитку всієї системи української державності. Критичне ставлення до окремих нововведень у системі місцевого самоврядування не повинно заважати з'ясуванню і визнанню тієї обставини, що внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади зумовлена об'єктивними причинами фундаментального характеру на основі оптимального балансу і поєднання національних особливостей суверенної демократичної державності з універсальними, загальноприйнятими в сучасному світі стандартами демократії. Відповідні процеси демократизації, модернізації державності – це перш за все пошук балансу централізації і децентралізації. Ефективність названих процесів безпосередньо пов'язана з дієвістю публічної влади, оптимальністю її конструкції, засобів, способів, методів і форм здійснення на різних «поверхах» публічної влади, з оптимальністю розподілу повноважень і, відповідно, матеріально-фінансових можливостей між державною та муніципальною владою. З одного боку, конституційний принцип самостійності місцевого самоврядування є безумовною вимогою децентралізації публічної влади, пов'язаною з наближенням останньої до населення, створенням умов для найбільш повного і оперативного виявлення і задоволення потреб населення; з іншого – саме по собі місцеве самоврядування, будучи рівнем публічної влади, одночасно є формою територіальної самоорганізації населення. Особливим чином вимога балансу централізації і децентралізації знаходить своє підтвердження в актах Конституційного Суду України.

Конституційний контроль є важливим засобом реалізації конституційної доктрини демократичного розвитку державності і одночасно універсальним інститутом дозволу соціальних протиріч і конфліктів в системі владних відносин, формулюючи правові позиції, Конституційний Суд не тільки виступає охоронцем Конституції, її основоположних принципів і цінностей, він здійснює в кінцевому рахунку – в рамках встановлених судово-конституційних процедур – і функцію розробки та модифікації конституційно-правової доктрини розвитку державності. Говорячи в зв'язку з цим про

роль органів конституційного контролю у сфері місцевого самоврядування слід враховувати, що в рішеннях цих органів фундаментальні конституційні положення, які існують у вигляді принципів, засад і т.п., так би мовити трансформуються в специфічні нормативно-правові вимоги державно-правової і соціальної дійсності, набувають для правозастосовця і законодавця характер конституційних імперативів [1, с. 3].

З'ясування ролі конституційного контролю в даному контексті пов'язано із загальним функціональним призначенням Конституційного Суду. Конституційний Суд України в силу покладених на нього конституційних повноважень покликаний, перш за все, здійснювати перевірку конституційності нормативних правових актів, що регламентують місцеве самоврядування в Україні, і тим самим забезпечувати відповідність законодавчих рішень в даній області конституційним принципам і нормам.

Так, за станом на 1 грудня 2017 року органом конституційного контролю з питань функціонування інституту місцевого самоврядування прийнято 18 рішень (дев'ять з них стосувались офіційного тлумачення відповідних положень Конституції та законів України, шість – конституційності законів та підзаконних нормативно-правових актів України; у двох випадках Суд при вирішенні питань щодо офіційного тлумачення положень Конституції та законів України, даючи таке тлумачення, визнав положення окремих законів України неконституційними; в одному рішенні Суд, вирішуючи питання про офіційне тлумачення відповідної норми закону України, визнав її неконституційною) [17].

Розглянуті Конституційним Судом питання місцевого самоврядування можна умовно поділити на декілька груп: сумісність виборних посад; особливості правового регулювання місцевого самоврядування (чотири справи); компетенція органів місцевого самоврядування; відмінності здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування в місті Києві; проведення виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів і строки їх повноважень; нормотворча діяльність Верховної Ради Автономної Республіки Крим; інші питання [6, с. 75].

Зокрема, *питання сумісності виборних посад* стосується, наприклад, рішення Конституційного Суду України від 13 травня 1998 року, яким було визнано такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), положення частини першої статті 5 Закону України «Про статус депутатів місцевих Рад народних депутатів» [9] про те, що депутат ради не може бути головою місцевої державної адміністрації, його заступником, керівником її структурного підрозділу, прокурором. Рішенням від 4 грудня 2001 року [10] визначено, що голови місцевих державних адміністрацій, їх заступники, керівники управлінь, відділів, інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій не можуть бути народними депутатами України або мати інший представницький мандат. У Рішенні від 20 травня 2004 року № 12-рп/2004 [15] Суд зазначив, що сільський, селищний, міський голова як головна посадова особа відповідної територіальної громади з представницьким мандатом не може одночасно бути депутатом Верховної Ради Автономної Республіки Крим. Висновок було зроблено з урахуванням позиції, що міститься в Рішенні Суду від 6 липня 1999 року № 7-рп/993.

До актів Конституційного Суду України, які стосуються *особливостей правового регулювання місцевого самоврядування* можна віднести рішення від 18 червня 2002 року [12] у якому Суд дійшов висновку, що вирішення порушених у конституційному поданні питань щодо об'єднання або роз'єднання територіальних громад, які положеннями Конституції України не визначені, має здійснюватися у законодавчому порядку. У рішенні від 4 липня 2002 року [13] Судом було надано тлумачення положень частини першої статті 140 Конституції України, які необхідно розуміти так, що ці положення дають визначення: місцевого самоврядування як права територіальної громади вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України;

територіальної громади як жителів села, селища, міста чи добровільного об'єднання жителів кількох сіл у сільську громаду. Зазначені положення не встановлюють порядку об'єднання або роз'єднання самих територіальних громад. Питання організації місцевого самоврядування, які не врегульовані Конституцією України, у тому числі умови та порядок об'єднання або роз'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст, мають визначатися законом. Установивши в Конституції України основні засади функціонування місцевого самоврядування, його органів, матеріальну і фінансову основу тощо, Конституція України решту питань організації місцевого самоврядування, формування, діяльності та відповідальності його органів віднесла до визначення законом. Тим самим на конституційному рівні передбачено створення правових умов для подальшого законодавчого врегулювання суспільних відносин у сфері місцевого самоврядування.

До рішень Конституційного Суду України з *питань виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів і строки їх повноважень* можна віднести рішення від 27 березня 1998 року в якому Суд, посилаючись на положення частини другої статті 140 Конституції України, наголосив, що порядок проведення виборів міських голів у містах Києві та Севастополі, їх повноваження і взаємовідносини з місцевими державними адміністраціями міст Києва та Севастополя мають бути врегульовані окремими законами України [8]. Рішенням від 23 жовтня 2003 [14] року було визнано неконституційним положення Закону України «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» щодо реєстрації окружною (територіальною) виборчою комісією кандидатів, які самовисунулися по виборчих округах, лише за умови, якщо вони проживають або працюють на території цих округів.

До цієї категорії відноситься і рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 48 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 136, частини третьої статті 141 Конституції України, абзацу першого частини другої статті 14 Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 29 травня 2013 року [18], в якому серед іншого Суд обґрунтував свою позицію, що періодичність проведення виборів до органів державної влади та органів місцевого самоврядування повинна бути розумною, маючи на меті забезпечення оптимальності, наступності та стабільності у формуванні представницьких органів.

До рішень Конституційного Суду України, які стосуються *компетенції органів місцевого самоврядування* можна віднести, наприклад, рішення від 16 квітня 2009 року [16], яким було визнано, що право на зміну та скасування власних рішень впливає із конституційного повноваження органів місцевого самоврядування самостійно вирішувати питання місцевого значення шляхом прийняття рішень, що є обов'язковими до виконання на відповідній території, оскільки вони є суб'єктами правотворчості, яка передбачає право формування приписів, їх зміну, доповнення чи скасування.

Важливе місце серед актів Конституційного Суду України, які стосуються питань функціонування місцевого самоврядування займають висновки Конституційного Суду у справах щодо відповідності проекту закону про внесення змін до Конституції України вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

До таких висновків відносяться, наприклад, висновок Конституційного Суду України у справі про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України», направленою Головою Верховної Ради України, вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про внесення змін до статей 29, 59, 78 та інших Конституції України) [2]; висновок Конституційного Суду України у справі про внесення змін до статей 85, 118, 119, 133, 140, 141, 142, 143 Конституції України від 7 вересня 2005 року [3]; висновок Конституційного Суду України у справі

про внесення змін до статей 85, 118, 119, 133, 136, 140, 141, 142, 143 Конституції України від 15 січня 2008 року [4].

Особливе значення для вдосконалення системи місцевого самоврядування має висновок Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади вимогам статей 157 і 158 Конституції України від 30 липня 2015 року [5]. Підставою для розгляду справи стала необхідність надання Конституційним Судом України висновку щодо відповідності вказаного законопроекту вимогам статей 157 і 158 Конституції України. Конституційний Суд України, дослідивши матеріали справи, установив, що зміни до Конституції України не передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина і дійшов висновку про визнати законопроект про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади таким, що відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

Аналізуючи практику діяльності Конституційного Суду України у сфері місцевого самоврядування, необхідно зазначити, що далеко не всі звернення до Суду з цього приводу завершувались розглядом справи по суті. Так, лише за період з 1 січня 2014 року по сьогодні Конституційний Суд прийняв п'ять ухвал відмову у відкритті конституційного провадження з питань місцевого самоврядування.

До них відносяться, зокрема, ухвала про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним зверненням громадянина Самардака Мар'яна Михайловича щодо офіційного тлумачення положень пункту 3 частини першої статті 12, абзацу п'ятого частини першої статті 20 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», частини третьої статті 7 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» [19] та ухвала Конституційного Суду України про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним зверненням громадянина Самардака Мар'яна Михайловича щодо офіційного тлумачення положень частини сьомої статті 51 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [20], прийняті у 2014 році. У 2015 році Конституційним Судом також було прийнято дві ухвали про відмову у відкритті конституційного провадження з питань місцевого самоврядування. Це ухвала про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним зверненням громадянина Самардака Мар'яна Михайловича щодо офіційного тлумачення положень частин сьомої, дев'ятої статті 51 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [21] та ухвала про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням Виконавчого комітету Першотравневої районної у місті Чернівці ради щодо офіційного тлумачення положень преамбули, абзацу другого статті 1, частини першої статті 2 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» у взаємозв'язку з положеннями абзаців другого, третього, четвертого, восьмого частини четвертої статті 4 цього закону, частини другої статті 19 Конституції України, статті 20 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [22].

У 2016 році Судом було прийнято ухвалу про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним зверненням громадян України Баклицької Оксани Анатоліївни, Бородіної Тетяни Петрівни, Демченко Ольги Григоріївни, Кандиби Людмили Миколаївни, Кушнарєнка Олександра Олександровича, Осипчук Наталії Аркадіївни, Панкової Ніни Георгіївни, Плужнікової Ольги Володимирівни, Соколова Олександра Івановича, Чайкіна Віктора Тимофійовича, Чулкова Олександра Івановича, Шелестунової Ірини Євгенівни щодо офіційного тлумачення окремих положень Закону України «Про місцеві вибори» [23].

Тобто досить частина справ, що стосуються місцевого самоврядування не була розглянута Судом по суті. Найчастіше підставою для винесення ухвал про відмову у відкритті конституційного провадження була невідповідність конституційного подання, конституційного звернення вимогам, передбаченим Конституцією України, Законом «Про Конституційний Суд України».

Водночас слід зазначити, що попри незначний відсоток справ, розглянутих Судом по суті, у порівнянні із загальною кількістю конституційних подань, які надійшли до Суду, саме ці справи, як справедливо зазначає В. Овчаренко, мали значний вплив на приведення у відповідність до вимог Конституції України процесу формування та організації діяльності вітчизняного місцевого самоврядування [6, с. 82].

Досліджуючи дану проблематику, необхідно звернути увагу на ту обставину, що відповідно до статті 41 попередньої редакції Закону України «Про Конституційний Суд України» орган місцевого самоврядування був суб'єктом права звернення до Конституційного Суду України щодо надання офіційного тлумачення Конституції та законів України. Цим правом органи місцевого самоврядування досить часто користувались. Новий Закон «Про Конституційний Суд України» виключив органи місцевого самоврядування з переліку суб'єктів, які мають право звертатись до Конституційного Суду з приводу офіційного тлумачення Конституції. Крім того, з переліку повноважень Конституційного Суду виключене право офіційного тлумачення законів України. З іншого боку, новим Законом передбачена можливість захисту конституційних прав та свобод громадян шляхом звернення до Конституційного Суду України із конституційною скаргою щодо перевірки на відповідність Конституції України (конституційність) закону України (його окремих положень), що застосований в остаточному судовому рішенні у справі суб'єкта права на конституційну скаргу (ст. 55) [9]. І хоча із зареєстрованих станом на 24 листопада 2017 року у Конституційному Суді України 429 конституційних скарг [7], жодна прямо не стосується питань місцевого самоврядування, однак в перспективі громадяни України та юридичні особи мають досить широкі можливості щодо ініціювання заходів конституційного контролю, в основі яких в даному випадку лежить питання про наявність чи відсутність порушення оспорюваної норми права громадянина і (або) населення на місцеве самоврядування. Тому можна говорити про те, що Конституційний Суд реалізує і правозахисну функцію в сфері місцевого самоврядування, виступаючи в якості одного з найважливіших інститутів захисту місцевого самоврядування та права громадян на його здійснення [1, с. 4].

Таким чином, Конституційний Суд України як орган конституційного контролю є специфічним інструментом трансформації конституційної моделі місцевого самоврядування на рівень конкретних нормативно зобов'язуючих розпоряджень, внаслідок чого стає можливим його активна участь в інституційному, функціональному і навіть – певною мірою – в політико-правовому вдосконаленні інституту місцевого самоврядування. Це стає, в свою чергу, основою для оцінки даного інституту з точки зору його відповідності сформульованим в Конституції ідеалам демократичної, правової, соціальної держави.

Використані джерела:

1. Бондарь Н.С. Местное самоуправление и конституционное правосудие : конституционализация муниципальной демократии в России / Н.С. Бондарь. – М. : Норма, 2008. – 278 с.
2. Висновок Конституційного Суду України у справі про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції

України», направленою Головою Верховної Ради України, вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про внесення змін до статей 29, 59, 78 та інших Конституції України) від 30 жовтня 2003 року № 1-в/2003 – [Електронний ресурс] – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001v710-03

3. Висновок Конституційного Суду України у справі про внесення змін до статей 85, 118, 119, 133, 140, 141, 142, 143 Конституції України від 7 вересня 2005 року № 1-в/2005 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 38. – Ст. 2377 – С. 48.

4. Висновок Конституційного Суду України у справі про внесення змін до статей 85, 118, 119, 133, 136, 140, 141, 142, 143 Конституції України від 15 січня 2008 року № 1-в/2008 // Вісник Конституційного Суду України. – 2008. – № 1. – С. 60-75.

5. Висновок Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади вимогам статей 157 і 158 Конституції України від 30 липня 2015 року № 2в/2015 // Вісник Конституційного Суду України. – 2015. – № 5. – С. 5–29.

6. Овчаренко В. Місцеве самоврядування в Україні : сучасний стан і перспективи розвитку в аспекті практики Конституційного Суду України / В. Овчаренко // Вісник Конституційного Суду України. – 2014. – № 2. – С. 74–93.

7. Офіційний веб-сайт Конституційного Суду України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.ccu.gov.ua/

8. Рішення Конституційного Суду України у справі про вибори у містах Києві та Севастополі від 27 березня 1998 року № 5-рп/98 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 23. – Ст. 853. – С. 114.

9. Про Конституційний Суд України : Закон України від 13.07. 2017 р. № 2136-VIII. – [Електронний ресурс] – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-19

10. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень статей 3 та 5 Закону України «Про статус депутатів місцевих Рад народних депутатів (справа щодо статусу депутатів рад) 13 травня 1998 року № 6-рп/98. – [Електронний ресурс] – Режим доступу : search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KS98006.html

11. Рішення Конституційного Суду України у справі про поєднання посади в місцевій державній адміністрації з мандатом депутата місцевої ради від 4 грудня 2001 року № 16-рп/2001 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 50. – Ст. 2238. – С. 44.

12. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 45 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 140 Конституції України (справа про об'єднання територіальних громад) 18 червня 2002 року № 12-рп/2002. – [Електронний ресурс] – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/laws/show/v012p710-02

13. Рішення Конституційного Суду України у справі про об'єднання територіальних громад від 4 липня 2002 року № 12-рп/2002. – [Електронний ресурс] – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/laws/show/v012p710-02

14. Рішення Конституційного Суду України у справі про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів від 23 жовтня 2003 року № 17-рп/2003 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 46. – Ст. 2389. – С. 20.

15. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України про офіційне тлумачення положення частини четвертої статті 12 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо сумісності посади сільського, селищного, міського голови з мандатом депутата Верховної Ради Автономної Республіки Крим (справа щодо сумісності посади сільського, селищного, міського голови з мандатом депутата Верховної Ради Автономної

Республіки Крим) 20 травня 2004 року № 12-рп/2004. – [Електронний ресурс] – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/laws/show/v012p710-04

16. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Харківської міської ради щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 19, статті 144 Конституції України, статті 25, частини чотирнадцятої статті 46, частин першої, десятої статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (справа про скасування актів органів місцевого самоврядування) від 16 квітня 2009 року № 7-рп/2009. – [Електронний ресурс] – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-09

17. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Київської міської ради щодо офіційного тлумачення положень частин першої, другої статті 141 Конституції України від 4 червня 2009 року № 13-рп/2009. – [Електронний ресурс] – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/laws/show/v013p710-09

18. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 48 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 136, частини третьої статті 141 Конституції України, абзацу першого частини другої статті 14 Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 29 травня 2013 року № 2рп/2013 // Вісник Конституційного Суду України. – 2013. – № 3. – С. 13–20.

19. Ухвала про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним зверненням громадянина Самардака Мар'яна Михайловича щодо офіційного тлумачення положень пункту 3 частини першої статті 12, абзацу п'ятого частини першої статті 20 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», частини третьої статті 7 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» // Вісник Конституційного Суду України. – 2014. – № 3. – С. 21–23.

20. Ухвала Конституційного Суду України про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним зверненням громадянина Самардака Мар'яна Михайловича щодо офіційного тлумачення положень частини сьомої статті 51 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» // Вісник Конституційного Суду України. – 2014. – № 3. – С. 24–26.

21. Ухвала Конституційного Суду України про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним зверненням громадянина Самардака Мар'яна Михайловича щодо офіційного тлумачення положень частин сьомої, дев'ятої статті 51 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» // Вісник Конституційного Суду України. – 2015. – № 2. – С. 6–8.

22. Ухвала Конституційного Суду України про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням Виконавчого комітету Першотравневої районної у місті Чернівці ради щодо офіційного тлумачення положень преамбули, абзацу другого статті 1, частини першої статті 2 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» у взаємозв'язку з положеннями абзаців другого, третього, четвертого, восьмого частини четвертої статті 4 цього закону, частини другої статті 19 Конституції України, статті 20 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» // Вісник Конституційного Суду України. – 2015. – № 5. – С. 6–9.

23. Ухвала Конституційного Суду України про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним зверненням громадян України Баклицької Оксани Анатоліївни, Бородіної Тетяни Петрівни, Демченко Ольги Григоріївни, Кандиби Людмили Миколаївни, Кушнарєнка Олександра Олександровича, Осипчук Наталії Аркадіївни, Панкової Ніни Георгіївни, Плужнікової Ольги

Володимирівни, Соколова Олександра Івановича, Чайкіна Віктора Тимофійовича, Чулкова Олександра Івановича, Шелестунової Ірини Євгенівни щодо офіційного тлумачення окремих положень Закону України «Про місцеві вибори» // Вісник Конституційного Суду України. – 2016. – № 1. – С. 66–70.



*Кісловський Андрій В'ячеславович,
аспірант кафедри конституційного права Національного університету «Одеська
юридична академія»*

ДО ПИТАННЯ СУТНОСТІ СТАТУТУ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ МІСТА

Муніципальна реформа в Україні обумовлює надзвичайну увагу до статутів територіальних громад, у т.ч. до статутів територіальних громад міст. У зв'язку з цим виникає цілий комплекс питань, одне з основних з них полягає у визначенні сутності статуту територіальної громади. Адже усвідомлення сутності статуту територіальної громади є надзвичайно важливим для того, щоб обрати вірну стратегію його розробки та прийняття, щоб визначитись з його змістом.

Питанню сутності статутів територіальних громад приділяли увагу такі відомі фахівці з муніципального права України, як М.О. Баймуратов, О.В. Батанов, П.М. Любченко, Н.В. Мішина, М.П. Орзіх та інші. Однак, мало хто з них присвячував свої праці виключно питанням змісту статутів територіальних громад міст у цілому (хоча, більшість з наведених вчених брали участь у розробці статутів територіальних громад таких міст, як Київ, Одеса, Харків). У зв'язку з цим найбільшу увагу з точки зору дослідження сутності статутів територіальних громад українських міст у цілому привертають увагу праці тих вчених, які аналізували проблемні питання, пов'язані не з усіма статутами територіальних громад, а зі статутами територіальних громад лише міст. До числа таких дослідників можна віднести І.В. Ідесіс.

І.В. Ідесіс є автором низки друкованих праць, присвячених проблематики статутів територіальних громад саме міст, які вона узагальнила у своєму дисертаційному дослідженні на тему «Статут територіальних громад українських міст: проблеми теорії та практики» (захист відбувся у м. Ужгород у 2016 році). Серед проблем теорії та практики щодо статутів територіальних громад українських міст, І.В. Ідесіс виокремила і проблему сутності цих статутів.

Хоча у своєму дисертаційному дослідженні І.В. Ідесіс не веде мову саме про сутність статутів територіальних громад українських міст, запропонована нею «концепція статутів територіальних громад українських міст» як раз і є квінтесенцією поглядів на сутність статутів територіальних громад міст. Варто зауважити, що факт застосування поняття «статут територіальної громади міста» у множині, коли йдеться про їхню концепцію, свідчить про універсальність розробок І.В. Ідесіс у цьому напрямі, що слід всіляко вітати. Адже вона не веде мову про окремий статут територіальної громади міста, або про кілька статутів, - а навпаки, намагається охопити якнайширше коло цих актів.

Концепціям статутів територіальних громад міст І.В. Ідесіс приділила підрозділ 3.2 свого дисертаційного дослідження [1, с. 158-182]. У ньому вона запропонувала ввести у науковий обіг поняття «концепція статутів територіальних громад українських міст» та виокремила два види таких концепцій. До того ж, вона обґрунтувала доцільність розробки статуту територіальної громади міста відповідно до одної з концепцій задля

уникнення логічних суперечок у тексті цього акту. І.В. Ідесіс справедливо зазначила: «впровадження науково виваженої концепції статутів територіальних громад міст на сучасному етапі є найбільш ефективним способом подолання низки проблем та протиріч, пов'язаних зі статутами територіальних громад міст» [1, с. 160]. Авторка запропонувала виокремлювати сучасну та перспективну концепції статутів територіальних громад українських міст.

І.В. Ідесіс зазначила, що «сучасна концепція статутів територіальних громад українських міст змодельована на основі державницької теорії місцевого самоврядування та відображає ознаки статутів територіальних громад міст, передбачені чинним законодавством, зокрема: а) статут розглядається як кодифікований акт, у якому узагальнено норми про міську територіальну громаду, про її історичні та інші особливості, про міське самоврядування та органи і посадових осіб, що його здійснюють, про роль членів територіальної громади у здійсненні міського самоврядування, про матеріальне та фінансове забезпечення територіальної громади, про взаємовідносини територіальної громади та сформованих нею органів з іншими суб'єктами; б) наявність статуту не є обов'язковою; в) статут приймається міською радою; г) статуту потребує державної реєстрації; д) зміни та доповнення до статуту вносяться міською радою; е) юридична сила статуту аналогічна юридичній силі інших рішень міської ради» [1, с. 190-191].

Що ж до другої концепції статутів територіальних громад українських міст, то І.В. Ідесіс іменує її «перспективною» та пише: «Перспективна концепція статутів територіальних громад українських міст розроблена на основі громадської теорії місцевого самоврядування та відображає перспективні ознаки статутів територіальних громад міст, зокрема: а) статут розглядається як «місцева конституція»; у ньому акцентується увага не на тих питаннях міського самоврядування, які врегламентовані на загальнодержавному рівні, а на історичних та інших особливостях міської територіальної громади і міського самоврядування, на правах членів конкретної міської територіальної громади, на широкому переліку форм безпосередньої локальної демократії (з детальною регламентацією кожної з форм в окремому додатку до статуту); б) наявність статуту розглядається як обов'язкова; в) статут приймається на міському референдумі; г) статут не потребує державної реєстрації; д) внесення змін та доповнень до статуту територіальної громади міста відбувається двома шляхами: до найважливіших розділів зміни та доповнення вносяться виключно на міському референдумі, в інші – або на міському референдумі, або міською радою кваліфікованою більшістю голосів; е) статут територіальної громади має найвищу юридичну силу у системі міських актів нормативного характеру» [1, с. 191].

Хоча самі назви концепцій статутів територіальних громад українських міст, запропоновані І.В. Ідесіс, викликають певні сумніви з точки зору їхньої універсальності та зрозумілості (вони є обґрунтованими та логічними в контексті ознайомлення з усім дисертаційним дослідженням І.В. Ідесіс, але «поза контекстом» - не є інформативними), сама ідея впровадження у практичний досвід цих концепцій є дуже вдалою. Перспективи подальших творчих розвідок у цьому напрямі полягають у більш глибокому аналізі різниці між міськими територіальними громадами та територіальними громадами сільських населених пунктів (дивись, наприклад, [2]) з метою подальшого доопрацювання проаналізованих розробок І.В. Ідесіс.

Використані джерела:

1. Ідесіс І.В. Статути територіальних громад українських міст: проблеми теорії та практики : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне

право» / І.В. Ідесіс. – Ужгород, 2016. – 222 с.

2. Мішина Н.В. Гарантії місцевого самоврядування в Україні / Н.В. Мішина // Вісник Південного регіонального центру Національної академії правових наук України. – 2017. - № 10. – С. 81-89.



*Козут Ольга Володимирівна,
кандидат юридичних наук, доцент*

ДО ПИТАННЯ ПРО ВПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ ПОЛІЦЕЙСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ, ОРІЄНТОВАНОЇ НА ГРОМАДУ

Прошло більше двох років з часу набуття чинності Закону України «Про Національну поліцію» [1] (далі – Закон про поліцію), покликаного трансформувати органи внутрішніх справ, які ще за радянських часів були спрямовані на захист безпеки держави, в органи правопорядку європейського зразку, що орієнтовані на надання послуг населенню та дотримання прав людини. Законом про поліцію визначено необхідність встановлення виключно партнерських засад взаємодії поліції і населення. Так, ч.1 ст.11 проголошує, що діяльність поліції здійснюється в тісній співпраці та взаємодії з населенням, територіальними громадами та громадськими об'єднаннями на засадах партнерства і спрямована на задоволення їхніх потреб.

Отже, при здійсненні правоохоронної діяльності поліція повинна реагувати на ті місцеві потреби, які мають визначати самі громади, а взаємодія та комунікація між населенням і поліцією повинна бути постійною. Підхід до поліцейської діяльності, орієнтованої на громаду, характеризується тим, що поліція, переконуючи громадськість взяти на себе частку відповідальності за загальну якість життя у місті (районі, селищі), у свою чергу, повинна бути готова почути громаду і діяти відповідно до її вимог та інтересів. Як зазначає Уляна Шадська (керівник програми «Відкритість правоохоронної системи»), вже давно в багатьох країнах (Велика Британія, Чехія, Бельгія, Данія, Німеччина, Естонія, Латвія, Литва, США та ін.) місцева поліція розглядається населенням як організація, основою якої є ідея спільної відповідальності та безпеки; яка має місію та стратегію запобігання злочинності на конкретній території; де профілактична робота стоїть на високому рівні і рівноцінна розслідуванню вже скоєних правопорушень [2]. З одного боку, там є високий рівень довіри населення до правоохоронців, а з другого – спостерігається високий рівень поінформованості населення про те, що робить поліція, яка її роль, права та обов'язки.

Вітчизняний Закон про поліцію визначає *взаємодію з населенням на засадах партнерства* одним із принципів діяльності поліції (ст.11). Конкретизація такої взаємодії міститься у підзаконних актах. Так, в Інструкції з організації діяльності дільничних офіцерів поліції, затвердженої наказом МВС України від 28.07.2017 р. [3] є окремий розділ, присвячений взаємодії з населенням. В Інструкції зазначено, що дільничні офіцери поліції з метою впровадження принципу взаємодії з населенням на засадах партнерства повинні організувати роботу за такими напрямками: 1) протидія злочинності, профілактика правопорушень та охорона публічного порядку за участю населення; 2) співпраця з органами місцевого самоврядування, представниками територіальних громад, населенням, керівниками підприємств, соціальних, навчальних та культурних закладів, закладів захисту дітей з метою реалізації принципу взаємодії з населенням на засадах партнерства, обмін інформацією для подальшого її використання

під час виконання службових обов'язків; 3) визначення спільних пріоритетних напрямів роботи та її оцінювання з урахуванням думки і потреб громадськості. Для налагодження ефективної співпраці між поліцією та органами місцевого самоврядування і населенням, дільничні офіцери поліції повинні проводити відкриті зустрічі з представниками органів місцевого самоврядування, інформувати про результати діяльності на відповідній території; проводити серед населення роз'яснювальну роботу; співпрацювати з представниками громадських формувань з охорони громадського порядку та державного кордону, тощо. Свою думку щодо взаємодії з поліцією має місцеве населення. Так, у тих громадах, де почали реалізовуватись місцеві ініціативи у сфері громадського порядку, ініціативи дуже різні: спільне патрулювання, профілактична робота з молоддю, формування карти небезпечних місць шляхом опитування населення, інтерактивні проекти (наприклад, розробка онлайн-карти скоєних правопорушень) [2].

Цікавим є і досвід нашої Хмельницької області. Правоохоронним органам в забезпеченні правопорядку на території міст і сіл надають допомогу 32 громадських формування, у яких налічується близько 3000 членів [4]. Діяльність таких формувань стала особливо актуальною в умовах реформування та переатестації – у 2016 році некомплект поліції у нашій області складав 20% [5] і саме завдяки діяльності громадських формувань, які систематично здійснюють охорону громадського порядку у містах та районах, було досягнуто успішних результатів спільної роботи: розглянуто звернення близько 160 тисяч громадян; реалізовано проекти «Спорт, поліція, діти» у школах м. Хмельницький та с. Судилків, «Сусідська допомога» у Волочиському районі, «Безпечний будинок» у м. Хмельницький. Щодо останнього проекту, то його учасниками є дільничні офіцери, патрульні, голови ОСББ, мешканці багатоповерхівок і представники інших органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. Він передбачає три етапи. Спочатку поліцейські за попередньою домовленістю з мешканцями обстежуватимуть, наскільки будинки є технічно укріпленими у напрямку протидії злочинності. Після цього на підставі аналізу слабких місць поліцейські повідомлятимуть про них мешканців і рекомендуватимуть, як усунути проблеми. Далі хмельничани мають реалізовувати ці рекомендації. Третій етап проекту – аналітично-підсумковий, який полягатиме у вивченні реалізації заходів й аналізу стану злочинності до і після їх впровадження [6].

Становленню партнерських засад взаємодії поліції і населення покликаний сприяти і окремих розділ Закону про поліцію, який присвячений *громадському контролю поліції*. Законодавець виокремив такі форми контролю щодо керівників органів поліції, як звітність (ст. 86), прийняття резолюції недовіри (ст. 87) та взаємодія з представниками органів місцевого самоврядування (ст. 88), а також окремо виділено спільні проекти з громадськістю (ст. 89) та залучення її до розгляду скарг на дії чи бездіяльність поліцейських.

Щодо *звітності*, то це, по-перше, щорічний звіт, який розміщується на офіційних веб-порталах та, по-друге, регулярне оприлюднення відповідних статистичних та аналітичних даних. Зазначимо, що законом встановлено вимоги не лише щодо оприлюднення, а і щодо змісту звіту. Але, на нашу думку, доцільно було б розробити такий порядок звітування керівника поліції та керівників територіальних органів поліції перед громадянами, який включав би не лише оприлюднення звіту, а і передбачав можливість для представників громади задавати питання, виявляти проблеми, пропонувати шляхи їх вирішення.

Щодо *оприлюднення відповідних даних*, то виникає питання щодо «регулярності». Вважаємо що доцільно було б закріпити положення про *щоденне* оприлюднення таких даних, як це і здійснюється шляхом розміщення щоденних прес-релізів оперативного зведення чергових частин про злочини і події. З метою реалізації принципу відкритості

та прозорості у діяльності поліції доцільно було б закріпити і щорічне проведення керівниками територіальних органів поліції прес-конференцій про діяльність цих органів.

Що стосується такої форми громадського контролю як *прийняття резолюції недовіри керівникам органів поліції*, то необхідно зауважити що ще на законопроектній стадії не було враховано зауваження Ради Європи щодо передбачення можливості керівнику бути заслуханим у ході процесуальних дій для забезпечення процесуальної справедливості [7]. Тому, з метою забезпечення об'єктивності, доцільно доповнити ст. 87 відповідним положенням про право керівника органу (підрозділу) поліції на виступ на засіданні відповідної ради під час обговорення проекту резолюції недовіри.

Зазначимо також, що підставою прийняття резолюції недовіри можуть бути лише результати *оцінки діяльності органу поліції* (ч. 1 ст. 87), а основним критерієм оцінки діяльності поліції є рівень довіри населення (ч. 3 ст. 11). Але на сьогоднішній день Кабінет Міністрів України лише розглядає проект постанови «Про затвердження Порядку проведення оцінки рівня довіри населення до Національної поліції», який розроблений Міністерством внутрішніх справ України. Автори прагнули використовувати польський досвід оцінювання ефективності поліції, що передбачає три складових: рівень довіри населення, використання статистичних показників без примусу їхнього штучного напрацювання, оцінка своєї роботи самими поліцейськими. Передбачається, що рівень довіри населення до поліції визначатиметься завдяки незалежним загальнонаціональним соціологічним опитуванням громадян на місцях [8].

Але існуючий проект не є досконалим. Так, суттєві зауваження були висловлені робочою групою з реформування органів правопорядку Реанімаційного пакету реформ [9]. Зокрема, критикується запровадження виключно кількісного методу соціологічного дослідження, можливість впливу поліції на об'єктивність дослідження, адже Національна поліція визначатиме механізми організації та проведення оцінки рівня довіри населення до поліції, узгоджуватиме з незалежною соціологічною службою план заходів щодо проведення оцінки та забезпечуватиме його виконання тощо.

З метою вивчення думки фахівців у галузі соціології 1 червня 2017 року відбулось експертне обговорення з питань визначення порядку проведення оцінки рівня довіри населення до поліції, організоване ГО «LEAD-office». У робочій зустрічі взяли участь представники провідних українських соціологічних компаній, зокрема, «TNS», «GfK Ukraine», Група «Рейтинг», Центр «Соціс», Центр «Соціальний моніторинг», «Актив-груп», «UMG». За результатами обговорення всі учасники експертної дискусії прийшли до висновку, що існуючий проект Порядку потребує суттєвого доопрацювання. Зокрема, було наголошено на необхідності нормативного закріплення «індексу довіри» (напрямів оцінки – складових показника рівня довіри) до Національної поліції України у відповідному Порядку, який би відображав усі складові довіри до органів Національної поліції. Такий індекс існує в багатьох країнах і дозволяє застосовувати універсальний підхід до оцінки рівня довіри до правоохоронних органів, незалежно від того, хто саме є виконавцем послуг [10].

Вважаємо, що необхідно провести відповідні консультації з громадськістю, врахувати слушні пропозиції та якнайшвидше прийняти відповідний нормативно-правовий акт, адже відповідно до пунктів 1 та 7 розділу «Прикінцеві та перехідні положення» Закону про поліцію Уряд повинен був це зробити у місячний строк – до 07.09.2015 року!).

Отже, взаємодія з громадою кожної адміністративної ділянки повинна стати важливим інструментом правоохоронної діяльності. Для цього необхідно конкретизувати окремі положення Закону про поліцію, прийняти досконалі підзаконні акти. А поліції в роботі слід більше приділяти увагу аспектам, важливим саме у

повсякденному житті людей, які перш за все підсилюють відчуття їхньої безпеки за місцем проживання.

Використані джерела:

1. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 р. № 580–VIII // ОВУ. – 2015. – №63. – Ст.207.
2. Чи буде в Україні поліцейська діяльність, орієнтована на громаду? [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://police-access.info/2016/04/chy-bude-v-ukrajini-politsejska-diyalnist-orijentovana-na-hromadu/>
3. Про затвердження Інструкції з організації діяльності дільничних офіцерів поліції: наказ МВС від 28.07.2017 № 650 // ОВУ. – 2017. – № 70. – Ст. 2136.
4. На Хмельниччині відбулася семінар-нарада керівників громадських формувань [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://hm.npu.gov.ua/uk/publish/article/153049>
5. «Сварог-захист»: патрулювати, щоб оберігати [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.svarog-agro.com/uk/newsroom/news/novostj/svarog-zakhist-patruľjuvati-sshob-oberigati>
6. Безпечний будинок»: поліцейські перевірятимуть житло хмельничан, аби зменшити кількість крадіжок [Електронний ресурс]. Режим доступу: https://ye.ua/sypilstvo/28307_Bezpechniy_budinok___policeyski_pereviryatimut_zhtlo_hmelnichan_abi_zmenshiti_kilkist_kradizhok.html
7. Коментар Генерального директорату з прав людини та верховенства права (Директорату з прав людини) Ради Європи до проектів Законів України «Про органи внутрішніх справ» та «Про Національну поліцію» / Council of Europe. URL : <https://rm.coe.int/168068460a>.
8. Нова система оцінки поліції має орієнтуватися на людей, а не на відомчу статистику: Медіа-звіт. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://umdpl.info/news/nova-systema-otsinky-politsiyi-maye-oriyentuvatysya-na-lyudej-a-ne-na-vidomchu-statystyku-media-zvit/>
9. Громадськість закликає Уряд не ухвалювати неякісний Порядок оцінки рівня довіри до Нацполіції [Квітень 11, 2017] / Експертна група «Поліція під контролем» [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://police-experts.info/2017/04/11/hromadskist-zaklykaje-uryad-ne-uhvalyuvaty-neyakisnyj-poryadok-otsinky-rivnya-doviry-do-natspolitsiji>.
10. Йде допрацювання проекту Постанови про порядок оцінки рівня довіри до поліції [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://antidot.info/news/jde-dopratsyuvannya-proektu-postanovy-pro-poryadok-otsinky-rivnya-doviry-politsiji/>.



Литвиненко Ірина Леонідівна,

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

**ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ФОРМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПОВНОВАЖЕНЬ
МІСЦЕВИХ РАД В УКРАЇНІ**

Недостатньо визначити завдання, функції та повноваження відповідного органу місцевого самоврядування, необхідно також забезпечити їх відпрацюванням механізмом,

за допомогою якого можливо ці повноваження реалізувати у конкретній практичній діяльності.

Діяльність органів місцевого самоврядування здійснюється в традиційних організаційно-правових формах їх роботи, які конкретизуються залежно від виду органу та його окремих структурних елементів. В літературі існує точка зору, що свої повноваження органи місцевого самоврядування здійснюють у правовій, організаційній і матеріально-технічній формах [1, с. 59]. Ті організаційні форми, які чітко закріпленні в законі, визначають як організаційно-правові [2, с. 565].

Вибір організаційно-правової форми та належне її застосування має велике значення, оскільки виступає важливою умовою ефективної діяльності органу місцевого самоврядування, виконання покладених на нього повноважень.

Основною організаційно-правовою формою роботи ради є її сесія. Порядок підготовки і проведення сесій місцевих рад регулюється Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні”. Разом із тим, багато питань, що стосуються зазначеної сфери, законодавчо не врегульовані. Місцеві ради вирішують їх за своїм розсудом, виходячи з конкретних умов, виявляючи ініціативу у відшуканні найбільш результативних методів. Відповідно, це породжує ряд практичних проблем щодо організації роботи ради.

Так, одним із найважливіших принципів сесійної діяльності місцевих рад є регулярність їхнього скликання [4, с. 176]. Сесію сільської, селищної, міської ради відкриває і веде відповідно сільський, селищний, міський голова, у випадках, передбачених Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні”, — секретар ради; сесію районної у місті, районної, обласної ради — голова ради або його заступник. У випадку, передбаченому ч. 9 ст. 46 Закону, сесію відкриває за дорученням групи депутатів, з ініціативи якої скликана сесія, один із депутатів, що входить до її складу, а веде за рішенням ради один із депутатів цієї ради [3].

На практиці доволі часто виникають проблеми, коли з тих або інших причин відповідний голова ігнорує необхідність скликання сесії місцевої ради, а кількості депутатів, які можуть ініціювати питання про скликання сесії виявляється недостатньо. Тому вважаємо, що і на рівні місцевого самоврядування має бути більш чітко реалізований принцип поділу влади, але в даному випадку варто вести мову про поділ функціональних повноважень. Вважаємо, що *сесію місцевої ради має скликати її секретар, який відповідно і має головувати на її засіданнях*. За сільським, селищним, міським головою варто залишити повноваження щодо підписання рішень ради та керівництва виконавчими органами ради. Проте організаційне забезпечення скликання та проведення сесій ради має бути зосереджено в руках самої ради.

Основним робочим органом місцевої ради є її постійні комісії. Постійна комісія — це структурний елемент місцевої ради, який складається з групи депутатів і створюється для попереднього вивчення і розгляду певних питань і прийняття у зв'язку з ними певного роду заходів. Їхнє створення обумовлено об'єктивною необхідністю попереднього вивчення конкретних питань при невеликому і кваліфікованому складі учасників.

На правову природу комісій місцевих рад є різні точки зору, які переважно зводяться до двох. По-перше, комісії розглядаються, як органи рад, або навіть органи місцевого самоврядування, тобто не що інше, як колектив людей, який певним чином організований, тобто характеризується певними органоутворюючими ознаками [5, с. 188] та утворений для виконання певних, покладених на нього функцій.

З іншого боку постійні комісії визначаються, як організаційна форма роботи депутатів, яка забезпечує безперервність функціонування представницького органу [6, с. 258], тобто форма залучення депутатів до вирішення місцевих питань.

Законодавець не дає вичерпного переліку постійних комісій, а залишає право формування видових комісій за представницькими органами, оскільки вони найкраще орієнтовані в тій ситуації, яка склалась на відповідній території. Як наслідок маємо досить різний перелік постійних комісій, які створюються відповідними радами.

Для прикладу порівнюємо перелік постійні комісії в окремих місцевих радах VII скликання [7]. Так, кількість постійних комісій в міських радах традиційно менша, ніж в обласних, якщо в міських радах їх кількість в середньому складає десять комісій, то в обласних вже отримуємо близько п'ятнадцяти. З іншого боку відзначається суттєві розбіжності в назвах цих комісій та їх галузевій спрямованості, це може бути обумовлено як об'єктивними відмінностями окремих територіальних громад (наприклад наявність постійної комісія з питань морегосподарського комплексу в Одеській обласній раді), так і іншими не завжди зрозумілими причинами (наприклад, наявність постійної комісії з питань євроінтеграції, дерегуляції, зовнішньоекономічної діяльності, транскордонного співробітництва, агропромислового комплексу та зв'язків з українцями за кордоном у Львівській обласній раді, ніби питання євроінтеграції можливо вирішувати на рівні області).

Проте, з іншого боку, певне коло питань, вирішення яких буде покладено на новообрану місцеву раду, а отже і на її постійні комісії переважно є однаковим у більшості населених пунктах, районах, областях. Тому вбачається доцільним *розробити певне типове Положення про постійні комісії*, в якому, в тому числі, передбачити і певний уніфікований перелік цих комісій у формі рекомендаційної норми, або шляхом вказівки на цільове спрямування утворюваних органів, як-от: господарського, соціального, культурного, економічного, екологічного, освітнього напрямку тощо. Така ідея неодноразово висувалась в літературі [8, с. 139] і зберігає свою актуальність сьогодні.

Пріоритетним напрямком вдосконалення організаційної роботи постійних комісій місцевих рад є, насамперед, дієве використання ними всіх можливих механізмів, наданих їм чинним законодавством, а також застосування таких форм роботи: а) взаємні відвідування засідань членами профільних постійних комісій рад різних рівнів з метою набуття досвіду вирішення галузевих питань; б) поширення практики інформування територіальної громади про результати діяльності постійних комісій; в) проведення засідань постійних комісій в міжсесійний період; г) проведення спільних засідань постійних комісій, а також створення координаційних міжкомісійних органів обмеженої участі, наприклад, проведення спільних нарад на рівні голів, заступників та секретарів суміжних постійних комісій.

Для роботи місцевих рад важливе значення відіграють депутатські об'єднання: депутатські групи і депутатські фракції. Загальні принципи формування та діяльності депутатських груп і фракцій регулюються ст. ст. 25-28 Закону України "Про статус депутатів місцевих рад" [9]. Більш детально порядок формування та діяльності депутатських фракцій визначається в регламентах представницьких органів місцевого самоврядування.

Розвиток такої колективної форми депутатської роботи як робота депутатських фракцій породив ряд проблем, що торкаються правових основ статусу депутата місцевої ради, змісту депутатської діяльності у виборчих округах, взаємодії депутатів місцевих рад. Складається практика поглинання індивідуальної роботи депутатів місцевих рад колективними формами, нерідко — зведення індивідуальної роботи до мінімуму, що означає, у кінцевому результаті, зниження відповідальності депутатів місцевих рад перед виборцями за свою діяльність, поглинання їх фракційною діяльністю.

Крім того, наявність у депутатських фракцій прав, подібних до прав постійних комісій, або навіть більш широкіх, неминує веде до дублювання функцій постійних

комісії. Вважаємо, що така ситуація є неприпустимою. Депутат повинен лишатись основним системоутворюючим елементом місцевої ради.

Отже, під *організаційними-правовими формами діяльності місцевих рад* слід розуміти зовнішнє відтворення конкретних дій ради, її окремих структурних частин, посадових осіб та депутатів, у спосіб та в порядку, що визначений в законодавстві, що здійснюється з метою реалізації повноважень місцевого самоврядування.

Арсенал форм діяльності місцевих рад досить широкий, що відповідає обсягу компетенції рад і важливості покладених на них завдань. При цьому ефективність функціонування даного інституту (власне кажучи, як і всього механізму публічної влади в цілому) значною мірою залежить від умілого поєднання різних форм діяльності. Однобічне захоплення правовими формами, не підкріплене організаційно-технічними і матеріально-технічними діями, приводить до зниження рівня результативності їх діяльності. Але не варто забувати, що організаційні форми є лише засобом забезпечення реалізації функцій та повноважень місцевих рад. Відповідно і їх вдосконалення має здійснюватись з однієї метою – оптимізувати механізм реалізації наданих повноважень.

Використані джерела:

1. Шпак Ю. А. Поняття та види організаційних форм діяльності органів місцевого самоврядування / Ю. А. Шпак // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. – Серія: юриспруденція. – 2013. – Вип. 5. – С. 58–62.

2. Погорілко В. Ф. Конституційне право України: [підручник] / В. Ф. Погорілко, В. Л. Федоренко. – [4-те вид., переробл. та доопр.]. – К. : Видавництво «Ліра-К», 2012. – 576 с.

3. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. (із зм. і доп.) // ВВРУ. — 1997. — №24. — Ст. 170.

4. Барський В.Р. Процедурно-процесуальна форма діяльності представницьких органів місцевого самоврядування / В. Р. Барський // Актуальні проблеми держави і права: [зб. наук. праць]. — Вип. 11. — Одеса: Юрид. л-ра, 2001. — С. 175-181.

5. Кравченко В. В. Муніципальне право України: [навч. посібник] / В.В. Кравченко, М.В.Пітцик. — К.: Атіка, 2003. — 672 с.

6. Задорожня Г.В. Теоретико-правові аспекти визначення поняття “постійні комісії” // Держава і право: збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. Випуск 28. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького НАН України, 2005. – С. 257-262.

7. Офіційні сайти місцевих рад: www.oblrada.odessa.gov.ua – Одеська обласна рада; www.odlrada.km.ua – Хмельницька обласна рада; www.oblrada.lviv.ua – Львівська обласна рада.

8. Задорожня Г. В. Система постійних комісій у місцевому самоврядуванні: перспективи розвитку та удосконалення / Г. В. Задорожня // Бюлетень Міністерства юстиції України. — 2006. — №3. — С. 132-140

9. Про статус депутатів місцевих рад: Закон України від 11.07.2002 р. (із зм. і доп.) // ВВРУ. — 2002. — № 40. — Ст. 290.



*Маруцин Юрій Віталійович,
аспірант Хмельницького університету управління та права*

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ОРГАНІЗАЦІЇ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Європа пройшла довгий шлях свого розвитку. Період централізації там давно перейшов у фазу глибокої децентралізації. На цьому шляху були і здобутки, і помилки. Саме тому українська децентралізація має враховувати як позитивний, так і негативний досвід децентралізації в різних країнах Європи.

Децентралізація по-європейськи – це створення можливостей для розвитку всього державного простору на основі пріоритету повноважень громад, які складаються із міст, сіл, селищ, там, де живуть люди в єдиній Україні. Це вивільнення енергії має для поліпшення життя безпосередньо свого, своєї громади, а не створення додаткового прошарку місцевих політичних еліт.

Більшість європейських країн за повоєнний період провели по декілька реформ адміністративно-територіального устрою та організацію місцевого самоврядування. Основною ідеологією таких реформ були: наближення послуг до людини через укрупнення адміністративно-територіальних одиниць; передачі повноважень і ресурсів органам місцевого самоврядування; запровадження електронного урядування.

В Україні багато політиків, експертів, та й навіть науковців, коли говорять про українську децентралізацію, про реформу місцевого самоврядування та реформу адміністративно-територіального устрою, часто наголошують, що Україна обрала польський шлях реформи, польську модель місцевого самоврядування.

Насправді це не зовсім так. Польща проводила свою головну реформу у 1989–1990 роках через ухвалення законодавства, що передбачало передачу повноважень та ресурсів від органів виконавчої влади органам гмінного самоврядування. При цьому територіальна основа для такої передачі вже існувала – це були гміни, утворені ще в 1973 році, за часів комуністичного режиму. Тож польська реформа місцевого самоврядування 1990 року не передбачала зміни територіальної основи [1].

Україна, як і Польща в 1990 році прийняла свій закон про місцеве та регіональне самоврядування, який по суті не був гіршим від польського закону. Проте, на відміну від Польщі, в Україні не було необхідної територіальної основи для спроможного місцевого самоврядування на базовому рівні, передусім – сільрад. Надто дрібні сільради не були спроможними реалізовувати всі повноваження, що покладалися на них законом. Саме ця неспроможність призвела до того, що з роками все більше повноважень знову передавались на вищі рівні управління, і реальне місцеве самоврядування розвивалось лише на рівні міст обласного значення. Така відмінність польської та української ситуації призвела до того, що до 2014 року спроможність українського і польського місцевого самоврядування виглядала дуже різною.

Натомість дуже подібна система адміністративно-територіального устрою була у Латвії, яка отримала її у спадок від СРСР, – такі ж дрібні місцеві громади та райони.

Латвія розпочала роботу щодо реформування адміністративно-територіальної системи ще 1998 року, коли з'явилися серйозні наміри вступити до Європейського Союзу. Велику реформу, яка змінила всю систему публічного управління в Латвії можна умовно розложити на юридичну, фінансову та адміністративно-територіальну реформи, але кожна з цих реформ не можлива одна без іншої [2, с. 9].

Після їх проведення всі органи місцевого самоврядування (ОМС), навіть найменші, отримали повноваження, під них ресурси, але виконувати реально їх не могли. Ситуація дуже подібна до української. Спершу латвійські політики боялись комплексної

та всеохоплюючої реформи територіального устрою. Тому було запроваджено механізм «добровільного об'єднання волостей». Алгоритм тут був такий: держава надає досить значні кошти в підтримку об'єднання (додаткова дотація в розмірі 5%, а також 285 тисяч євро разової дотації на крайову інфраструктуру), але водночас встановлює граничний термін такого добровільного, проте в межах затвердженої карти об'єднання до 2009 року, після цього об'єднання пройде уже без преміальних коштів. Не зважаючи на це, добровільно об'єднання відбувалось дуже мляво. Затягування процесу реформи, поява на базовому рівні двох різних за спроможністю одиниць волостей та країв змусило державу прийняти принципове рішення про завершення реформи уже через ухвалення закону.

Реформа вирішила багато проблем, але не вирішила все. Політичний компроміс при проведенні реформи мав свою ціну. За реформу проголосували депутати більшості і члени опозиції, але за це вони отримали кілька додаткових країв, які випадали зі схеми, що зараз дає підстави для критики реформи, як не зовсім універсальної. Однак, для України досвід Латвії цікавий із двох причин:

1) відпрацьований механізм прямого фінансового стимулювання об'єднання громад, що суттєво пришвидшує сам процес реформування. Виділення коштів, причому переважно на інфраструктурні проекти, стало потужним мотиваційним фактором для громад, які знайшли на рівні громадянського суспільства точки перетину інтересів і пішли шляхом добровільного об'єднання;

2) широке застосування в Латвії та відповідне законодавче закріплення отримала міжмуніципальна співпраця. Відповідно до латвійського законодавства можливі дві форми кооперації: обов'язкова (коли органи самоврядування об'єднуються для виконання певних покладених на них законом функцій, не маючи власної відповідної інфраструктури) та добровільна (для реалізації завдань спільного розвитку, підготовки й впровадження проектів тощо). При цьому для отримання інвестицій і кредитів найчастіше створюються спільні підприємства у сфері водопостачання та каналізації. Крім того, латвійські муніципалітети беруть активну участь у європейських програмах та отримують фінансування зі структурних фондів ЄС [5].

Всі країни Північної Європи (Скандинавії) в різний час уже провели свої головні реформи системи публічного управління, проте вдосконалення управління це постійний процес, тому важко сказати, що реформи уже завершені. Адже завершення одного етапу реформи плавно переходить у нову реформу.

Виклики перед реформою в Швеції та Данії не були ідентичні викликам в Україні, але досвід цих країн у проведенні успішних реформ може бути використаним і для України. Скандинавські країни - це малі і досить однорідні країни. В однорідних країнах значно простіше проводити децентралізацію [3, с. 5].

У країнах Скандинавії є певні спільні характеристики, та найважливішими є такі: високий рівень життя та великий акцент на солідарності (особливо для Швеції), міцна капіталістична економіка та соціалістичний перерозподіл благ.

Передумови реформи 1970 року в Данії майже тотожні передумовам в Україні зараз. Ті ж самі проблеми: депопуляція сільського населення, слабкість сільських муніципалітетів, неможливість виконувати власні функції без їх співпраці, а співпраця не завжди виходила. Процес першої реформи дуже затягнувся. Добровільне об'єднання муніципалітетів відбувалось не так уже й добровільно, було застосовано різні інструменти стимулу та тиску. Однак, в сучасних умовах ця структура управління вичерпала себе. Нові завдання перед муніципалітетами потребували їх нових спроможностей. Отож, у 2002 році почалися перші розмови про нову велику реформу, що були переведені у планування підготовки реформи. В ході реформи визначили один критерій – мінімум 30 тисяч мешканців для муніципалітетів, уряд погодився на 20 тисяч,

хоча і тут є винятки, оскільки є острови з меншою кількістю населення. План реформи був прямо шалений. Від початку роботи комісії в 2002 році до проведення виборів на новій основі пройшло 3 роки. В жовтні 2005 року уже були проведені вибори на новій основі.

Розглянемо ще одну країну. Франція - успішна країна, яка не здійснила укрупнення комун. У Франції система місцевого самоврядування є надзвичайно подрібненою територіально. Проте тут не все так просто. Тисячі французьких комун не мають власних бюджетів, їхні мери не отримують зарплати, а закон змушує їх створювати різні організації міжмуніципального співробітництва (ММС). У Франції зараз немає комун, які не охоплені ММС. Тому ті, хто використовує просто загальну кількість комун у Франції, як приклад для наслідування, має розуміти, що це дуже складна система, яка має в собі елементи примушення до співробітництва.

Модель адміністративної системи Франції вибудовувалась багато років. 34 роки ведеться децентралізація. В 70-тих роках, коли вся Європа об'єднувала громади (базовий рівень) французи також оголосили про добровільне об'єднання громад, але жодна громада не об'єдналась. У 1989 році Міністр внутрішніх справ запропонував запровадити міжмуніципальну взаємодію, як певну альтернативу об'єднанню комун. Зараз тут діють різні варіанти об'єднання: метрополії, агломерації, спеціальні угруповання, синдикати, об'єднання з особливим статусом і т.д. [4].

Досвід Франції ще більше переконує, що кожна країна вибудовує свою систему виходячи із передусім двох складових: практичної необхідності та політичних можливостей. Необхідність децентралізації у Франції балансується традиційним впливом Сенату і тому загальні для Європи тенденції до укрупнення базового рівня місцевого самоврядування у Франції замінено різного роду заміниками на кшталт «угруповань міжмуніципального співробітництва», що породжує додаткові витрати на управління та ускладнює систему.

Підсумовуючи викладене, варто навести певні узагальнення. Так, відзначаємо, що надзвичайно ефективним та дієвим інструментом швидкого й добровільного об'єднання громад є механізм надання інфраструктурних дотацій розвитку. Практика вищезгаданих країн також демонструє важливість нормативно-правового закріплення параметрів міжмуніципальної співпраці, яка суттєво підвищує рівень фінансової спроможності новоутворених об'єднаних територіальних громад. Досвід показує, що у добровільному процесі об'єднання не варто нехтувати спроможністю, бо мета реформи – не укрупнення, створення громад, здатних надавати своїм мешканцям спектр якісних послуг. Отже, робимо висновок, що Україна реалізовує свою модель, яка по суті є інтегрованим досвідом багатьох, в першу чергу скандинавських країн та Польщі. Відзначаємо, що у нашій державі реформа проводиться досить системно і увібрала багато кращої європейської практики.

Використані джерела:

1. Новак Е. Децентралізація влади і грошей [Електронний ресурс] / Елла Новак // Всеукраїнський громадсько-політичний тижневик «Демократична Україна». – 2015 – Випуск 26. – Режим доступу: <http://www.dua.com.ua/community/item/1621-detsentralizatsiya-vladi-i-groshej.html>
2. Ткачук А.Ф. Латвія: довго дорога реформи. Робочі записки. – К.: ІКЦ «Легальний статус», 2015. – 56 с.
3. Ткачук А.Ф. Скандинавський шлях. Досвід реформ адміністративно-територіального устрою і місцевого самоврядування в Данії та Швеції / Анатолій Ткачук. – К.: Логос, 2015. – 124 с..

4. Ткачук А.Ф. Французький досвід децентралізації очима вільними від захоплення [Електронний ресурс] / Анатолій Ткачук // Веб-портал ГО «Інститут громадянського суспільства». – Режим доступу: http://www.csi.org.ua/france_decentralization

5. Філіпенко С.С. Місцеве самоврядування в Латвії (за матеріалами Латвійської асоціації місцевого і регіонального самоврядування) [Електронний ресурс] / С.С. Філіпенко. – Режим доступу: http://tergromada.blogspot.com/2015/03/blog-post_30.html



Мішина Наталія Вікторівна,

завідувач кафедри конституційного права Національного університету «Одеська юридична академія», доктор юридичних наук, професор

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ В УКРАЇНІ: ТЕРМІНОЛОГІЧНІ ПРОБЛЕМИ

В Україні є значна кількість публікацій наукового та науково-практичного характеру, присвячених децентралізації. Їх умовно можна поділити на 2 групи. Публікації першої групи датуються початком 1990-х рр., коли після проголошення незалежності України дискутувалась ідея федеративного державного устрою (О.Копиленко, С.Адамович, О.Шаблій, ін.). Друга група публікацій пов'язана з черговим етапом адміністративної реформи в Україні (В.Мішук, В.Литвін, О.Скрипнюк, ін.). Більшість праць цього періоду розглядають децентралізацію через необхідність докладання зусиль до реформування переважно органів виконавчої влади.

Враховуючи, що сучасні децентралізаційні ініціативи приділяють значно більшу увагу реформуванню місцевого самоврядування (а не органів державної влади), заповнення відповідної прогалини є важливим науковим завданням.

Метою статті є проаналізувати пропозиції щодо сучасного етапу децентралізації публічної влади в Україні.

Дослідники, характеризуючи децентралізацію, часто також використовують терміни «деволюція», «делегування», «деконцентрація». На нашу думку, співвідношення між ними та поняттям «децентралізація» полягає у наступному:

- деволюція характеризується переважно політичною складовою, тобто у випадку здійснення деволюції публічної влади мова йде про надання місцевим органам політичної автономії, а разом з нею – нових повноважень та фінансових ресурсів для їхньої реалізації;

- деконцентрація характеризується переважно адміністративною складовою, тобто у випадку здійснення деконцентрації публічної влади центральні органи залучають місцеві до здійснення їхніх повноважень, але політичної автономії місцеві органи не отримують.

І деволюція, і деконцентрація передбачають перерозподіл повноважень між органами державної влади, а ось делегування може застосовуватись і до взаємовідносин між органами державної влади та органами місцевого самоврядування.

Деволюція, деконцентрація і делегування є проявами децентралізації державної влади.

Проаналізувати такі, що було презентовано та частково реалізовано у 2014 р. процеси децентралізації виконавчої влади та реформування місцевого самоврядування в Україні, можна на підставі нормотворчості відповідних органів державної влади.

1 квітня 2014 р. Розпорядженням Кабінету Міністрів України № 333-р було ухвалено Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [1].

Аналіз вступної частини Концепції свідчить, що основними проблемами визначено такі:

- «погіршення якості та доступності публічних послуг внаслідок ресурсної неспроможності переважної більшості органів місцевого самоврядування здійснювати власні і делеговані повноваження;
- зношеність теплових, каналізаційних, водопостачальних мереж і житлового фонду та ризик виникнення техногенних катастроф в умовах обмеженості фінансових ресурсів місцевого самоврядування;
- складна демографічна ситуація у більшості територіальних громад (старіння населення, знелюднення сільських територій та монофункціональних міст);
- неузгодженість місцевої політики щодо соціально-економічного розвитку з реальними інтересами територіальних громад;
- нерозвиненість форм прямого народовладдя, неспроможність членів громад до солідарних дій, спрямованих на захист своїх прав та інтересів, у співпраці з органами місцевого самоврядування і місцевими органами виконавчої влади та досягнення спільних цілей розвитку громади;
- зниження рівня професіоналізму посадових осіб місцевого самоврядування, зокрема внаслідок низької конкурентоспроможності органів місцевого самоврядування на ринку праці, зниження рівня престижності посад, що призводить до низької ефективності управлінських рішень;
- корпоратизація органів місцевого самоврядування, закритість і непрозорість їх діяльності, високий рівень корупції, що призводить до зниження ефективності використання ресурсів, погіршення інвестиційної привабливості територій, зростання соціальної напруги;
- надмірна централізація повноважень органів виконавчої влади та фінансово-матеріальних ресурсів;
- відсторонення місцевого самоврядування від вирішення питань у сфері земельних відносин, посилення соціальної напруги серед сільського населення внаслідок відсутності повсюдності місцевого самоврядування» [1].

Проаналізувавши перелік, слід зазначити, що проблеми у ньому наведено не у порядку пріоритетності, їх не узагальнено, і вони є різнопорядковими. Наприклад, навряд чи в один ряд мають потрапити надмірна централізація повноважень органів виконавчої влади та фінансово-матеріальних ресурсів та зношеність теплових, каналізаційних, водопостачальних мереж і житлового фонду та ризик виникнення техногенних катастроф в умовах обмеженості фінансових ресурсів місцевого самоврядування. Особливо за умови, що зношеність постачальних мереж стоїть вище за зазначену централізацію.

На нашу думку, це свідчить або про недостатню проробку Концепції, або про бажання надати їй популістичного характеру.

Також привертає увагу, що акцент робиться скоріше на реформування органів місцевого самоврядування, ніж на децентралізацію органів виконавчої влади. І це може тягнути за собою низку проблем – наприклад, підвищити ймовірність суперечок між такими, що вже є «сильними», місцевими органами виконавчої влади та такими, що набудуть додаткових повноважень та матеріальних ресурсів, органами місцевого самоврядування.

Таким чином, здійснюється здебільшого реформа місцевого самоврядування, але вона не балансується відповідною децентралізацією органів виконавчої влади. Але,

посилення органів місцевого самоврядування само по собі є позитивним прагненням, що сприятиме вирішенню низки проблемних питань членів територіальних громад. Тим не менш, для того, щоб наголошувати на децентралізації у державі, муніципальна реформа має відбуватись паралельно з реформою адміністративною. І вести мову про децентралізацію можна буде у випадку одночасного посилення органів місцевого самоврядування за рахунок зменшення обсягу компетенції органів виконавчої влади.

Поки що в Україні спостерігаємо значно більше просування у напрямку реформування органів місцевого самоврядування, ніж органів виконавчої влади, особливо місцевих органів виконавчої влади. Таким чином, додаткового опрацювання потребує ця частина оголошеної реформи. Перспективи подальших досліджень у цьому напрямку вбачаються у необхідності визначитись, який саме вид децентралізації (деволюція, деконцентрація чи делегування) є наразі оптимальним по відношенню до виконавчої влади в Україні (детальніше дивись [2; 3]).

Використані джерела:

1. Про ухвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>

2. Мішина Н.В. Гарантії місцевого самоврядування в Україні / Н.В. Мішина // Вісник Південного регіонального центру Національної академії правових наук України. – 2017. - № 10. – С. 81-89.

3. Mishyna N. V. Subsidiarity as the Principle: Something Old or Something New for Ukraine? / N. V. Mishyna // Молодий вчений. – 2017. - № 1 (Ч. II). – С. 344-346.



Николаєва Валентина Іванівна,

*доцент кафедри соціології управління Донецького державного університету управління
(м. Маріуполь), кандидат педагогічних наук, доцент*

ПОСИЛЕННЯ РОЛІ НЕУРЯДОВИХ ОРГАНІЗАЦІЙ У НАДАННІ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ

У сучасній політичній системі України здійснюються зміни формату відносин між центром і регіонами, що актуалізують спектр проблематики, пов'язаний з ґрунтовним переглядом діяльності місцевого самоврядування. Зокрема, важливим напрямком розвитку і реформування місцевого самоврядування виникає налагодження партнерських відносин з такими важливими суб'єктами громадянського суспільства як громадські організації. Водночас, це можливе за умов партнерської співпраці, що обумовлена широким спектром повноважень органів місцевого самоврядування, і стосується перш за все програм гуманітарного розвитку та надання соціальних послуг населенню.

Українські недержавні організації (далі НДО) зовсім недавно з'явилися на ринку соціальних послуг й зайняли особливе місце серед суб'єктів соціальної політики. У той же час, необхідно зауважити, що в Україні продовжується політика державної монополії на надання соціальних послуг, що існувала за радянських часів. Тому, цілком вочевидь питання залучення недержавних організацій до вирішення проблем у сфері соціального

захисту і підтримки населення у сьогоденнішніх реаліях є актуальним та набуває особливої значущості.

Вивченню ролі громадських організацій у наданні соціальних послуг присвятили наукові роботи такі вітчизняні вчені, як: Ю. Горемикіна, В. Гошовська, А. Гуріна, Н. Гусак, К. Дубич, В. Звонар, І. Карпова, О. Кікоть, Р. Кравченко, Е. Лібанова, О. Макарова, В. Мандибура, О. Мартякова, С. Матяж, С. Москаленко, В. Новіков, І. Розпутенко, Т. Семигіна, Л. Сідельник, Л. Паливода, С. Трухан тощо

Шлях до громадянського суспільства можливий тільки через подальше зростання відкритості публічної політики й державного управління для безпосередньої участі в них громадян і громадських недержавних організацій. Важливим чинником побудови громадянського суспільства в Україні є розроблення і затвердження законодавчих актів. Серед них: Указ Президента України від 26 лютого 2016 р. № 68/2016 «Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні», який ухвалив Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016-2020 роки [1].

Розробка нової державної Стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні (далі – Стратегія) стала закономірним результатом реагування Української держави на основні тенденції та проблеми його розвитку. Стратегією визначено чотири основні напрями її реалізації:

- створення сприятливих умов для формування та розвитку інституцій громадянського суспільства;
- забезпечення ефективних процедур участі громадськості під час формування та реалізації державної, регіональної політики, вирішення питань місцевого значення;
- стимулювання участі ОГС в соціально-економічному розвитку України;
- створення сприятливих умов для міжсекторальної співпраці [1].

Саме прийняття Стратегії сприяє у тому, що держава бере на себе зобов'язання створити сприятливі правові умови для діяльності неурядових організацій, що належним чином послуговує наданню ними соціальних послуг.

Слід виділити позитивні переваги і характеристики недержавних організацій перед державними:

- незалежність від влади;
- використання волонтерської праці, ініціативність та активність членів організацій;
- вираження громадських потреб і необхідності змін
- залучення пожертв, гранти донорів, членські внески;
- спрямування доходів від власної підприємницької діяльності на розвиток соціальних послуг;
- надання соціальних послуг цільовим групам, суспільній експертизі, контролю виконання соціальних гарантій та соціальних проектів;
- впровадження різноманітних технологій;
- моніторинг державних органів, які працюють у різних сферах політичного, соціального й економічного життя.

Більшість недержавних організацій створюються для вирішення тих проблем, які повинні вирішувати державні та муніципальні органи – турбота про малозабезпечених, хворих – тобто, вони здійснюють таку діяльність, яку неможливо здійснювати на комерційній, ринковій основі. У певних випадках третій сектор діє успішніше та економічніше, ніж державні установи. Тому органам державної влади вигідніше передавати окремі повноваження і ресурси громадській організації (ГО) на основі соціального контракту, чим створювати додаткові структури. Таким чином створюються умови раціонального використання бюджетних коштів через залучення до роботи волонтерів або вирішувана проблема є не зовсім стандартною, де потрібно застосувати

певний специфічний підхід щодо конкретної категорії отримувачів соціальних послуг. Співпраця держави та органів місцевого самоврядування з громадськими організаціями виступає вагомим фактором підвищення ефективності використання ресурсів, що виділяються на соціальну сферу.

З іншої сторони – ГО потребують моральної та матеріальної підтримки з боку держави та органів місцевого самоврядування. тобто надання їм допомоги може забезпечити досягнення цілі, на яку в іншому випадку доведеться витратити більше ресурсів з держбюджету

Саме в процесі надання соціальних послуг недержавні організації мають значний потенціал для ефективної співпраці з органами державної влади на місцевому рівні. Насамперед, необхідно відзначити, що основними суб'єктами ринку соціальних послуг є місцеві невеликі громадські організації. Вони знають місцеві громади, знайомі з їх потребами, і тому можуть запропонувати іноді більш ефективніший спосіб надання соціальних послуг місцевому населенню.

Співпраця органів місцевого самоврядування та громадських організацій може приймати різні форми і здійснюватися різними способами, в залежності від контексту, в якому відбувається співпраця та відповідних особливостей органів місцевого самоврядування та громадянського сектора країни. Серед них виділимо: створення спільних груп для розробки перспективних планів розвитку, організацію при місцевих радах постійно діючих моніторингових центрів для проведення відповідних соціологічних, експертних і маркетингових досліджень по з'ясуванню нагальних проблем у соціальній сфері, організацію спільних публічних заходів і досліджень громадської думки, забезпечення відкритого контролю суспільством за процесами надання соціальних послуг власне органами місцевого самоврядування; проведення в засобах масової інформації відкритих дискусій за участю місцевої влади та недержавних організацій.

Реформа місцевого самоврядування сучасної України – це природне відродження усталених історичних витоків і традицій, поступальний рух до світових стандартів, свідчення відповідної еволюції, показник готовності держави поступатися командно-адміністративними методами управління, а також прояв зрілості громадян, здатних усвідомлено взяти на себе повноту влади на місцях і відповідальність за рішення місцевих справ. Без затвердження самоврядування не може бути мови про демократичну, правову державу, громадянське суспільство. Однак пошук оптимальної моделі самоврядування в Україні відбувається дуже повільно.

Розвиток української державності на принципах демократії об'єктивно зумовила переосмислення місця і ролі місцевого самоврядування в системі суспільних відносин, спонукала до пошуку оптимальних варіантів моделі організації влади, яка б відповідала сучасним стандартам і забезпечувала права, свободи і законні інтереси людини. Вирішення цих завдань потребує вдосконалення діяльності територіальних громад на основі новітніх наукових досліджень. Однак в роботах вітчизняних вчених ще не знайшли достатнього відображення питання розвитку місцевого самоврядування в контексті його взаємодії з суб'єктами громадянського суспільства. Особливо не вистачає розробки впровадження комплексного підходу до вирішення цього питання.

На думку більшості дослідників, перешкодою на шляху побудови цілісної концепції взаємодії місцевого самоврядування і громадянського суспільства такі об'єктивні і суб'єктивні чинники, як: недосконалість вітчизняної теорії, якої не вистачає стратегічності, системності, обґрунтованості, методологічного забезпечення; невизначеність законодавчого поля, яке гарантувало б організаційну, правову та матеріально-фінансову його самостійність; необізнаність населення територіальних громад з методикою рішення місцевих справ, реальними механізмами участі його в

прийнятті управлінських рішень на місцевому рівні; невідповідність між декларованими конституційними нормами і реальним станом справ, недостатня кількість і якість соціальних послуг, що надаються жителям; непрозорість в частині розподілу матеріально-фінансових ресурсів територіальних громад; Вчені також єдині в думці, що рішенням більшості цих проблем значно сприяло б налагодження ефективної системи співпраці органів місцевого самоврядування з недержавними організаціями.

Насамперед, необхідно звернути увагу на певних перешкодах і серед громадських організацій: низький рівень навичок співпраці; невіра у власний успіх; некоректна конкуренція в середовищі неурядових організацій (елемент боротьби НУО за бюджетні кошти призводить, наприклад, до блокування інформації або викривлення фактів і це є перешкодою до успішної співпраці); недовіра та стійкі стереотипи по відношенню один до одного; недовіра до влади через боязнь до потрапляння у залежність; вузькоспрямованість діяльності; недостатня кваліфікація фахівців тощо [2].

Отже, систематична і цілеспрямована координація зусиль публічної влади і громадянського суспільства сприятиме задоволенню потреб і інтересів членів громади, підвищенню авторитету як владних структур так і інститутів громадянського суспільства, покращенню дієздатності громади.

Використані джерела:

1. Про затвердження плану заходів на 2017 рік щодо реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016-2020 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/control/ru/cardnpd?docid=249972001>.

2. Взаємодія організацій громадянського суспільства та влади у вирішенні місцевих соціальних проблем громадян [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://cisc.org.ua/wp-content/uploads/2015/10/book1.pdf>



Ординська Алла Валеріанівна,

*студентка 6-го курсу заочної форми навчання юридичного факультету
Хмельницького університету управління та права*

ПІДСТАВИ ЗАСТОСУВАННЯ САНКЦІЙ КОНСТИТУЦІЙНО – ПРАВОВОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ДО ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ В УКРАЇНІ

Підставою застосування санкцій конституційно-правової відповідальності до політичної партії є факт вчинення останньою діяння, що містить ознаки конституційного правопорушення (делікту). Конституційним правопорушенням (деліктом) є винне протиправне діяння, вчинене суб'єктом конституційних відносин, яке завдає шкоди цінностям та інтересам, що пов'язані з процесом здійснення влади Українським народом, та за яке нормами конституційного законодавства передбачено застосування санкцій конституційної відповідальності [1, с.91].

Склад цього делікту (як і склад правопорушення у загальнотеоретичному розумінні) становлять об'єкт, об'єктивна сторона, суб'єкт та суб'єктивна сторона. Необхідно конкретизувати складові цього делікту в контексті відповідальності політичних партій.

Об'єкт конституційного правопорушення тісно пов'язаний з політичними, владними правовідносинами. Доцільно визначити об'єкт цього виду правопорушень через цінності, що охороняються конституційним правом. Це найбільш важливі цінності, що стосуються здійснення влади Українським народом (її здобуття шляхом виборів, порядку реалізації, тощо).

Об'єктивна сторона виражена в законі не тільки шляхом вказівки на суспільно-небезпечне, протиправне діяння, але і шляхом визнання протиправним невиконання партією покладених на неї конституційних обов'язків (не висування своїх кандидатів на виборах, не створення місцевих осередків партії). Форми протиправної діяльності партій визначено у ст. 5 Закону України “Про політичні партії в Україні” і у ст. 37 Конституції України [2; 3]. Для інших суб'єктів конституційних відносин існують випадки, коли нормативні підстави їх відповідальності не деталізовані, даються лише загальні формулювання: “порушення Конституції України, цього та інших законів”.

Проте, на нашу думку, це свідчить, скоріше, про існування прогалин у діючому законодавстві, і ні в якій мірі не виправдовує застосування конституційно-правової відповідальності без достатніх на те підстав, чи, навпаки, її незастосування коли ці підстави мали б існувати. Для конституційно-правової відповідальності політичних партій, ми вважаємо, недоцільним відносити негативні наслідки та причинний зв'язок між цими наслідками та діянням до обов'язкових елементів об'єктивної сторони правопорушення, так як у більшості випадків протиправні діяння, вчинені партіями є правопорушеннями з формальним чи формально-матеріальним складом і виражені в законі словами “програмні цілі або дії партій спрямовані на..., посягання, пропаганда”.

Суб'єктом конституційно-правової відповідальності у контексті даної роботи є політична партія.

Особливістю суб'єктивної сторони даного виду правопорушень є специфічність змісту вини політичної партії як певної сукупності громадян. Суб'єктивною стороною конституційно-правової відповідальності політичних партій буде психічна діяльність уповноважених осіб політичної партії, які діють від імені та на користь останньої, в момент підготовки та здійснення партією протиправного діяння.

Вина політичної партії може бути визначена як психічне ставлення її уповноважених осіб (особи), які діють від імені та в інтересах партії, до своїх дій (бездіяльності) та до наслідків, що вони спричинили для партії.

Важливе значення для суб'єктивної сторони має особливість мети такого діяння – досягнення результату, значимого для партії, як цілісної організації.

Конкретні форми протиправної діяльності партій знайшли своє відображення у чинному законодавстві України. Так ст. 37 Конституції України передбачає, що утворення та діяльність політичних партій та громадських організацій, програмні цілі або дії яких спрямовані на ліквідацію незалежності України, зміну конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, піддрив її безпеки, незаконне захоплення державної влади, пропаганду війни, насильства, на розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, посягання на права та свободи людини, здоров'я населення, забороняються [2].

Крім цього, політичні партії в Україні не можуть мати воєнізованих формувань.

У ст. 5 Закону України “Про політичні партії в Україні” вказується на заборону легалізації та заборону діяльності вже легалізованих партій, метою яких є аналогічні дії та програмні цілі.

Таким чином можемо виділити такі форми незаконної, антиконституційної діяльності політичних партій:

1. Програмні цілі або дії партій спрямовані на ліквідацію незалежності України;
2. Програмні цілі або дії політичної партії спрямовані на зміну конституційного

ладу насильницьким шляхом;

3. Програмні цілі або дії партії спрямовані на порушення територіальної цілісності України;

4. Програмні цілі або дії партії спрямовані на підрив державної безпеки;

5. Програмні цілі або дії партії спрямовані на незаконне захоплення державної влади;

6. Програмні цілі або дії партії спрямовані на пропаганду війни, насильства, розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі;

7. Програмні цілі або дії партії спрямовані на посягання на права та свободи людини.;

8. Програмні цілі або дії партії спрямовані на посягання на здоров'я населення;

9. Створення політичною партією власних воєнізованих формувань.

Окремою формою протиправної діяльності (а точніше бездіяльності) політичних партій, що передбачена ст. 24 закону про політичні партії, є невиконання вимог законодавства про утворення та реєстрацію місцевих осередків партії протягом шести місяців після її реєстрації.

Отже, протиправним визнається діяння, що полягає у невиконанні покладених на партію конституційних обов'язків. Даний обов'язок базується на положенні закону, відповідно до якого політичні партії в Україні створюються і діють тільки із всеукраїнським статусом (ч. 2 ст. 3 Закону про політичні партії). Всеукраїнський статус має свою кількісну та якісну сторони: партія повинна здобути підтримку в більшості регіонів України, а її програмні та статутні документи повинні мати загальнонаціональний характер.

Таким чином, можемо говорити, що підставою застосування конституційної відповідальності у цьому випадку є не діяння, що у законі прямо визнане як правопорушення (не створення місцевих осередків партій не передбачено у ст. 5 закону серед обмежень на діяльність політичних партій), а невиконання партією покладених на неї обов'язків, що походять із її конституційно-правового статусу.

Відповідно до ст. 11 закону політична партія протягом шести місяців з дня реєстрації зобов'язана утворити та зареєструвати в порядку, встановленому законом, обласні, міські, районні організації у більшості областей України, містах Києві, Севастополі та в Автономній Республіці Крим.

Реєстрація обласних, міських і районних організацій або інших структурних утворень, передбачених статутом партії, здійснюється відповідним центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державної реєстрації (легалізації) об'єднань громадян, інших громадських формувань, на місцевому рівні. Після реєстрації обласних, міських та районних організацій політичних партій вони можуть набувати статусу юридичної особи, якщо це передбачено статутом партії.

Відповідно до ст. 24 закону про партії ще одним видом конституційного обов'язку, за невиконання якого передбачено застосування заходів конституційної відповідальності, є участь партії у виборах.

Функція представництва інтересів громадян (що здійснюється шляхом виборів) прямо передбачена ч. 2 ст. 36 Конституції України та закріплена в змісті поняття політичної партії, яке закріплено в законі про політичні партії.

Обов'язок брати участь у виборах впливає із конституційно-правового статусу політичних партій, є головним видом їх діяльності.

Тому, у випадку не висування політичною партією своїх кандидатів на виборах Президента України та виборах народних депутатів України протягом десяти років, орган, який зареєстрував політичну партію, має звернутися до Верховного Суду з поданням про анулювання реєстраційного свідоцтва партії.

До окремих форм протиправної діяльності партій слід віднести діяння, передбачені ч. 3 ст. 51 Закону України “Про вибори народних депутатів України”, які є підставами винесення попередження або для скасування рішення про реєстрацію кандидатів у депутати від політичної партії:

1) підкуп виборців або членів виборчих комісій кандидатом, партією, яка висунула кандидатів, її уповноваженою чи іншою посадовою особою, а також за дорученням партії, яка висунула кандидатів, - іншою особою;

2) надання під час виборчого процесу виборцям або членам виборчих комісій грошей чи безоплатно або на пільгових умовах товарів, робіт, послуг, цінних паперів, кредитів, лотерей, інших матеріальних цінностей організацією, засновником, власником або членом керівного органу якої є кандидат, партія, яка висунула кандидатів (одна з партій, яка входить до блоку, що висунув кандидатів), або посадова особа цієї партії;

3) використання партією при фінансуванні передвиборної агітації, крім коштів свого виборчого фонду, інших коштів;

4) залучення або використання кандидатом-посадовою особою для проведення передвиборної агітації підлеглих йому осіб, службовий транспорт, зв'язок, устаткування, приміщення, інші об'єкти та ресурси за місцем роботи (зловживання службовим становищем);

5) проведення партією, кандидатом у депутати прямої чи опосередкованої передвиборної агітації під час виборчого процесу поза строками, встановленими законом [4].

Перед винесенням попередження протиправність вказаних діянь повинна бути визнана судом.

У вказаному переліку доцільно передбачити відповідальність за навмисний обман виборців. Окремо зазначимо, що у чинному Законі визначено цілу низку діянь, які порушують правила ведення передвиборної агітації, проте відсутність реальних санкцій за їх вчинення робить ці положення недовірливими. Натомість, на нашу думку, було б доцільно надати ЦВК право виносити попередження, скасовувати рішення про реєстрацію, а також відновити практику застосування штрафів до політичних партій, і особливо у випадку порушення ними правил передвиборної агітації.

Об'єктом правопорушення у вказаних формах діянь є виборчий процес в Україні.

Суб'єктами виборчого процесу можуть виступати як політичні партії, що складаються із кількох партій. Як зазначає М. І. Ставнійчук, аналіз правової природи виборчих блоків дозволяє зробити висновок, що вони утворюються не як об'єднання політичних структур, а як спеціальні суб'єкти виборчого процесу, оскільки їх метою є виключно участь у виборах і завоювання депутатських мандатів [5, с.268]. Тому закономірним є віднесення виборчих блоків до самостійних суб'єктів відповідальності за порушення правил виборчого процесу. При цьому підстави і порядок притягнення до відповідальності залишаються незмінними у порівнянні з відповідальністю окремої партії. Якщо суб'єктом порушення виборчого законодавства виступає виборчий блок в цілому, то політичні партії, учасниці блоку, повинні нести солідарну відповідальність.

Розглянувши вище перелічені форми протиправної діяльності партій, необхідно відзначити незавершеність українського законодавства, що встановлює заборони на створення політичних партій та форми їх протиправної діяльності.

Вважаємо, що принциповим для виборчого права повинно стати закріплення у законодавстві положення, що депутат, якого обрано за списком партії зобов'язаний працювати у парламенті виключно у складі фракції цієї партії, без права переходу до інших фракцій. У разі виходу особи із складу фракції партії, за списком якої вона обиралася до Верховної Ради України, нею повинні складатися і депутатські повноваження.

Народні депутати повинні бути відповідальними перед виборцями, підтримувати і реалізовувати програми, які висувались на виборах і підтримані народом під час голосування. При такому погляді на відповідальність народних депутатів перед виборцями ми приходимо до розуміння, так званого, “партійного імперативного мандату”. Виборець підтримує партію – завдяки цьому обирається депутат; у випадку, якщо депутат виходить із складу партії чи фракції він повинен втрачати і мандат в цілому.

На нашу думку, зв’язок, що має існувати між народним депутатом та політичною партією (“партійний імперативний мандат”) є похідним від правового зв’язку, що існує між політичною партією та виборцями, які віддали свої голоси за цю партію, тобто похідним від конституційної відповідальності політичної партії у її позитивному аспекті.

Крім цього, до підстав конституційної відповідальності доцільно віднести створення чи функціонування партій з недемократичною внутрішньою структурою.

Внутрішня будова партії, як зазначає В. Лапаєва, – це, по суті, її уявлення про організацію та функціонування державної влади [6, с.10]. Отже необхідно законодавчо передбачити заборону створення політичних партій з недемократичною внутрішньою структурою (наприклад, на чолі якої стоїть лідер з необмеженими повноваженнями). В такому випадку, доречно говорити не про обмеження прав партій, як суб’єктів політичного процесу, а про обмеження сваволі зі сторони партійної бюрократії та про захист прав рядових членів партії. Суть полягає в тому, що у такий спосіб захищаються основи конституційно-правового ладу та інтереси суспільства, зацікавленого у формуванні демократичних партій.

Показовим в цьому відношенні є досвід ФРН, де в законі про політичні партії передбачені такі вимоги до внутрішньої будови партії: визнання вищим органом партії зборів її членів чи їх представників; колегіальний характер керівного органу партії; вибори керівництва партії не рідше рази на два роки на основі таємного голосування; гарантії прав рядових членів партії та груп, що є в меншості; партійний арбітраж тощо.

Окрім того, підтримуємо думку М. Ставнійчук про необхідність майбутньої кодифікації виборчого законодавства. Необхідно працювати над тим, щоб виборчі процедури всіх видів виборів взаємоузгодити між собою, привести у відповідність до Конституції України, закону про політичні партії шляхом прийняття виборчого кодексу [7, с.122]. В цьому ж кодексі повинен міститися перелік санкцій, які мають застосовуватися до політичних партій у випадку порушення ними виборчого законодавства.

Вище вказані форми протиправної діяльності партій є підставами застосування механізму їх конституційної відповідальності, який є важливим засобом забезпечення стабільності конституційного ладу та безпеки України.

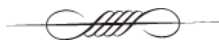
Використані джерела:

1. Полевий В. І. Конституційна відповідальність політичних партій в Україні: поняття та місце у системі забезпечення національної безпеки// В.І. Полевий/ Збірник наукових праць НА СБ України. - 2002.- № 5.- С. 91-97.
2. Конституція України. Прийнята на п’ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради.-1996.-№30.-Ст.141.
3. Про політичні партії в Україні: Закон України від 05.04. 2001 р. (набрав чинність з 28.04.2001р.) (зі зм. і доп.)// Відомості Верховної Ради України. — Офіц. вид. — 2001. — № 23. — Ст. 118.
4. Про вибори народних депутатів України: Закон України від 17.11.2011р. (набрав чинність з 10.12.2011р.) (зі зм. і доп.)// Відомості Верховної Ради України. — Офіц. вид. — 2012. — № 10-11. — Ст. 73.

5. Ставнійчук М. І. Актуальні питання вдосконалення виборчого законодавства щодо участі політичних партій у виборчому процесі // М.І. Ставнійчук/ Правова держава: Щорічник наукових праць Інституту держави і права ім. В.М.Корецького НАН України.- Вип.12. - К., 2001. - С. 259-270.

6. Лапаева В. В. Становление многопартийности в России//В.В. Лапаева/ Государство и право. - 1995.- № 8. - С. 3-14.

7. Ставнійчук М. І. Законодавство про вибори народних депутатів України: актуальні проблеми теорії і практики/ М.І. Ставнійчук. - К.: Факт, 2001.- 156 с.



Осауленко Світлана Вікторівна,

професор кафедри адміністративного і фінансового права

Національного університету «Одеська юридична академія», кандидат юридичних наук

РЕАЛІЗАЦІЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА НА ОБ'ЄДНАННЯ У ПОЛІТИЧНІ ПАРТІЇ В УКРАЇНІ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ

Наразі відбувається активна фаза муніципальної реформи, що привертає увагу до усіх аспектів суспільного життя на місцевому рівні. Не є виключенням і політичне життя на місцевому рівні. У зв'язку з необхідністю більш широкого залучення населення до участі у місцевому самоврядуванні, слід застосувати і потенціал політичних партій до цього.

Як справедливо зазначено в Аналітичній записці «Особливості функціонування українських політичних партій як акторів українського політичного ринку», «основними функціями політичних партій (таких, що сформувалися по завершенні процесу їх інституціоналізації у західних державах) є владно-організаційна та електоральна. Перша полягає в тому, що партії є ключовим гравцем на ринку влади, оскільки переважно політичні партії виступають ресурсом формування парламенту, а отже і парламентської більшості, символічним ресурсом у висуненні та підтриманні кандидатів у президенти; прем'єр-міністр також є представником певної політичної партії, тож його партійна належність впливає на взаємовідносини з президентом. Електоральна функція політичних партій полягає в тому, що вони покликані представляти інтереси окремих електоральних груп, тобто виступати посередником між електоратом і державною владою у процесі формування, агрегації, артикуляції інтересів, їх урахуванні в політичному рішенні та імплементації цього політичного рішення» [1].

Що ж до України, то політичні партії виконують електоральну функцію як на загальнодержавному, так і на місцевому рівнях, так як це передбачено чинним законодавством (деякі види виборів просто не можуть відбутись, якщо жодна політична партія не прийме у них участь). А ось виконання владно-організаційної функції для значної кількості політичних партій в Україні залишається найбільш актуальним лише на загальнодержавному рівні. І. Доля справедливо пише по відношенню до українських політичних партій, що вони «в своїй більшості ще не вирости до того рівня, коли змогли б підняти питання не глобального (загальнодержавного) впливу, а місцевого – прикладного рівня, бути зацікавленими у місцевому врядуванні» [2, с. 402].

Можливість більш активного залучення політичних партій до участі у місцевому самоврядуванні в Україні (а через них – активізація залучення організованої громадськості до участі у місцевому самоврядуванні) є перспективною з огляду на сутність як самих політичних партій, так і місцевого самоврядування. Слід ще раз

наголосити, що і політичні партії, і місцеве самоврядування є інститутами громадянського суспільства. А також взяти до уваги справедливі міркування О. Кокіц та І. Козаренко. Вони зазначили: «Під час визначення проблеми будемо керуватися тим, що призначення органу місцевого самоврядування – регламентувати значну частину місцевих справ і управляти ними, діючи в межах закону, під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення, а призначення політичної партії – сприяти формуванню й вираженню політичної волі громадян, участь у виборах та інших політичних заходах. Отже, результатом взаємодії названих суспільних інститутів повинна стати адекватна свідомому волевиявленню населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці діяльність місцевої влади з метою забезпечення гідного рівня життя та всебічного розвитку кожного члена територіальної громади» [3].

У цілому погоджуючись з О. Кокіц та І. Козаренко, варто зауважити, що далеко не кожен член територіальної громади може брати участь в роботі політичних партій – адже, хоча в Конституції України йдеться про те, що територіальна громада – це жителі «села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста» [4], фактично більшість прав, наявних у членів територіальної громади в Україні, можуть реалізувати лише особи, що мають активне виборче право (детальніше дивись [5]). У тому числі, тільки вони можуть бути членами політичних партій – що є важливим для врахування при плануванні активізації політичного життя в населених пунктах.

Наразі питання активізації політичного життя в населених пунктах в Україні постає у сукупності з кількома викликами.

Перший виклик полягає у тому, що «політичні партії в Україні мають нерозгалужену мережу первинних осередків, залежну від лідера партійну організацію з незначною членською базою. Для успішної трансформації в новий організаційний тип політичним партіям в Україні необхідно виробити засоби електоральної мобілізації, альтернативні персоналізму й адміністративному тиску, одним із яких є ідеологія» [6, с. 562]. Подолання цього недоліку сприятиме поживавленню політичного життя в населених пунктах України.

Другий виклик полягає в тому, що, коли йдеться про політичні партії, «влада зосереджена в руках їх лідерів, тоді як роль членства є другорядною. Причиною низького рівня партійного членства є не лише фінансовий бік питання, оскільки внески є незначними на противагу альтернативним внескам приватних донорів, а й незначна довіра населення до цих інститутів» [6, с. 561]. Отже, ще одним напрямом для прикладання зусиль є завоювання довіри членів територіальної громади до політичних партій через активне функціонування їх місцевих осередків на благо громади.

Перспективи подальших досліджень у цьому напрямі полягають в виявленні інших викликів, що заважають активній участі політичних партій у здійсненні місцевого самоврядування, у т.ч. у залученні організованої громадськості до цього.

Використані джерела:

1. Особливості функціонування українських політичних партій як акторів українського політичного ринку. Аналітична записка [Електронний ресурс] - Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/329/>

2. Доля І. Політичні партії як дієві суб'єкти місцевого самоврядування [Електронний ресурс] / І. Доля // Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України. - 2006. - Вип. 29. - С. 394-406. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzipiend_2006_29_32

3. Кокіц О. Особливості взаємодії політичних партій і представницьких органів місцевого самоврядування в Україні на сучасному етапі [Електронний ресурс] / О. Кокіц,

I. Козаренко. - Режим доступу : [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2009/2009-03\(3\)/09kopuse.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2009/2009-03(3)/09kopuse.pdf)

4. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 142.

5. Мішина Н.В. Європеїзація конституційного права України: проблеми і перспективи / Н.В. Мішина // Публічне право. – 2011. - № 3. – С. 12-20.

6. Лебедюк В. М. Політичні партії в Україні: особливості діяльності на місцевому рівні / В.М. Лебедюк // Партійна система сучасної України: еволюція, тенденції та перспективи розвитку : Матеріали міжнародної науково-практичної конференції (24-25 листопада 2011 року; Київ). – К., 2011. – С. 551-562.



Пила Василь Іванович,

професор кафедри публічного управління та адміністрування

Хмельницького університету управління та права, доктор економічних наук, професор

ЗАВДАННЯ ПОСИЛЕННЯ РОЛІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Практика засвідчує, що успішний розвиток продуктивних сил і економіки країни у вирішальній мірі залежить не тільки від активної діяльності центральних органів влади, а й від діяльності регіональної державної влади та органів місцевого самоврядування. Це пов'язано з тим, що саме на місцях реалізуються найважливіші заходи державної регіональної політики, які, в першу чергу, відповідають інтересам місцевих жителів, об'єднаних в територіальні громади. Саме тут проявляються позитивні сторони діючого устрою – географічні, історичні, національні особливості того чи іншого регіону або території. Це особливо важливо для України, в межах якої представлені громади з жителями як української національності, так і російської, угорської, грецької, польської, румунської та багатьох інших. В таких умовах відбувається поєднання інтересів держави і суспільства, проходить реалізація завдань державної політики та власної політики територіальних громад.

Оприлюднене положення про роль місцевого самоврядування у Всесвітній декларації та Європейській хартії про місцеве самоврядування [1], полягає в гарантованому державному праві територіальних спільнот громадян та їх органів управляти територією у межах закону і в інтересах місцевого населення. Законодавство про місцеве самоврядування встановило його найважливіші риси щодо територіального характеру, децентралізму, демократизму, законності. Узагальнюючи можна сказати, що місцеве самоврядування у специфічній формі опосередковує відносини держави і територіальних колективів.

Органи місцевого самоврядування вирізняють ознаки правової, організаційної та фінансової автономії. З боку правової автономії вони володіють власними повноваженнями, визначеними Конституцією [2], в межах яких мають свободу дій при здійсненні власних ініціатив. Організаційна автономія надає право самостійно визначати свою внутрішню структуру у залежності від місцевих потреб і забезпечення ефективного управління. Фінансова автономія передбачає можливості для органів місцевого самоврядування в межах державної політики самостійно розпоряджатися власними коштами при здійсненні поточної діяльності рамках своїх повноважень. Маючи власну економічну та фінансову базу органи місцевого самоврядування формують свій бюджет,

володіють об'єктами комунальної власності, стягують податки, опосередковуючи у специфічній формі відносини держави і колективу на певній території [3].

Однак не слід забувати, що саме державі належить право у формуванні єдиної регіональної економічної політики, забезпечувати поєднання як державних, так і місцевих інтересів, одночасно передаючи на місця значної частки функцій виконавчій владі. Зрозуміло, що законодавча діяльність при цьому на території не повинна виходити за межі державного законодавства. Держава не тільки розробляє єдину регіональну економічну політику, а й здійснює заходи по збереженню загальноекономічного простору, зміцненню країни [4].

Разом з тим, нині місцеве самоврядування реалізується переважно в межах населеного пункту, вирішуючи досить обмежене коло питань соціально-економічного і культурного розвитку території, формування та використання обласних і районних бюджетів. Одночасно інші повноваження передаються для вирішення місцевим державним адміністраціям. Така організація діяльності позбавляє місцеве самоврядування можливості здійснення принципу Європейської хартії про місцеве самоврядування «повсюдності», не дозволяючи в той же час місцевому самоврядуванню успішно використовувати загальні, уніфіковані для всіх територіальні методи реалізації заходів.

Вирішити це можливо тільки при перенесенні реалізації реформ безпосередньо на місця і наданні прав приймати рішення і відповідно нести відповідальність за реалізацію діючим суб'єктам економіки – підприємствам при одночасній передачі повноважень, які стосуються регулювання економічного і регіонального розвитку. При цьому за державою завжди залишається право регулювати економічні процеси на території, поєднання державних і місцевих інтересів через макроекономічне регулювання (децентралізація процесів управління, активізація економічної діяльності), удосконалення фінансової і грошової системи (лібералізація цін, прискорення приватизації, структурна перебудова економіки).

Вирішення проблем регіонального розвитку вимагає задіяння ефективного механізму державного регулювання, який обумовлений завданнями Державної стратегії регіонального розвитку України [5], зокрема, пріоритетами, стратегічними цілями та напрямками розвитку регіонів; пріоритетами міжрегіонального та транскордонного співробітництва; заходами з підвищення конкурентоспроможності регіонів; механізмами їх реалізації та моніторингу. Одночасно серйозна увага повинна бути приділена забезпеченню реалізації стратегічних і програмних документів, спрямованих на розвиток окремих територій, структуроутворюючих інвестиційних проектів, залученню іноземного капіталу.

Використані джерела:

1. European Charter of Local Self-Government. Strasbourg, 15/10/1985 - Treaty open for signature by the member States of the Council of Europe. - URL: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/122>
2. Конституція України / Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР (поточна редакція від 30.09.2016) // Відомості Верховної Ради України від 23.07.1996. - № 30. - Ст.141.
3. Управління регіональною економікою / Т.О. Стеценко, О.П. Тищенко - К. : КНЕУ, 2009. - С.7-20.
4. Регіональне управління / Л.М. Зайцева та ін. - Дніпропетровськ, ДФ УАДУ, 2000. - С. 39-58.
5. Постанова Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р. № 385 «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року» //

Офіційний вісник України (офіційне видання). - 09.09.2014 - № 70. - С. 23, ст. 1966, код акту 73740/2014.



Рижук Ірина Володимирівна,

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

ВІДКЛИКАННЯ ДЕПУТАТІВ МІСЦЕВИХ РАД ЯК ФОРМА БЕЗПОСЕРЕДНЬОЇ ДЕМОКРАТІЇ

Рівень демократії кожної держави напряму залежить від різноманітності та ефективності застосування форм безпосередньої демократії. Так, найрозповсюдженішими формами виступають вибори парламентаріїв, Президента України, місцеві вибори та всеукраїнський референдум. Окрім того, важливого значення набувають форми безпосереднього народовладдя, які можуть бути реалізовані територіальною громадою. Серед них виділяють: місцеві референдуми, збори громадян за місцем проживання, громадські слухання, петиції, як одна з форм колективного звернення громадян, звернення громадян, пікетування та відкликання депутата місцевої ради.

Серед перерахованих форм безпосередньої демократії особливої актуальності набуває відкликання депутата місцевої ради, оскільки в 2015 році було прийнято Закон України "Про місцеві вибори" [1], яким було внесено зміни до Закону України "Про статус депутата місцевої ради" [2], та вдосконалено інститут імперативності депутатського мандата (стосується лише депутатів місцевих рад).

Фактично, дані норми нового закону запроваджують поняття імперативного мандату – відповідальності депутата за його дії перед політичною силою, яку він представляв на виборах, або виборцями.

Слід зазначити, що практика застосування імперативного мандату відома ще з Римського права і ґрунтується на делегуванні виборцями конкретних завдань (наказів) обраним депутатам. Відповідно до цього, виборці у разі невиконання депутатами поставлених завдань отримують право їх дострокового відкликання. Сучасна практика показує, що в європейських країнах такий підхід вважається неприпустимим, оскільки депутати є представниками усього населення, яке проживає на відповідній території, а не окремих виборців, тому й застосування імперативного мандату вважається великою мірою недемократичності.

В Європі на загальнонаціональному рівні право відкликання депутатів передбачено лише у ФРН: уряди земель мають право відкликати своїх депутатів із Бундесрату. Загалом же механізм відкликання вважається американським інститутом і головним чином розповсюджений на місцевому рівні, зокрема у 18 штатах США, у деяких провінціях Канади.

На місцевому рівні в європейських країнах процедура відкликання депутатів передбачена лише в деяких кантонах Швейцарії (Берн, Золотурн, Тічіно, Тургау, Урі, Шаффхаузен).

Наприклад, у Ст. 27 Конституції кантону Урі передбачено право громадської ініціативи щодо дострокового припинення повноважень органу влади. У Конституції кантону Берн (Ст. 57) визначено право жителів на ініціювання проведення позачергових виборів до місцевого органу влади [3].

Враховуючи, що розвиток місцевого самоврядування залишається одним із найпріоритетніших напрямів політики ЄС і, водночас, зважаючи на загалом негативне ставлення до застосування будь-яких форм імперативного мандату (механізму дострокового відкликання депутатів місцевих рад зокрема), в європейських країнах питання відповідальності та підконтрольності органів місцевого самоврядування вирішується за допомогою, по-перше, впровадження дієвих механізмів місцевої демократії, по-друге, удосконалення місцевої виборчої системи.

Закон України «Про статус депутатів місцевих рад» передбачає, що виборці можуть ініціювати відкликання депутата у таких випадках:

1) порушення депутатом місцевої ради положень Конституції і законів України, що встановлено судом;

2) пропуск депутатом місцевої ради протягом року більше половини пленарних засідань ради або засідань постійної комісії, невиконання ним без поважних причин, передбачених статтею 10 закону, обов'язків депутата місцевої ради у виборчому окрузі;

3) невідповідність практичної діяльності депутата місцевої ради основним принципам і положенням його передвиборної програми, невиконання депутатом місцевої ради передбачених статтею 16 закону зобов'язань звітувати перед виборцями та проводити зустрічі з ними [2].

Терміни та кількість учасників ініціативної групи регулюються в законі «Про місцеві вибори». Так, для внесення пропозиції щодо відкликання депутата обласної ради, потрібні завірені підписами звернення не менше 400 виборців з конкретного округу, для відкликання селищного голови – буде достатньо 20 виборців. Відповідно для створення ініціативної групи для відкликання депутата обласної ради потрібно не менше 100 осіб, для селищного голови – 10 осіб. Так само із збором підписів: у першому випадку термін складає 30 діб, у другому – 10.

Але із кількістю підписів можуть виникнути й складнощі: для відкликання депутатів обласної та міської рад, потрібні підписи «більше виборчої квоти, але не менше ніж кількість голосів, яку отримала місцева організація партії у відповідному територіальному виборчому окрузі». Для відкликання селищного голови потрібно зібрати підписи односельців, кількість яких перевищуватиме кількість отриманих ним голосів на виборах. Тобто в несумлінності депутата/мера/сільського голови потрібно переконати більше половини кількості виборців, які проголосували на конкретному окрузі, що може стати перепорою у реалізації права відкликання депутата місцевої ради.

Але за достатністю підстав виборці можуть подолати процедурні питання й ініціювати відкликання депутата. Наступною перепорою в реалізації права відкликання може стати рішення партії. Після вчасного збору підписів, виборці передають усю документацію на розгляд відповідної ТВК. Остання, відповідно до законодавства, може ухвалити рішення лише про звернення до вищого керівного органу партії, місцева організація якої висувала відповідного депутата, щодо відкликання. Це означає, що на практиці всі зусилля виборців можуть бути марними, у випадку якщо партійне керівництво вирішить не "прислухатися" до їх бажання й не прийме відповідне рішення про відкликання депутата.

Не дивлячись, на порівняно новий інститут відкликання, вже є приклади застосування його на практиці.

Так, на Дніпропетровщині у Кам'янському відкликали депутата міської ради від «Блоку Петра Порошенка». Постанову про припинення повноважень депутата ухвалила на своєму засіданні Кам'янська територіальна виборча комісія, цій ухвалі передувало рішення партійного з'їзду. За даними виборчої комісії, даний депутат був обраний депутатом міської ради на виборах 2015 року. У партії зазначили, що вперше в Україні після ухвалення нового закону «Про місцеві вибори» був застосований механізм

відкликання щодо депутата місцевої ради. Ініціативною групою було зібрано в Кам'янському понад 1800 підписів виборців за відкликання депутата. Підставою відкликання стала відсутність роботи з виборцями на окрузі.

Як бачимо, механізм відкликання депутатів міських рад виборцями достатньо деталізовано у Законі України «Про статус депутатів місцевих рад», але в той самий час, цей механізм є неоднозначним.

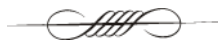
Так, Закон ставить депутатів всіх міських рад України у залежність від волі вищого партійного керівництва, в той самий час не надаючи виборцям реальних важелів для усунення депутата від влади. Депутати міських рад є фактично невразливими для своїх виборців, оскільки, чинне законодавство навіть не передбачає підстав для відмови партії в задоволенні народної ініціативи, що ставить під сумнів доцільність звернення ініціативної групи до суду у таких випадках. У той же час депутати, які за Законом мають бути відповідальними та підзвітними перед виборцями, цілком залежать від рішень вищого партійного керівництва партій, що їх висунули.

Використані джерела:

1. Про місцеві вибори [Електронний ресурс] : Закон України від 14 липня 2015 року № 595-VIII. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/595-19>.

2. Про статус депутатів місцевих рад [Електронний ресурс] : Закон України від 11 липня 2002 року № 93 IV. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/93-15/>.

3. Механізми дострокового відкликання депутатів місцевих рад: єв-ропейський досвід для України. Аналітична записка. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/1897/#sdfootnote4sym>.



Рудченко Ірина Іванівна,

молодший науковий співробітник Науково-дослідного інституту інтелектуальної власності НАПрН України

ІННОВАЦІЙНА ДІЯЛЬНІСТЬ В УМОВАХ НЕОЕКОНОМІКИ

Постійно зростаюча роль знань дала поштовх для осмислення технологічної, інформаційної природи сучасного постіндустріального суспільства, яке знаменувалося переходом від споживання сировини та енергії, як головного виробничого ресурсу до інформації та знань. Основною прикметою такої структурної одиниці суспільства в епоху постіндустріалізму, як економіка, є експансія виробництва послуг і інформаційних продуктів. Джерельною базою неоекономіки являється наука, знання, технологічні революції [1, с. 34, 38].

Термін «неоекономіка» визначає особливості сучасного стану економіки, для якого характерно значне зростання частки послуг, базисних інновацій, наприклад поява world wide web, ел. бізнесу, розробки в сфері мікроелектроніки, біотехнологій, штучних нейронних мереж, розвиток робототехніки, дослідження в напрямку штучного інтелекту, а також протекціоністська політика урядів провідних держав, яка створює привабливі умови для залучення інвесторів, акумуляції капіталу та стимулює наступні інвестиції в новітній сфері [2, с. 82]. З урахуванням того, що в постіндустріальному суспільстві більшість проектів вимагає посередництво групових або комунальних

інструментів, є закономірною роль держави щодо координації розвитку постіндустріального суспільства [1, с. 38] шляхом упорядкування інноваційних процесів в неоекономіці, забезпечення всебічної охорони прав інтелектуальної власності, підтримання зв'язку освіти, науки, інновацій.

Одним із комунальних інструментів для економіки високо розвинутих країн на сучасному високотехнологічному етапі епохи неоекономіки стало розповсюдження такої форми організації інноваційної діяльності як кластери. Кластери виявилися ефективним механізмом підвищення конкурентоздатності тих регіонів країн, де вони розташовані й успішно функціонують.

Кластер представляє собою організаційну структуру, що формується на підґрунті групи регіональних технологічно пов'язаних компаній та організацій, які діють спільно на принципах внутрішньої інтеграції і кооперації для створення і реалізації кінцевого продукту як загального результату спільної діяльності [3, с. 189].

Досвід високорозвинутих країн продемонстрував переваги та ефективність механізму кластеризації, за допомогою якого ефективно стимулюється розвиток регіонів.

Наприклад, в США інноваційні кластери будуються за регіональною ініціативою шляхом створення партнерських мереж із залученням університетів, національних лабораторій, приватних компаній і некомерційних організацій, а також держави з метою надати можливість здійснити трансфер науковим відкриттям, розробкам, довести інтелектуальні результати до інноваційного рівня, затребуваного ринком. В Сполучених штатах стимулювання процесу формування таких партнерств, що об'єднуються в інноваційних кластерах є необхідної складової регіональної економічної політики і політики держав в цілому. [4]

Законодавство України не містить дефініції поняття кластер, відсутнє воно і в Законі України «Про інноваційну діяльність». Партнерство організацій і підприємств інноваційних кластерів, що були організовані та функціонують в Україні, діють на загальних підставах та не мають окремого механізму правового регулювання. Не зважаючи на переваги та перспективність діяльності цих організаційних форм, кластери як і інші суб'єкти інноваційної сфери можуть отримати державну підтримку та преференції в межах існуючого законодавства про інноваційну діяльність.

Створення умов та розвиток системи регіональних інноваційних кластерів є своєрідним механізмом технологічного трансферу в регіональних інноваційних системах, яки, в свою чергу, є структурними складовими національної інноваційної системи, та вписані в більш широкий контекст стратегій економічного розвитку будь-якої країни в цілому [5].

Саме держава повинна проводити експансивну інституційну політику, створюючи основу інноваційної інфраструктури, основним завданням якої є забезпечення сучасними технологіями та розробками інноваційний процес в самій країні, в її регіональних територіях [6].

Метою державної інноваційної політики повинно бути не лише створення соціально-економічних, організаційних і правових умов для ефективного відтворення, розвитку й використання науково-технічного потенціалу для країни в цілому, але й розвиток та процвітання регіонів України. Закон України «Про інноваційну діяльність» визначає повноваження виконавчих органів місцевого самоврядування у сфері інноваційної діяльності, наділяючи їх компетенцією розробляти проекти місцевих інноваційних програм, вживати заходи щодо їх реалізації шляхом залучення підприємств, установ і організацій, розташованих на підпорядкованій їм території, ініціювання створення комунальних спеціалізованих інноваційних фінансово-кредитних установ для фінансової підтримки цих проектів у межах коштів, передбачених у

відповідному місцевому бюджеті, для фінансової підтримки місцевих інноваційних програм [7].

Зокрема, саме в компетенції органів місцевого самоврядування - надавати пропозиції спеціально уповноваженому центральному органу виконавчої влади у сфері інноваційної діяльності стосовно включення інноваційних проектів за місцевими програмами до державних програм і їх фінансування шляхом кредитування із державного бюджету через державні інноваційні фінансово-кредитні установи.

Безумовно, головний контроль у сфері інноваційної діяльності, що передбачає здійснення забезпечення дотримання всіма її суб'єктами законодавства щодо інноваційної сфери належить державі. Але, в той же час, органи державної влади і місцевого самоврядування наділені щодо суб'єктів інноваційної діяльності організаційно-господарською компетенцією, що може бути використане для побудова партнерських відносин між державою, органами регіональної влади, інноваційними структурами, для створення стабільно взаємодіючих з інноваційним бізнесом різноманітних форм асоціацій, у тому числі у вигляді різних правових форм організаційних структур інноваційної діяльності. Все це здатне продемонструвати позитивний імідж відповідного регіону, що, безумовно є одним із факторів, що сприяє залученню інвестицій в регіональну економіку [6].

Щоб реалізувати інтегруючий потенціал партнерства інноваційних структур, органів державної влади, органів місцевого самоврядування для виконання регіональних інноваційних програм необхідно розробка та впровадження відповідних форм і механізмів керуючого впливу регіональних органів та держави за допомогою створення нормативно-правової бази, встановлення пільгового оподаткування суб'єктів інноваційної діяльності з метою підтримки функціонування і розвитку сучасної інноваційної інфраструктури, дієвого захисту прав інтелектуальної власності, та економічних механізмів для підтримки і стимулювання інноваційної діяльності в регіонах.

Використані джерела:

1. Белл Д. Грядущее постиндустриальное общество. Опыт социального прогнозирования / Д. Белл // Перевод с английского. Изд. 2-ое, испр. и доп. — М.: Academia. - 2004. – CLXX. – С. 788.
2. Григорян А. Л. На пути к «новой экономике»: концепции инновационного развития России / Григорян А. // «Государство и общество». – 2005.- С. 82-85.
3. Портер М. Э. Конкуренция / М. Портер. - М.: Вильямс. - 2005. – С. 602.
4. Leveraging Innovation Clusters to Accelerate Clean Energy Research Into Market [Електронний ресурс] // ITIF.-2014.- JANUARY 23. - Режим доступу: <https://itif.org/events/2014/01/23/leveraging-innovation-clusters-accelerate-clean-energy-research-market>.
5. Шовкалюк В. С. Кластери та інноваційної розвиток України [Електронний ресурс] / В. Шовкалюк. - Режим доступу: http://old.dkni.gov.ua/?q=system/files/sites/default/files/images/Stvor_ta_funk_klasteriv.pdf
6. Алешин А.В. Институциональная инфраструктура взаимодействия малого и крупного бизнеса в системе региональной экономики: инновационная составляющая / А. Алешин // Экономический вестник Ростовского государственного университета. – 2006. - Том 4. - № 1.
7. Про інноваційну діяльність: Закон України від 04.07.2002. - Чинний з 07.08.2002// Урядовий кур'єр. - 2002. - 07 серп.



Рябцева Вікторія Олегівна,
студентка 1-го курсу магістратури за спеціальністю менеджмент факультету
управління та економіки Хмельницького університету управління та права

СВІТОВИЙ ДОСВІД ВИКОРИСТАННЯ ПАРТИСИПАТИВНОГО БЮДЖЕТУВАННЯ

В Україні все більших обертів набирає процес децентралізації. Проте серед основних перешкод проведення цього процесу залишається залучення громадян в управлінні містом та використанні місцевих бюджетів. Жителі міст, селищ та сіл продовжують вважати, що за вирішення всіх проблем відповідає місцева влада. Для подолання такої пасивності необхідно забезпечити громадянам можливість впливати на процеси прийняття рішень. Світові практики показали, що це можливо завдяки введенню такого новітнього інструменту, як партисипативний бюджет або бюджет участі. Його впровадження допоможе посилити активність громадян та відслідковувати цільове використання грошових коштів.

Дослідженням партисипативного бюджетування займалися такі українські та зарубіжні вчені: А. Бояр, Н. Гринчук, Т. Кравченко, С. Суза та ін. [1]. Ними на високому науковому рівні описано проблематику партисипативного бюджетування, проте поза увагою залишається питання щодо використання бюджету участі в українських реаліях.

У практиці більшості європейських країн популярним стає залучення громадян до прийняття рішень на місцевому рівні. Саме місцевий рівень є сполучною ланкою між суспільством і системою державного управління. Адже національний рівень охоплює питання, на які громадяни переважно не мають прямого впливу і не можуть приймати рішення, обов'язкові до виконання органами влади (наприклад, щодо формування фінансової політики держави). Зі свого боку, до компетенції органів місцевого самоврядування входять питання, які в більш видимий і відчутний спосіб впливають на якість щоденного життя громадян, що тим самим збільшує їх мотивацію до підвищення їх громадської активності. Члени місцевої громади прагнуть досягти спільних цілей, а рівність у прийнятті рішень, взаємна довіра, відчуття можливості впливати і бути почутим є основними вимогами демократії участі.

Демократія участі або партисипативна демократія (англ. “participate” – “брати участь”) – це такий вид демократії, який передбачає безпосередню участь членів територіальної громади в управлінні цією громадою, тобто у процесах підготовки, ухвалення управлінських рішень та контролю за їх реалізацією. Для досягнення цього, представники влади повинні налагодити діалог з громадянами, які будуть мати можливість впливати на прийняття рішень або оцінювати політику, що проводиться урядом. Як переконає польський науковець Р. Гурські, це є одним із способів відбирання у чиновників влади над державними фінансами, а застосування демократії участі приводить до обміну ролями, де влада починає служити громадськості більшою мірою, ніж нею правити [5].

Вперше, технологію партисипативного бюджетування було використано в Порту-Алегрі (Бразилія) у 1989 році, після цього її стали використовувати кожного року. Процес полягав у тому, що на народних зборах відбувалось обговорення нагальних проблем суспільства: після цього населення обирало бюджетних делегатів як представників місцевих спільнот на бюджетних форумах та бюджетній раді. У результаті тривалих зустрічей та обговорень приймалось рішення про розподіл коштів (іноді їх називають інвестиційні фонди) на потреби міста.

Впровадження практики «бюджету участі» в Порту-Алегрі, крім вдосконалення інфраструктури: зменшило політичну напруженість у громаді; покращило культуру сплати податків жителями міста; підвищило інформованість громадян з питань використання бюджетних коштів; привело до появи практики добровільної участі громадян у реалізації проектів шляхом власних внесків; зменшило адміністративні витрати; зменшило корупцію завдяки більшій активності громади; створило нову громадянську культуру. З моменту першого використання партисипативного бюджетування в Порту-Алегрі, ця технологія почала використовуватись не лише в країнах Латинської Америки, але і в Європі, Азії, Африці та Північній Америці. На сьогодні у всьому світі бюджет участі використовують майже у 1500 муніципалітетах. Проте форма використання технології партисипативного бюджетування зазнала значних змін і багато в чому залежить від країн де вона використовується [3].

Розглянемо практику використання партисипативного бюджетування в різних містах світу. Найбільший бюджет участі в історії – бюджет Парижу, який було впроваджено в 2014 року. Загалом, протягом 2014-2020 років громадський бюджет міста становитиме 500 млн. євро, тобто 5% бюджету розвитку Парижу. Особливістю функціонування бюджету участі в місті є те, що залучені до подання ідей не лише парижани, а й іноземці, які проживають в Парижі. Також для жителів міста організовані «воркшопи» (для спільного обговорення ідей проектів) та консультаційні центри.

Ініціатором впровадження бюджету участі, який орієнтується на молодь є американське місто Бостон. Оскільки, за деякими проектами право розподіляти бюджетні ресурси отримали мешканці віком від 12 до 25 років. Серед таких проектів найбільше коштів виділено на: реконструкцію міського парку, ігровий майданчик для дітей з обмеженими фізичними можливостями, створення графіті, купівлю електронних книжок для вищів та ін. [4].

У Польщі учасницьке бюджетування вперше з'явилося у 2011 році, в невеликому місті Сопот, а через три роки його почали використовувати у Варшаві. Всього на розгляд було подано більше 2 тисяч проектів, однак фінансування отримали лише 336 з них. Причому проекти обиралися для кожної з 18 діляниць (районів) міста.

У кожному районі було утворено Раду та Команду учасницького бюджету. Рада, до складу якої входять мешканці, експерти, чиновники і депутати, виконує здебільшого дорадчі функції: проводить попередню експертизу проектів на реалістичність та наглядає за процесом втілення в життя. Безпосередньо над реалізацією проектів працює Команда, яка складається з 5 мешканців, 5 представників громадських організацій і 5 міських чиновників, а також делегатів відповідної районної ради [2].

Штат Південна Австралія є одним із шести штатів Австралії і єдиним, який має дві програми партисипативного бюджету: «Фінансування облаштованості місцевих районів» та «Фінансування громади». Більша частина ресурсів виділяється на програму «Фінансування облаштованості місцевих районів». Ця нова програма почала функціонувати з початку 2017 року. Вона передбачає виділення 40 млн доларів США протягом двох років на проекти місцевих громад. Фінансування відбувається шляхом надання однорічних грантів з державного бюджету розміром від 10 тис. до 150 тис. доларів США залежно від проекту. Проте ідея проекту повинна бути підтримана однією з організацій, яка має право на отримання фінансування, наприклад недержавна або неурядова організація, спортивний клуб, благодійна організація чи шкільний заклад. Фізичні особи, приватні комерційні підприємства чи організації, а також організації, які мають ліцензію на ігровий бізнес, не мають права на отримання фінансування з державного бюджету. Однією з умов є та, що проекти мають бути реалізовані протягом 12 місяців. Попередньо вибрані ініціативи громадян завантажуються на офіційний сайт програми, де і відбувається голосування. Право голосу мають особи, які проживають на

території штату і досягли 18 років. Голосувати дозволяється лише за 3-5 проектів з будь-яких категорій. Для справедливого розподілу фінансування проектів кошти будуть розподілені між 15 регіонами. Розподіл коштів у кожному регіоні залежить від того, скільки людей там проживає.

Друга програма партисипативного бюджету в Південній Австралії - це «Фінансування громади», за якою з державного бюджету щороку виділяються кошти розміром 1 млн доларів США місцевим неприбутковим організаціям, які здійснюють поліпшення умов для вразливих або незахищених мешканців штату. Гранти виділяються на проекти на суму від 10 тис. до 100 тис. доларів США, які відповідають вимогам програм. Ідеями, які отримали найбільше голосів у 2017 році, є заняття з плавання для новоприбулих біженців та безкоштовна стоматологічна допомога потерпілим від домашнього насильства. Процес відбору проекту здійснюється у три етапи:

- оцінювання заявок фондом програми «Фінансування громади»;
- мешканці штату оцінюють прийняті заявки, надають рекомендації щодо фінансування та голосують за найкращі, на їхню думку, проекти. Кожен, хто живе у Південній Австралії, може брати участь у цьому етапі оцінки;
- рада благодійного фонду та соціального забезпечення затверджує результати голосування за проекти та затверджує обсяг фінансування [6].

В Україні механізм бюджету участі запрацював завдяки фундації українсько-польського партнерства ПАУСІ наприкінці 2015 року. Першопрохідцями стали три міста – Черкаси, Полтава та Чернігів.

У Чернігові спершу розробили положення «Про громадський бюджет». Виділили 4,8 млн грн (1% від бюджету міста) на бюджет участі, який можна було витратити у двох вимірах: 50% на капітальні видатки (до 1,2 млн на 1 проект) і 50% на поточні видатки (до 360 тис на один проект). За перший рік було подано 73 готових проекти, проте на голосування було подано лише 56. Голосувати можна було лише на паперових бланках. Перемогу здобули 17 проектів (4 із капітальних видатків і 13 із поточних).

У Черкасах згідно з програмою громадського бюджету міста на 2015 - 2019 рр., у загальному бюджеті закладено 5 млн. грн. У 2015 р. подано 54 проекти, шість з яких було обрано після розгляду координаційною.

У Полтаві передбачено 0,1% коштів від загального обсягу міського бюджету без урахування трансфертів, з яких 50% спрямовуються на загальноміські проекти і 50% – на районні. У рамках останніх 30% розподіляється рівномірно між трьома районами міста, а 70% – залежно від площі та кількості мешканців району.

У Луцьку основні ідеї партисипативного бюджетування також було запроваджено в 2015 р. Відмінністю була умова реалізації проектів на засадах спільного фінансування у розмірі 10%. Бюджет програми становить 1,5 млн. грн. коштів бюджету міста (500,0 тис. грн. щорічно). Серед відібраних 50 проектів було обрано та розпочата реалізація 12 проектів. У цілому на сьогоднішній день в Україні партисипативне бюджетування запроваджено 38 містах [1].

Проаналізувавши закордонний та український досвід впровадження партисипативного бюджетування пропонуємо такі напрямки його вдосконалення:

- 1) створення консультаційних центрів, які допоможуть учасникам спільно обговорювати проекти та отримувати додаткові консультації від фахівців;
- 2) для реалізації проекту створювати команду, яка складалась з громадян, експертів та представників влади;
- 3) розширити кількість проектів, за які можливо голосувати з 5 до 3 проектів з кожної категорії;
- 4) розміщувати інформацію про уже реалізовані проекти, які служили певним орієнтиром для інших міст;

5) необхідно поширювати більше інформації для залучення ширшого кола громадян в голосуванні та поданні проектів.

Таким чином, вважаємо корисним для України використання світового досвіду для функціонування партисипативного бюджетування. Це дасть можливість громадянам приймати участь в управлінні містом та відстежувати цільове використання бюджетних коштів, зменшить напругу між органами влади та громадськістю. Практика зарубіжних країн також свідчить що бюджет участі має величезний потенціал, та стає потужним інструментом в руках громадянина.

Використані джерела:

1. Булеца Н. В. Особливості процесу партисипативного бюджетування в Україні / Н. В. Булеца // Причорноморські економічні студії. - 2016. - Вип. 8. - С. 148-154. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/bses_2016_8_31

2. Бюджет участі. Громадський проект [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://gb.kyivcity.gov.ua/about>

3. Воронцова А.В. Партисипативне бюджетування як альтернативне джерело фінансового забезпечення соціально-культурної сфери / А.В. Воронцов // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://banking.uabs.sumdu.edu.ua/images/department/banking/konferencii/2016/zbirnyk_mater_2016.pdf

4. Гавриленко Ю. О., Загорійчук Т. М. Партисипативний бюджет: зарубіжний досвід та перспективи впровадження в Україні / Ю.О. Гавриленко, Т.М. Загорійчук // Міжнародний науковий журнал «Інтернаука». — 2017. — №16. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.inter-nauka.com/issues/2017/16/3127>

5. Кириленко О. Перспективи запровадження бюджету участі в Україні на основі зарубіжного досвіду / О. Кириленко, І. Чайковська // Вісник Тернопільського національного економічного університету. - 2015. - Вип. 2. - С. 86-100. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vtneu_2015_2_9.

6. Слободян Р. Міжнародний досвід запровадження пратиципаторного бюджету на загальнонаціональному рівні та рівні штатів / Р.Слободян // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://feao.org.ua/wp-content/uploads/2015/11/21.11.2017_partycypatoryj-bjudzhet.pdf



Сторожук Ірина Петрівна,

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

МІСЦЕВЕ ОПОДАТКУВАННЯ: ТЕОРІЯ І ПРАКТИКА

Ефективна та дієва система місцевого самоврядування є важливим елементом функціонування демократичної держави. Для забезпечення виконання своїх функцій, створення належного життєвого середовища для населення громади органи місцевого самоврядування повинні мати у своєму розпорядженні достатні фінансові ресурси, основу яких складають кошти відповідних бюджетів.

Одним із суттєвих джерел доходів місцевих бюджетів є надходження від встановлених законодавством податків, зборів та інших платежів, у тому числі за рахунок місцевих податків і зборів.

До місцевих податків і зборів (обов'язкових платежів) належать податки та збори, що встановлені відповідно до переліку та в межах граничних розмірів ставок рішеннями сільських, селищних, міських рад у межах їх повноважень, і є обов'язковими до сплати на території відповідних територіальних громад.

Місцеві ради обов'язково встановлюють єдиний податок та податок на майно (в частині транспортного податку та плати за землю). Натомість необов'язковими для встановлення є податок на майно (в частині податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки), збір за місця для паркування транспортних засобів, туристичний збір (таб. 1) [5].

Місцеві податки і збори	
Обов'язкові для встановлення	Необов'язкові для встановлення
1) Єдиний податок. 2) Транспортний податок. 3) Плата за землю.	1) Податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки. 2) Збір за місця для паркування транспортних засобів. 3) Туристичний збір.

Ствердні або заперечні рішення про необхідність їх встановлення повинні опиратися на результати оцінки низки критеріїв, що розцінюються як бажані ознаки для будь-якого місцевого податку або місцевого збору (таб. 2) [2].



Можемо зробити наступні висновки:

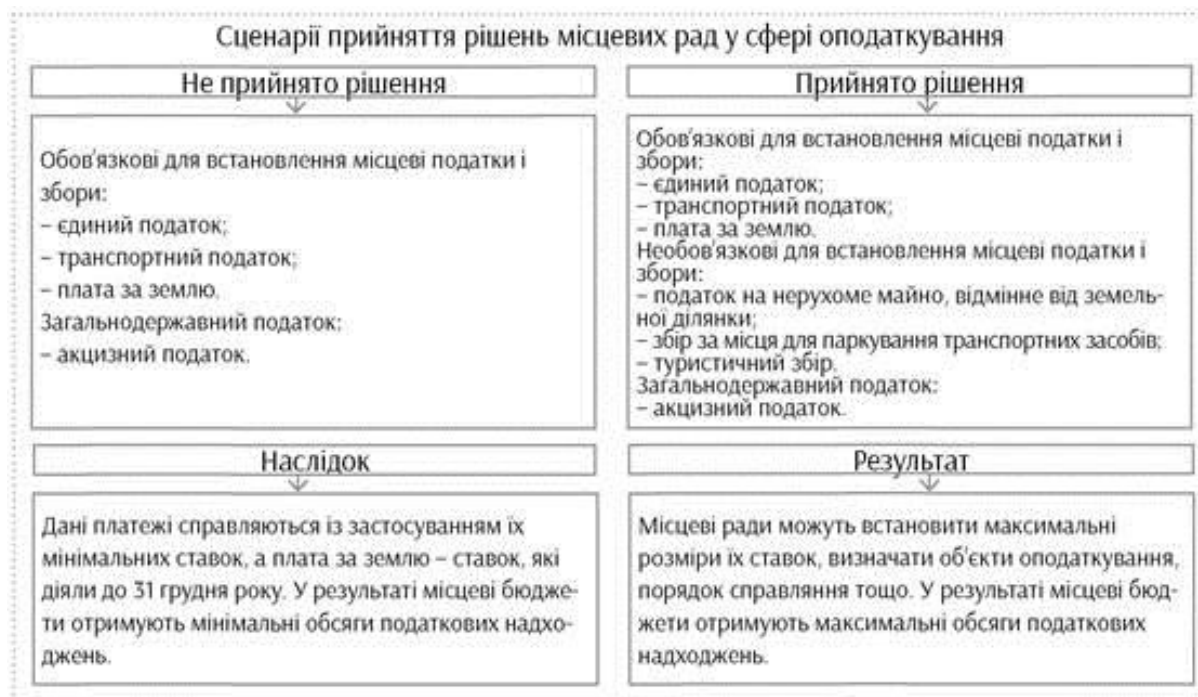
– по-перше, оскільки діяльність органів місцевого самоврядування пов'язана зі значними видатками на забезпечення суспільного добробуту, важливою умовою її ефективності є отримання доходів у вигляді надходжень місцевих податків і зборів. При цьому необхідно, щоб витрати податкового апарату держави на їх адміністрування були якомога меншими, а сплата даних податкових платежів не впливала на заощадження та інвестиції платників податків;

– по-друге, справляння місцевих податків і зборів не має впливати на соціальну поведінку населення, переміщення бази оподаткування з одних адміністративно-територіальних одиниць до інших (тобто, розміри їх податкових ставок у межах граничних розмірів мають не розходитися між собою). Якщо розміри ставок даних

податкових платежів тісно пов'язані з наданими суспільними благами, то населення зазвичай готове сплачувати більше, щоб користуватися даними послугами високої якості;

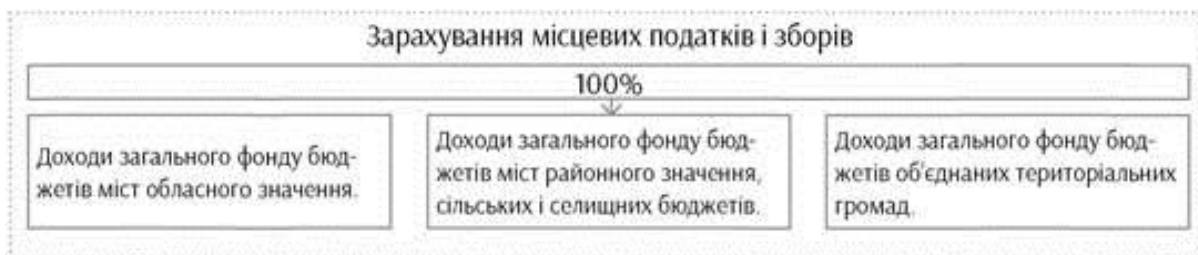
– по-третє, для забезпечення відповідності між обсягом надходжень місцевих податків і зборів, а також видатками місцевих бюджетів на забезпечення суспільного добробуту органи місцевого самоврядування мають відповідним чином підвищувати граничні розміри їх ставок. Однак платники податків можуть розглядати таке збільшення як зростання податкового навантаження, що є базою для звинувачення в неефективному використанні фінансових ресурсів.

Загалом же, процес встановлення місцевих податків і зборів наступний. Сільські, селищні та міські ради в межах своїх повноважень приймають відповідне рішення, в якому обов'язково визначаються об'єкт оподаткування, платники податків, розмір ставки, податковий період та інші обов'язкові елементи [3]. Копія рішення надсилається у десятиденний строк з дня оприлюднення до контролюючого органу, в якому перебувають на обліку платники відповідних місцевих податків і зборів. Дане рішення офіційно оприлюднюється відповідним органом місцевого самоврядування до 15 липня року, що передує бюджетному періоду (таб. 3).



До повноважень сільських, селищних і міських рад належать: до початку наступного бюджетного періоду прийняття рішення про встановлення місцевих податків та зборів, зміну розміру їх ставок, об'єкта оподаткування, порядку справляння надання податкових пільг; визначення переліку податкових агентів стосовно туристичного збору; встановлення ставок акцизного податку з реалізованих суб'єктами господарювання роздрібною торгівлю підакцизних товарів. Не дозволяється встановлювати індивідуальні пільгові ставки місцевих податків і зборів для окремих юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців і фізичних осіб або звільняти їх від сплати даних платежів.

Зарухування місцевих податків і зборів до бюджетів різних рівнів здійснюється згідно з Бюджетним кодексом України [4] (табл. 4).

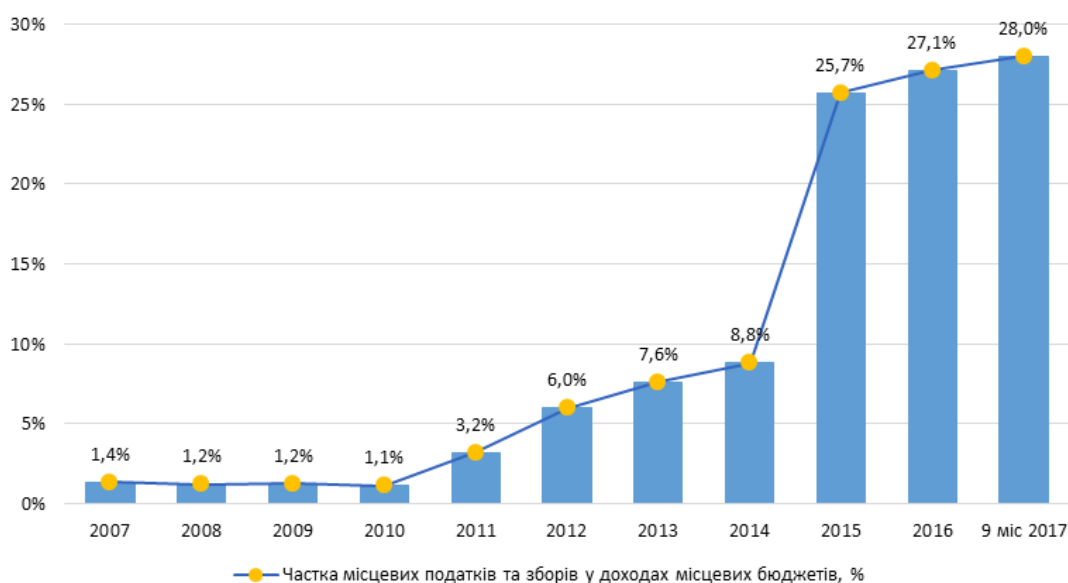


Упродовж останніх років в Україні були здійснені суттєві кроки щодо фінансової децентралізації та зміцнення ресурсної бази органів місцевого самоврядування. Внесені зміни до податкового та бюджетного законодавства в частині збільшення обсягів як власних доходів місцевих бюджетів, так і місцевих податків та зборів, зокрема: ліквідовані неефективні податки, видатки на адміністрування, що були більшими, ніж надходження від таких податків і зборів; введено нові економічно ефективні податки; розширено перелік типів об'єктів оподаткування; змінено податкові ставки; розширено коло платників податків; окремі загальнодержавні податки віднесено до місцевих податків тощо [1].

Враховуючи ці зміни, а також з огляду на мотиваційний аспект та безпосередній вплив органів місцевого самоврядування на запровадження та мобілізацію місцевих податків і зборів, можна чітко прослідкувати динаміку зростання їх питомої ваги в доходах місцевих бюджетів України (без трансфертів).

Зважаючи на покращення стану мобілізації надходжень та зміну структури місцевих податків і зборів їх частка у доходах місцевих бюджетів (без трансфертів та власних надходжень бюджетних установ) значно зросла за останні роки. Якщо у 2011 році їх частка становила лише 3,2%, то у 2014 році вона зросла майже у 3 рази – до 8,8%, а в 2017 році вже становить 28% [1].

**Динаміка надходжень місцевих податків і зборів
у доходах місцевих бюджетів України
2007-2017 рр., у %**

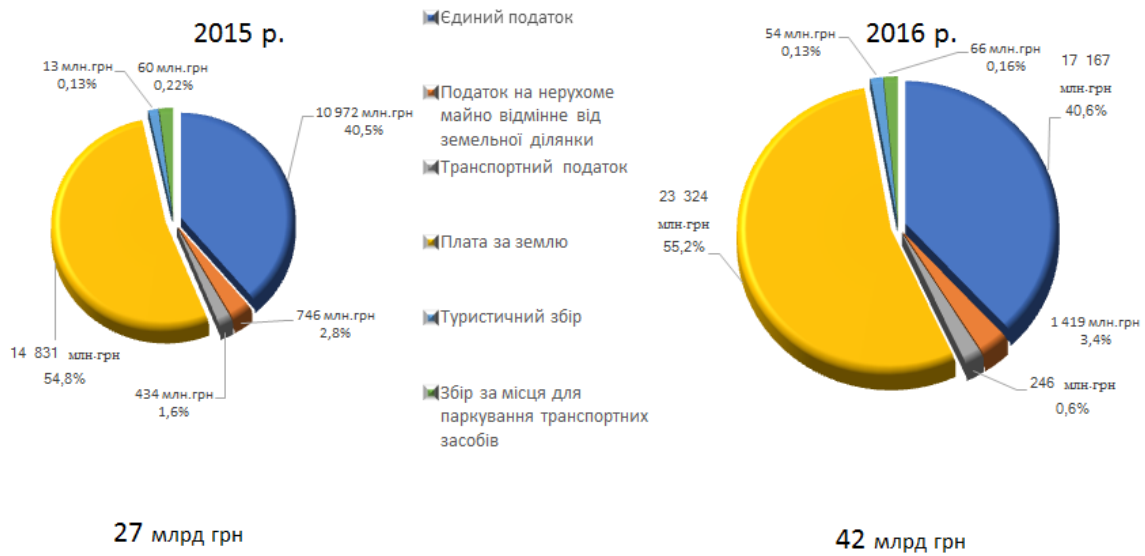


Беручи до уваги те, що запровадження та встановлення розміру ставок місцевих податків і зборів (в межах, визначених Податковим кодексом) є повноваженнями органів

місцевого самоврядування, вони мають реальні можливості впливати на обсяги надходжень зазначених платежів до відповідних бюджетів.

Відповідно, формування значної частини доходів власних бюджетів знаходиться у прямій залежності від того, наскільки ефективно органи місцевого самоврядування зможуть організувати весь комплекс робіт по запровадженню та мобілізації місцевих податків і зборів [1].

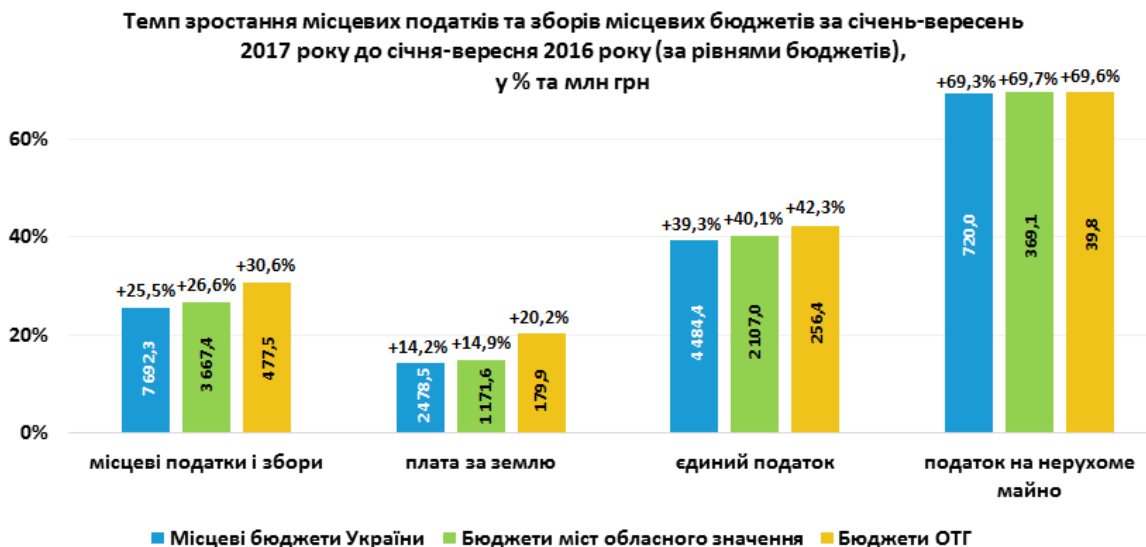
Структура місцевих податків та зборів за 2015-2016 рр.



Про це яскраво свідчать показники виконання місцевих бюджетів за 9 місяців 2017 року.

Так, за підсумками січня-вересня 2017 року обсяг надходжень місцевих податків і зборів в цілому по Україні становить 37,8 млрд грн, що на 7,7 млрд грн або на 25,5% більше надходжень за аналогічний період 2016 року. Найбільшу питому вагу у структурі місцевих податків і зборів займають надходження від плати за землю (52,6%) та єдиного податку (42%).

Необхідно відзначити, що темпи надходжень місцевих податків і зборів до бюджетів об'єднаних територіальних громад більше ніж по інших рівнях місцевих бюджетів, зокрема і по містах обласного значення. За 9 місяців поточного року вони зросли на 30,6%, тобто динаміка зростання по ОТГ є на 5,1 відсоткових пунктів вищою, ніж в цілому по Україні [1].



У розрізі окремих платежів також зберігається аналогічна тенденція. Зокрема, надходження до усіх місцевих бюджетів плати за землю зросли у звітному періоді на 14,2%, тоді як по об'єднаних громадах показник росту становить 20,2%. Доходи місцевих бюджетів від єдиного податку збільшилися на 39,3%, у той же час по об'єднаних громадах – на 42,3%. Загалом, частка місцевих податків і зборів у доходах ОТГ становить майже 33% у структурі усіх власних доходів. Показники фактичного виконання бюджетів свідчать про більш кращий рівень мобілізації місцевих податків і зборів по бюджетах об'єднаних територіальних громад, ніж у цілому по всіх місцевих бюджетах України. На підставі цього можна говорити про те, що мотиваційна складова щодо акумулювання та нарощування доходів є більш високою саме в об'єднаних громадах [1].

Як бачимо, місцеві податки і збори відіграють суттєву роль у доходах бюджетів місцевого самоврядування. Тому, головним стратегічним завданням у сфері місцевих фінансів – є вдосконалення механізмів адміністрування, встановлення економічно обґрунтованих ставок місцевих податків і зборів, виявлення і дієва реалізація резервів у частині розширення бази оподаткування, постійна робота щодо створення сприятливих умов для розвитку бізнесового середовища, а також розроблення та реалізація інвестиційних проектів.

Використані джерела:

1. Казюк Я., Венцель В. Об'єднані громади більш мотивовані нарощувати місцеві податки та збори, - висновки експертів [Електронний ресурс] / Яніна Казюк, Віктор Венцель – Режим доступу: <http://decentralization.gov.ua/news/7402>
2. Письменний В.В. Місцеве оподаткування в умовах реформування податкової системи України : монографія – Тернопіль : Видавничо-поліграфічний центр «Економічна думка», 2011. – 196 с. – Режим доступу: http://elartu.tntu.edu.ua/bitstream/123456789/5494/5/Pysmennyi_-_Local_Taxation_-_2011.pdf
3. Податковий Кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – Офіц. вид. – 2011 р., – № 13, / № 13-14, № 15-16, № 17. – Ст. 112. – Режим доступу: zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2755-17).

4. Бюджетний кодекс України // Відомості Верховної Ради України – Офіц. вид. – 2010 р. – № 50, / № 50-51 /. – Ст. 572. – Режим доступу: zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17).

5. Планування та управління фінансовими ресурсами територіальної громади / О. Кириленко, Б. Малиняк, В. Письменний, В. Русін / Асоціація міст України – К., ТОВ «ПІДПРИЄМСТВО «ВІ ЕН ЕЙ», 2015. – 396 с. – Режим доступу: http://pidruchniki.com/83924/finansii/planuvannya_ta_upravlinnya_finansovimi_resursami_teritorialnoyi_gromadi.



Суровцева Ірина Юрїївна,

*доцент кафедри соціології управління Донецького державного університету управління
(м. Маріуполь), кандидат історичних наук, доцент*

МУНІЦИПАЛЬНІ ДОСЛІДЖЕННЯ ЯК ДЗЕРКАЛО ЕФЕКТИВНОСТІ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ

Місцеве самоврядування (LSG system) є субурядовим органом, створеним центральним урядом або Законом парламенту, з метою управління місцевістю в державі. Згідно документів ООН, місцеве самоврядування визначається як політико-адміністративний підрозділ держави, утворений законом і здійснюючий суттєвий контроль над місцевими справами, включаючи повноваження щодо накладення податків. Місцеве самоврядування призване забезпечити розвиток на низовому рівні. Однак, система місцевої організації влади в Україні архаїчна і неефективна, не відповідає сучасним європейським стандартам і не забезпечує надання державних адміністративних та соціальних послуг належним чином [1]. Тому одним з очікуваних результатів реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні має бути формування ефективної територіальної системи органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади для забезпечення сталого соціально-економічного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць. Найбільш плідна система оцінювання ефективності діяльності органів місцевої влади і самоврядування базується на збиранні інформації, уніфікації показників, складання звітності на основі соціологічних досліджень.

Питання збільшення ефективності діяльності органів місцевої влади висвітлено у дослідженнях таких науковців та практиків як О.Бабінова, Ю.Крегул, В.Михайлюк, В.Сороко, В.Ткачук та ін.

Закордонний досвід свідчить, що в основу оцінки правової, організаційної та матеріальної спроможності територіальних громад, органів місцевого самоврядування, потрібно покласти критерії, які визначають оптимальні шляхи забезпечення надання органами місцевої влади високоякісних, ефективних послуг населенню. За словами американського фахівця у сфері цивільної служби Р.Епстейна, «вимірювання ефективності – це метод перевірки, наскільки адекватно відображаються та задовольняються громадські цілі та інтереси».

Особливо важливі моніторингові спостереження за діяльністю органів державної влади, що сприяють комплексному вирішенню питань ефективного управління. Якщо місцевий уряд добре керує, він знаходиться в кращому становищі, ніж національний уряд, щоб стимулювати ініціативи, прищеплювати почуття національної самосвідомості.

Аналіз вітчизняного досвіду моніторингових досліджень діяльності органів місцевої влади дає змогу стверджувати про обмеження наявних даних, які б давали гарантоване уявлення про тенденції в діяльності влади, зокрема: – система відповідальності посадових осіб за результати своєї діяльності майже відсутня, мають місце лише межі відповідальності за відсутності системи визначення цієї відповідальності; – соціальні критерії діяльності місцевої влади системно не визначені та не структуровані; – спроможність влади не розглядається залежно від її структури, системи та організації, функціональних обов'язків структурних підрозділів та посадовців; – в українській пресі відсутній сегмент, який би фіксував технічні правила найму, відбору, оцінки, перепідготовки, мотивації кадрового складу виконавчих структур, що ускладнює інтерпретацію дій службовців під час вирішення конкретних програм і завдань [2].

Одним із найбільш дієвих засобів оцінки діяльності органів місцевого самоврядування є дослідження громадської думки, а також соціальний аудит в органах із залученням фахівців. Тому для збирання даних про соціально-економічну ефективність діяльності установ виконавчої влади запроваджені соціологічні опитування, по-перше, споживачів державних (управлінських та адміністративних) послуг, по-друге, незалежних фахівців-експертів (професіоналів інших відомств, науковців, політичних аналітиків). Так, наприклад, у 2008 р. під час моніторингу діяльності органів місцевого самоврядування щодо створення умов для розвитку громадських організацій та органів самоорганізації населення було проведено анкетне опитування серед 400 громадських експертів для оцінки ступеня інформованості широкої громадськості про діяльність органів та посадових осіб місцевого самоврядування, участі громадян у підготовці та прийнятті рішень, створенні в містах умов для діяльності НДО.

Попередньо визначаються такі критерії відбору експертів:

- Група організації громадянського суспільства (ОГС): представники організацій, які активно працюють у конкретних темах та користуються довірою, є пізнаваними у громаді; організацій, які спеціалізуються на системному аналізі місцевої політики; експерти, що реалізують проекти в соціально-економічній та політичній сферах, розробляють пропозиції; мають досвід роботи у сфері ОСББ, ЖКГ, у питаннях оптимізації інфраструктури міста тощо; експерти з питань екології, утилізації відходів тощо, з питань молодіжної політики.

- Група ЗМІ: журналісти, оглядачі, можливо, редактори, які спеціалізуються на соціально-економічних та гуманітарних темах; користуються довірою у читачів/глядачів та добре обізнані у місцевій тематиці; представляють ЗМІ різної форми власності (комунальні/державні, приватні медіа).

- Група освітяни: працівники ВНЗ – експерти з економічних питань, місцевого самоврядування, освіти (як політики – policy); експерти, яких долучають до розробки місцевих програм розвитку, стратегічного планування тощо; освітяни, які представляють шкільні та дошкільні заклади освіти й добре обізнані в адміністративних проблемах; викладачі, що спеціалізуються на інженерії та архітектурі.

Для пілотажної експрес-оцінки ситуації за потрібне використати метод контент-аналізу публікацій про діяльність відповідних органів місцевої влади в ЗМІ або моніторинг сайтів відповідних органів. Найбільш ефективним джерелом даних для оцінки функціональної ефективності органів місцевої влади є соціологічні опитування/інтерв'ювання керівників і спеціалістів цих органів.

Традиційним критерієм оцінки ефективності місцевого самоврядування є рівень довіри до останнього. Як свідчать результати досліджень Інституту соціальних досліджень ім. О.Яременка і Інституту соціальної та політичної психології АПН України

(ІСПІ АПНУ), у країні простежується тенденція поступового зменшення рівня довіри до місцевих органів державної влади. Так, за даними ІСПІ АПНУ (травень 2007 р.) узагальнений показник довіри до місцевих органів влади склав 25,9 % (проти 29,9 % у липні 2006 р.). Аналогічний показник в опитування місцевих жителів РФ (для прикладу розглянемо оцінку ефективності діяльності керівників органів місцевого самоврядування муніципальних утворень в Камчатському краї) коливається у межах - 23,2 % («повністю довіряю») та – 23,9% («повністю не довіряю»). Всеукраїнське муніципальне опитування, проведене у 2016 р. виявило, що «цілком схвалювало» діяльність міського голови (як приклад) у Маріуполі – 7% опитаних («зовсім не схвалювало» - 10%), а діяльність міської ради позитивно оцінили 2% респондентів; «швидше не схвалювали» - 17 % та «зовсім не схвалювали» - 11% [3]. Експерти вказують, що певні заходи на рівні місцевої влади, міського голови, можуть посприяти збільшенню довіри до неї з боку громади, а саме: «електронне врядування», «прозорий офіс», сертифікація за антикорупційним стандартом ISO, система інституцій підтримки діяльності ОСН, ресурсний центр звернення громадян «Цілодобова варта».

Також для проведення комплексного моніторингу та індикативної оцінки діяльності місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування визначають ключові сфери, які характеризують їх організаційно-функціональний потенціал, стан внутрішньої організації управлінських процедур та їх спроможність виконувати владно-управлінські повноваження і вимоги законодавства, забезпечувати реалізацію прав і свобод громадян і своєчасно та в повній мірі дотримуватися вимог і завдань, встановлених чинними законодавчими та іншими нормативно-правовими актами. Так, під час моніторингу 2010 р. було встановлено вісім сфер:

- Регуляторна діяльність місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;
- Реалізація місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування державної політики щодо організації дозвільної системи у сфері господарської діяльності;
- Надання адміністративних послуг;
- Реалізація місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування підприємницького потенціалу територіальних громад;
- Відкритість місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування (ступінь повноти, відкритості і відкритість діяльності органів місцевого самоврядування, інформаційна відкритість офіційних веб-ресурсів);
- Стан підготовки і виконання місцевих бюджетів, ступінь прозорості бюджетного процесу та відкритості бюджетних видатків;
- Стан реалізації соціально-економічної політики, підготовки і виконання цільових бюджетних соціально-економічних програм; очікування городян щодо зміцнення потенціалу та достатніх фінансових ресурсів для вирішення сучасної тенденції урбанізації.
- Ефективність діяльності депутатського корпусу та постійних депутатських комісій місцевих рад.

Таким чином, на методологічному інструментарії соціологічних досліджень базується система моніторингу місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, який поєднує розробку анкет масових та експертних опитувань, методики їх опитування та оброблення; методики пошуку респондентів та експертів; методики організації їх опитування та аналізу отриманих результатів, оприлюднення результатів.

Використані джерела:

1. Kregul Y. Reform of local self-government in Ukraine / Y. Kregul [Electronic resource]. - Access mode: [http://zt.knteu.kiev.ua/files/2016/1\(84\)/KREGUL_EN.pdf](http://zt.knteu.kiev.ua/files/2016/1(84)/KREGUL_EN.pdf)
2. Сороко В. Результативність та ефективність державного управління і місцевого самоврядування : навч. посіб. / В. М. Сороко. – К. : НАДУ, 2012. – 260 с [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://academy.gov.ua/NMKD/library_nadu/Navch_Posybniky/5778ebf7-a0d2-4c8f-8fff-d1ccad0c165a.pdf
3. Всеукраїнське муніципальне опитування [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ratinggroup.ua/files/ratinggroup/reg_files/municipal_poll_2016_-_public_release_ua.pdf
4. Методика та інструментарій комплексного моніторингу та індикативної оцінки діяльності місцевих органів виконавчої влади і місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://osf.org.ua/data/blog_dwnl/27.04.2011-4-2.pdf



Терещенко Тетяна Василівна,

доцент кафедри публічного управління та адміністрування Хмельницького університету управління та права, кандидат економічних наук, доцент

Цімар Надія Миколаївна,

студентка 2-го курсу магістратури за спеціальністю менеджмент факультету управління та економіки Хмельницького університету управління та права

ОЦІНКА РОЗВИТКУ ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОГО КАПІТАЛУ ХМЕЛЬНИЦЬКОЇ ОБЛАСТІ

Формування сучасних тенденцій, пов'язаних із посиленням впливу інтелектуального капіталу на економічний розвиток, обумовило появу концепцій «інтелектуальної економіки» та «суспільства знань». У таких умовах саме інтелектуальний капітал відіграє важливу роль у позиціюванні кожної окремої країни в світовій економіці. Розвиток інтелектуального капіталу та ефективність управління ним визначають перспективи розвитку економіки регіону та країни в цілому.

Проблемам забезпечення розвитку інтелектуального капіталу присвячені наукові праці О.В. Кендюхова, І.В. Федулової, К.В. Ковтуненко, В.О. Щербаченко. Зі свого боку, методичні підходи до оцінки інтелектуального капіталу розглядаються такими науковцями як Е. Брукінг, Л. Едвінсон, Т. Стюарт, К. Свейбі, В. М. Янишівський, С. М. Ілляшенко та іншими. Проте, з огляду на відсутність системного бачення динаміки та особливостей розвитку інтелектуального капіталу України та її окремих регіонів, існує необхідність здійснення подальших розвідок за цією науковою проблемою.

Метою дослідження є оцінка інтелектуального капіталу на прикладі Хмельницької області та обґрунтування ключових напрямів забезпечення його розвитку.

У науковій літературі точаться широкі дискусії щодо змісту та сутнісних характеристик поняття «інтелектуальний капітал». Більшість науковців акцентують свою увагу на дослідженні інтелектуального капіталу як нематеріального активу організації, сукупності знань працівників, інтелектуальних активів, здібностей, які мають економічну цінність та приносять дохід.

Зі свого боку, інтелектуальний капітал країни (регіону) розглядається як частка інноваційних (креативних) трудових ресурсів, накопичені конкурентоспроможні та якісні знання, інноваційна система, об'єкти інтелектуальної власності та інноваційні технології в усіх сферах життєдіяльності та економіки, якість життя, що у сукупності забезпечують в умовах глобалізації конкурентоспроможність економіки країни (регіону) [4, с. 27].

Нам імпонує думка науковців [3, с.93; 7, с.20], які розглядають зміст інтелектуального капіталу країни (регіону) з позиції його структури. Вважаємо за доцільне структуру інтелектуального капіталу зобразити таким чином (рис. 1.1):



Рис. 1.1. Структура інтелектуального капіталу країни (регіону)

Примітка. Складено авторами.

Саме з урахуванням такого підходу пропонуємо здійснити оцінку інтелектуального капіталу Хмельницької області. Використаємо методику розрахунку інтегрального індексу інтелектуального капіталу, запропоновану Янишівським В.М. на основі використання 18 статистичних показників, об'єднаних в інтегральні індикатори складових інтелектуального капіталу: людського (особистісного), соціального та організаційного капіталів [6, с. 126].

У табл. 1.1-1.3 відображено показники інтелектуального капіталу Хмельницької області, що дозволять показати сформовані упродовж майже усього періоду існування незалежної України тенденції розвитку інтелектуального капіталу.

Таблиця 1.1

Динаміка показників оцінки складових людського капіталу Хмельницької області

Складові	Показники	1996	2006	2016
Знання, здібності, навички	1. Частка працівників, які мають вищу освіту (включаючи неповну і базову вищу освіту), % до облікової чисельності штатних працівників, по	30,8	45,8	61,2
	2. Чисельність науковців, осіб	500	122	113
	3. Чисельність студентів у ВНЗ, тис. осіб	13,6	10,9	5,2
Здоров'я	4. Чисельність лікарів на 10 тис. населення	36,2	41,3	42,9
	5. Захворюваність населення, тис. випадків	919,4	883,3	842,7
Культурно-психологічні якості	6. Відвідування закладів культури та мистецтва, тис. відвідувань	854	1007,7	1266,8
	7. Кількість релігійних організацій	917	1608	1955
Мобільність	8. Рівень прийому працівників (% середньооблікової чисельності штатних працівників)	11,8	24,4	25,9

Примітка. Складено авторами за даними [1; 2].

Як видно з табл. 1.1, чисельність працівників із вищою освітою за досліджуваний період зростає. Це свідчить про широкий доступ населення до освіти, а також про високу

кваліфікацію працівників на різних видах підприємств, установ, організацій. У той же час відбувається скорочення чисельності науковців (в 4,45 рази у 2016 році у порівнянні із 1996 роком), що підтверджує факт зменшення ролі наукової сфери в економіці регіону.

Також спостерігається зменшення чисельності студентів ВНЗ у 2016 році (у 2,6 рази у порівнянні з 1996 роком). Чисельність лікарів за останні роки зростає, поряд з цим, за даними Головного управління статистики Хмельницької області, зменшується кількість випадків захворюваності населення. Крім цього, можна відмітити покращення показників культурно-психологічної складової (збільшення відвідувань закладів культури та мистецтва на 259,1 у 2016 році порівняно із 2006 роком, збільшення кількості релігійних організацій в 2,1 рази порівняно із 1996 роком) та рівня мобільності працівників.

Зі свого боку, дані табл. 1.2 допоможуть дослідити таку складову інтелектуального капіталу Хмельницької області як організаційний капітал.

Таблиця 1.2

Динаміка показників оцінки організаційного капіталу Хмельницької області

Складові	Показники	1996	2006	2016
Інфраструктурний капітал	1. Кількість науково-дослідних організацій	10	6	8
	2. Фінансування інноваційної діяльності, грн. на 1 млн. населення	7,87	136	66,6
Інноваційний капітал	3. Кількість виконаних науково-технічних робіт на 1 млн. населення	1,9	5,9	15,7
	4. Питома вага підприємств, що впроваджували інновації, %	11,8	6,5	12,3
Капітал інтелектуальної власності	5. Кількість отриманих охоронних документів на об'єкти інтелектуальної власності на 1 млн. населення	15,4	63,8	72,1

Джерело: [1; 2].

З даних табл. 1.2 можна спостерігати, що показники інфраструктурного, інноваційного та капіталу інтелектуальної власності мають тенденцію до зростання. Так, наприклад, збільшується фінансування у грошовому виразі інноваційної діяльності, зростає кількість отриманих охоронних документів на об'єкти інтелектуальної власності. Проте питома вага підприємств, що впроваджували інновації залишається невисокою, а у 2006 році спостерігається різке її зниження, що свідчить про низький рівень практичного втілення науково-технічних розробок та інновацій.

У табл. 1.3 прослідкуємо динаміку показників соціального капіталу.

Таблиця 1.3

Динаміка показників оцінки соціального капіталу Хмельницької області

Складові	Показники	1996	2006	2016
Соціальне середовище	1. Активність виборців, %	71,74*	77,20*	69,61*
	2. Кількість зареєстрованих злочинів на 1000 населення	9,94	9,58	12,21
Соціальні мережі	3. Кількість об'єднань громадян на 1000 населення	1,1	6,2	9,7
Доступ до систем зв'язку	4. Кількість абонентів мережі "Інтернет" на 1000 населення	-	9,3	52,5
	5. Чисельність абонентів мобільного зв'язку на 100 жителів	-	52,1	86,9

Примітка:

1) Джерело: [1; 2];

2) * - взято за основу розрахунку результати виборів Президента України у 1994, 2004, 2014 роки.

Аналізуючи дані табл. 1.3, бачимо тенденцію зростання показників соціального капіталу. Зокрема, має місце поживлення активності виборців у 2006 році (на 5,46 %), а також збільшення кількості об'єднань громадян (на 8,6 об'єднань у 2016 році порівняно із 1996), кількості абонентів мережі Інтернет (у 5,6 рази) та мобільного зв'язку (в 1,7 рази). Крім цього, зростає показник-дестимулятор – кількість злочинів на 1000 населення, що призводить до погіршення стану соціального середовища та гальмування розвитку інтелектуального капіталу.

Узагальнені результати розрахунку інтегрального індексу інтелектуального капіталу Хмельницької області за 1996, 2006 та 2016 роки наведено в табл. 1.4.

Таблиця 1.4

Індекси інтелектуального капіталу Хмельницької області

Роки	Індекси складових інтелектуального капіталу			Індекс інтелектуального капіталу
	Людський капітал	Організаційний капітал	Соціальний капітал	
1996	0,328	0,010	0,018	0,159
2006	0,290	0,044	0,022	0,153
2016	0,449	0,039	0,031	0,227

Примітка. Складено авторами.

Із табл. 1.4 видно, що досліджувана область характеризується низьким рівнем розвитку інтелектуального капіталу. Про це свідчать індекси 0,159 у 1996 році, 0,153 – у 2006 та 0,227 – у 2016. Варто сказати, що спостерігається погіршення показників у 2006 році порівняно із 1996 та покращення ситуації у 2016. Це пов'язано, деякою мірою, з поживленням інноваційної діяльності, розвитком інформаційних технологій, поширенням мережі Інтернет та мобільного зв'язку.

На нашу думку, низький рівень інтелектуального капіталу Хмельницької області обумовлений цілою низкою чинників, а саме:

- зменшення фінансової підтримки науки; нерозвиненість інфраструктури інтелектуального ринку;
- втрата функцій координації з боку органів виконавчої влади всіх рівнів стосовно діяльності підпорядкованих підприємств та організацій у галузі правової охорони інтелектуальних продуктів;
- відсутність ефективних методик оцінювання об'єктів інтелектуальної діяльності як нематеріальних активів;
- обмеження свободи наукової творчості, що пов'язане з багатьма бюрократичними перепонами;
- міграція робочої сили в науково-технічній сфері тощо.

Саме на подолання цих чинників, на нашу думку, мають бути спрямовані зусилля усіх суб'єктів, причетних до управління інтелектуальним капіталом як на рівні підприємства, так і на рівні регіонів та держави в цілому. Забезпечення розвитку інтелектуального капіталу має здійснюватись через розробку і впровадження заходів, направлених на створення умов, при яких у суспільстві відбувається збільшення кількості наукових кадрів, наукових організацій, через зростання обсягів фінансування освіти, а звідси і розширення можливостей формування інтелектуального капіталу.

Використані джерела:

1. Державна служба статистики України. Головне управління статистики у Хмельницькій області. Статистична інформація [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.km.ukrstat.gov.ua/ukr/index.htm>
2. Державна служба статистики України. Статистична інформація [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/>
3. Ілляшенко С.М. Управління інтелектуальним капіталом підприємства [Текст]: монографія / С.М. Ілляшенко, Є.О. Голишева, А.В. Колодка. – Суми: ТОВ «Триторія», 2017. – 360 с.
4. Притуляк Н. М. Класифікація інтелектуального капіталу – методологічний аспект внутрішньофірмового управління [Текст] / Н. М. Притуляк // Економіка України. - 2015. - № 10. - С. 23-31.
5. Стрижак О.О. Формування інтелектуального капіталу підприємства [Текст]: автореф. дис. канд. екон. наук: спец. 08.06.01 «Економіка, організація та управління підприємствами» / О.О. Стрижак – Х. 2004. – 23 с.
6. Янишівський В.М. Інтелектуальний капітал в системі національної економіки України [Текст] : дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата економічних наук. Інститут демографії та соціальних досліджень імені М.В. Птухи Національної академії наук України. Київ – 2012. – 260 с.
7. Янишівський В.М. Методичні підходи до інтегральної оцінки інтелектуального капіталу регіону [Текст] // Демографія та соціальна економіка : науково-економічний та суспільно-політичний журнал / НАН України, Ін-т демографії та соціальних досліджень ім. М.В. Птухи. – Київ, 2010. – № 2 (14). – С. 16-25.



Токар Алла Миколаївна,

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

ФОРМИ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В СИСТЕМІ ІНСТРУМЕНТІВ ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

Виокремлення форм діяльності органів місцевого самоврядування зумовлене не лише нововведеннями в загальній управлінській лексичі. Дане відмежування представляє науковий інтерес і має практичну цінність адже побудова ефективної і дієвої системи місцевого самоврядування потребує, в першу чергу, глибинного наукового пізнання реальної управлінської практики, об'єктивних закономірностей її розвитку, які, в свою чергу, знаходять вираження в формах місцевого самоврядування.

У вітчизняній правовій науці термін «публічна адміністрація» є відносно новим і вперше на офіційному рівні був зазначений в Концепції реформування публічної адміністрації в Україні [1], що обумовило пошук наукового інтересу щодо сутності даного поняття. Так, І.Б. Коліушко та В.П. Тимошук, аналізуючи термін «публічна адміністрація» визначили його як сукупність органів та інших інституцій, підпорядкованих політичній владі, які забезпечують виконання закону та здійснюють інші публічно-управлінські функції [2]. В країнах Європейського Союзу, даний термін вживається у двох значеннях: вузькому і широкому. У вузькому сенсі під «публічною адміністрацією» розуміються «регіональні органи, місцеві та інші органи публічної

влади», «центральні уряди» та «публічна служба» [3, С.74]. В широкому значенні в праві ЄС до «публічної адміністрації», крім органів публічної влади, відносять ті органи, які не входять до неї організаційно, але виконують делеговані нею функції [4, С.27]. Не зважаючи на окремі розбіжності щодо видової різноманітності суб'єктів публічної адміністрації, органи місцевого самоврядування безумовно є в їх складі, адже законодавче визначення місцевого самоврядування як гарантованого державою права та реальної здатності територіальної громади самостійно або під власну відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення [5], вказує на основну ознаку публічного адміністрування - забезпечення інтересів всіх жителів, об'єднаних фактом постійного проживання на певній території.

Виходячи з того, що інструменти діяльності публічної адміністрації взаємообумовлені змістом її діяльності, а органи місцевого самоврядування є одним із суб'єктів публічного адміністрування, то безумовно їм властиві загальні інструменти діяльності, але необхідно враховувати специфіку статусу органів місцевого самоврядування, нормативно-регламентована діяльність яких завершується прийняттям різного роду актів. Зважаючи на те, що елементами суб'єктного складу місцевого самоврядування окрім місцевих рад та їх виконавчих комітетів входять територіальні громади, місцеві голови, голови районних, обласних, районних у місті рад, старости, органи самоорганізації населення пропонуємо форми управлінської діяльності на місцевому рівні визначати як зовнішнє вираження результатів управлінської діяльності суб'єктів місцевого самоврядування.

Аналіз положень Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [5] дозволяє до актів суб'єктів місцевого самоврядування віднести статuti територіальних громад, рішення місцевих референдумів, регламенти місцевих рад та їх структурних підрозділів, рішення місцевих рад та їх виконавчих комітетів, розпорядження сільських, селищних, міських голів, голів районних, обласних, районних у місті рад, публічно-правові договори. Саме за допомогою цих актів управлінська діяльність органів та посадових осіб місцевого самоврядування набуває предметності та зовнішнього фіксування, а самі акти виступають інструментом їх адміністрування.

Приймаючи нормативні чи інші акти у формі рішень органи місцевого самоврядування не повинні виходити за межі своїх повноважень, а прийняті рішення повинні відповідати законодавству України.

Основним суб'єктом правотворчості на місцевому рівні зі сторони органів місцевого самоврядування виступає територіальна громада. Закон про місцеве самоврядування визначаючи традиційний спосіб прийняття населенням правового рішення на місцевому референдумі, разом з тим, вводить і нову форму – місцеву правотворчу ініціативу, реалізація якої призводить до прийняття представницьким органом відповідного рішення.

Специфічною функціональною формою місцевого управління є рішення прийняті територіальною громадою на загальних зборах. Прийняття даних рішень не тягне за собою безпосередніх юридичних наслідків, однак вони повинні враховуватись в діяльності органів місцевого самоврядування.

Серед специфічних актів місцевого самоврядування, які приймаються представницькими органами особливе місце посідають статuti територіальних громад. Відповідно до національного законодавства прийняття територіальною громадою статуту повинно зумовлюватись історичними, національно-культурними, соціально-економічними та іншими особливостями здійснення місцевого самоврядування. Але, як свідчить практика, більшість таких актів на дублюють норми Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” і лише мінімально первинно врегульовують суспільні відносини в сфері місцевого самоврядування. Фактично в статутах не реалізується зазначена в

законі мета їх прийняття – врахування особливостей реалізації місцевого самоврядування адміністративно-територіальних одиниць. Тому, вбачається не досить вдалим внесення окремими народними депутатами на розгляд Верховної Ради проекту Закону України «Про затвердження Примірнього Статуту територіальної громади». Таким нормативним актом виключається можливість фіксування історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей здійснення місцевого самоврядування. Водночас, не можна недооцінювати значення відповідних актів. Статут міста є установчим документом, який визначає правовий статус міста. Він виступає основним правовим актом міста, має вищу юридичну силу і пряму дію на території відповідного міста. Відтворюючи норми закону і адаптуючи їх до місцевих умов, статут формує у населення територіальної громади більш чітке уявлення щодо реалізації їх права на місцеве самоврядування (наприклад, жителі міста Хмельницького в ст.42 Статуту територіальної громади можуть з'ясувати правила представництва на конференціях представників громадян мікрорайонів, житлових масивів, вулиць, будинків та інших територіальних утворень [6]).

Реалізуючи свої повноваження сільський, селищний та міський голова відповідно до п.20 ч.4 ст.42 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [5] може застосовувати акти управління лише у вигляді розпоряджень, які можуть мати нормативний, індивідуальний або змішаний характер.

Нормативні розпорядження місцевих голів забезпечують вирішення повсякденних питань місцевого життя, конкретизують положення законів та інших нормативно-правових актів, дозволяють враховувати специфіку адміністративно-територіальної одиниці. Такими розпорядженнями встановлюються, змінюються або скасовуються правила поведінки, що є обов'язковими для фізичних та юридичних осіб, які проживають чи знаходяться в межах села, селища чи міста. Так, до прикладу, розпорядженням Хмельницького міського голови від 22 квітня 2014 року № 74-р «Про розподіл обов'язків між міським головою, секретарем міської ради, першим заступником, заступниками міського голови та керуючою справами» [7] конкретизуються положення ч.2 ст.42 та ст.53 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Даним розпорядженням були встановлені норми щодо питань не врегульованих чинним законодавством про місцеве самоврядування, що посприяло впорядкуванню нормативної бази та спростило її застосування.

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

Необхідно звернути увагу на проблемні аспекти правового регулювання процедури прийняття таких актів. Форма актів місцевого самоврядування визначається законами, а правова регламентація здійснення нормотворчих повноважень суб'єктами місцевого самоврядування визначається локальними актами (в статутах територіальних громад, нормативних актах місцевих рад та їх виконавчих комітетів, посадових осіб). В регламентах місцевих рад, зазвичай, один із розділів присвячено питанням організації роботи ради щодо підготовки проектів, прийняття, набуття чинності та контролю за виконанням рішень ради. Водночас, статuti та регламенти місцевих рад детально не визначають процедуру реалізації нормотворчих повноважень сільських, селищних, міських голів. Наприклад, в ст.21 Регламенту Хмельницької міської ради [8], яка має назву «Хмельницький міський голова» не вказується ні форма, ні процедурні питання підготовки, прийняття та введення в дію розпоряджень міського голови, також ці питання не висвітлюються й в ст.38 «Акти органів та посадових осіб». Натомість аналіз

ст.59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [2] дозволяє виділити наступні принципи положення щодо нормотворчої діяльності місцевих голів:

- розпорядження місцевих голів підлягають обов'язковому оприлюдненню та наданню за запитом відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації». Що ж стосується оприлюднення проектів нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування, то така вимога не стосується розпоряджень, а поширюється лише на рішення місцевих рад та їх виконавчих комітетів;

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

Поза увагою законодавця залишилися питання прийняття та набуття чинності спільних органів місцевого самоврядування, які повинні прийматись з дотриманням офіційно встановленої процедури для актів кожного з суб'єктів взаємодії, яка повинна передбачати певний порядок підготовки, погодження, обговорення, експертизи проекту акта, його затвердження, реєстрації (якщо суб'єктом взаємодії є місцева державна адміністрація) і оприлюднення. Вважаємо, що процедура прийняття та порядок набуття чинності спільних актів органів місцевого самоврядування потребують окремої правової регламентації, що обумовить підвищення ефективності управлінських відносин органів місцевого самоврядування з іншими суб'єктами публічного адміністрування.

Використані джерела:

1. Концепція реформування публічної адміністрації в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.cld.org.ua/lib/94_Publadm_refconcept_13.doc. - Назва з екрану.

2. Коліушко І., Тимошук В. Реформа публічної адміністрації на місцевому та регіональному рівні як один із напрямків адміністративної реформи / І. Коліушко, В.Тимошук. [Електронний ресурс] - Режим доступу: www.municipal.gov.ua/data/loads/2005_zbirn_problemtrans_statta_koliyshko_timoshuk.doc

3. Гнидюк Н. Визначення поняття публічної адміністрації в ACQUIS COMMUNAUTAIRE / Гнидюк Н // Законодавство України: наук.-практ. коментар. - 2006. - №10. - С.74-77.

4. Комашко М.В. Деякі проблемні питання делегування повноважень у сфері здійснення місцевого самоврядування / М. В. Комашко // Держава та регіони. Сер.: Право. - 2001. - №2. - С.27-31.

5. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 року (зі змін.) // Відомості Верховної Ради України. – Офіц. вид. – 1997. - №24. – Ст.170.

6. Статут територіальної громади міста Хмельницького [Текст] [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

7. Про розподіл обов'язків між міським головою, секретарем міської ради, першим заступником, заступниками міського голови та керуючою справами : розпорядження Хмельницького міського голови від 22 квітня 2014 року № 74-р [Текст] [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://khmelnytsky.com/index.php>

8. Про затвердження Регламенту Хмельницької міської ради шостого скликання : рішення Першої сесії Хмельницької міської ради шостого скликання від 02 грудня 2010 року №5 (зі змін.) [Текст] [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.khmelnysky.com/index.php>

*Трач Оксана Михайлівна,
доцент кафедри цивільного права та процесу Хмельницького університету управління
та права, кандидат юридичних наук, доцент*

ОРГАН МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК СУБ'ЄКТ ЦИВІЛЬНИХ ПРОЦЕСУАЛЬНИХ ПРАВОВІДНОСИН У СПРАВАХ ПРО ВИЗНАННЯ СПАДЩИНИ ВІДУМЕРЛОЮ

Однією із категорій справ, що розглядається в порядку окремого провадження виступає визнання спадщини відумерлою. У разі відсутності спадкоємців за заповітом і за законом, усунення їх від права на спадкування, неприйняття ними спадщини, а також відмови від її прийняття, спадщина може бути визнана в судовому порядку відумерлою. Ця категорія справ має неабияке значення, оскільки спадщина, визнана судом відумерлою, переходить у власність територіальної громади.

Як свідчить аналіз судової статистики усього за 2016 рік судами першої інстанції по цій категорії розглянуто 1 057 справу, із них 832 справи із ухваленням рішення (в тому числі із задоволенням заяви – 761), 214 справ із залишенням заяви без розгляду, 10 із закриття провадження у справі [1].

Тривалий час орган місцевого самоврядування міг виступати єдиним ініціатором провадження з цієї категорії справ, а тому набувати цивільного-процесуального статусу заявника. Заявником йменується особа, в інтересах якої відрито провадження у справі [2, с. 198]. Крім того, із положень цивільного законодавства випливає, що орган місцевого самоврядування за місцем відкриття спадщини, а якщо до складу спадщини входить нерухоме майно - за його місцезнаходженням, зобов'язаний подати до суду заяву про визнання спадщини відумерлою. Однак ст. 1277 ЦК України не визначає правових наслідків невиконання такого обов'язку.

Наявність низки перепон, проблемних аспектів здійснення права на звернення до суду із заявою, а подекуди небажання цього, спонукало законодавця до розширення кола заявників. Відповідно до закону України від 20 вересня 2016 року «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо правової долі земельних ділянок, власники яких померли» [3] заява про визнання спадщини відумерлою може також бути подана кредитором спадкодавця, а якщо до складу спадщини входять земельні ділянки сільськогосподарського призначення - власниками або користувачами суміжних земельних ділянок. У такому разі суд залучає до розгляду справи органи місцевого самоврядування за місцем відкриття спадщини та/або за місцезнаходженням нерухомого майна, що входить до складу спадщини, тобто він набуватиме процесуально-правового статусу заінтересованої особи. Аналіз положень ст. 277 ЦПК України дає можливість стверджувати, що участь у цій категорії справ органу місцевого самоврядування є обов'язковою.

Вищенаведеним законом було також ліквідовано одну із перешкод у ініціюванні цього виду провадження. Так, доступності правосуддя у цій категорії справ органом місцевого самоврядування у якості заявника слугують положення щодо звільнення від сплати судового збору.

Аналіз судової практики свідчить про те, що мають місце непоодинокі випадки не звернення органів місцевого самоврядування до суду із заявами про визнання спадщини відумерлою за наявності усіх підстав для їх задоволення та відповідно визнання спадщини відумерлою, та має місце ініціювання такого провадження органами прокуратури [4-6]. Наприклад, прокурор Бершадської місцевої прокуратури в інтересах держави в особі Тартацької сільської ради звернувся до суду із заявою про визнання спадщини відумерлою. Чечельницький районний суд Вінницької області заяву

задоволити повністю та визнав спадщину, що залишилася після смерті ОСОБА_2, померлої 22 вересня 2007 року, а саме: земельну ділянку площею 2,5752 га, кадастровий номер 0525086400030000096 належну їй відповідно до Державного акту на право власності на земельну ділянку серії ВН №XXX, вартістю - 114552,83 гривень, відумерлою, та передання її територіальній громаді с.Тартак Чечельницького району Вінницької області [4]. В окремих рішеннях суду, ухвалених щодо заяви, поданої прокурором підкреслюється невиконання органом місцевого самоврядування обов'язку щодо подачі заяви про визнання спадщини відумерлою. Наприклад, в рішення Немирівського районного суду Вінницької області від 14.07.2017 року вказується «внаслідок невиконання Вищекропивнянською сільською радою свого обов'язку щодо передачі до суду заяви про визнання спадщини відумерлою, вищезгадане майно не перейшло у власність територіальної громади, що й стало підставою для звернення до суду прокурора» [6].

Слід зазначити, що мають місце випадки визнання протиправним бездіяльності відповідного органу місцевого самоврядування щодо визнання спадщини відумерлою та зобов'язання на підставі судового рішення протягом місяця після набрання рішення законної сили подати до суду заяву про визнання спадщини відумерлою [7; 8].

У зв'язку із цим чинне законодавство потребує детальної правового регламентації наслідків невиконання покладеного на орган місцевого самоврядування обов'язку, встановлення спрощеної процедури оскарження його бездіяльності.

У заяві про визнання спадщини відумерлою повинно бути зазначено конкретне майно, що становить спадкову масу, його місцезнаходження та докази, які свідчать про належність цього майна спадкодавцю. Органам місцевого самоврядування при підготовці заяв слід приділяти належну увагу з'ясуванню відсутності наявності спадкоємців за заповітом і за законом, усунення їх від права на спадкування, встановленню неприйняття ними спадщини, відмови від її прийняття. Для визнання спадщини відумерлою заявнику слід довести, що спадкоємці за законом і за заповітом відсутні, а саме немає фізичних осіб, які є живими на час відкриття спадщини, а також особи, які були зачаті за життя спадкодавця і народжені живими після відкриття спадщини; немає юридичної особи чи інших учасників цивільних відносин, які вказані в заповіті як спадкоємці; спадкоємці усунені від права на спадкування; спадкоємці не прийняли спадщину чи відмовилися від її прийняття (до нотаріальної контори не подано заяви про прийняття спадщини протягом шести місяців з часу відкриття спадщини; немає рішення суду про визначення спадкоємцю, який пропустив строк прийняття спадщини з поважної причини, додаткового строку для подання ним заяви про прийняття спадщини; у книзі обліку спадкових справ є заяви про відмову спадкоємців про прийняття спадщини). Вказані обставини повинні бути підтверджені відповідними доказами. Вони мають право на одержання інформації з Спадкового реєстру про заведену спадкову справу та видане свідоцтво про право на спадщину.

Органи місцевого самоврядування повинні звертати увагу, що майном вважається не лише окрема річ, сукупність речей, а також й майнові права та обов'язки. Наприклад, судом була визнана відумерлою спадщина у вигляді права на земельну частку (пай) серії Номер_1 за позовом Балтської міської ради Одеської області [9]. Відповідно до ст. 278 ЦПК суд ухвалює рішення про визнання спадщини відумерлою та про передачу її територіальній громаді. У вказаному випадку суд повинен ухвалити рішення про передачу територіальній громаді права на вищевказану земельну частку пай [10]. Таким чином, відповідна рада зможе в подальшому здійснювати дії по оформленню права на земельну частку в натурі, з отриманням Державного акту про право власності на земельну ділянку у встановленому законом порядку.

Орган місцевого самоврядування при зверненні до суду із з'явою повинен враховувати правові позиції Верховного Суду України (далі – ВСУ) щодо спадкування. Зокрема, слід звернути увагу, що до спадщини, яка не охоплена заповітом, відноситься також і спадщина, щодо якої спадкодавець склав заповіт, але особа, на користь якої був цей заповіт, померла до дня відкриття спадщини. Таку спадщину варто вважати вільною від заповіту, а тому право на спадкування цієї частки майна одержують спадкоємці за законом (статті 1261–1265 ЦК). Спадкоємець, який помер до відкриття спадщини, не може вважатись таким, що не прийняв спадщину або відмовився від неї (постанова ВСУ від 22.06.2016 у справі № 6-2946цс15) [11]. До складу спадщини не входить право користування земельною ділянкою, яке підтверджується актом на право користування померлої особи (постанова ВСУ від 5 жовтня 2016 р. у справі № 6-2329цс16) [12]. Відсутність свідоцтва про право на спадщину не позбавляє спадкоємця права на спадщину (ч. 3 ст. 1296 ЦК України). Спадкові права є майновим об'єктом цивільного права, оскільки вони надають спадкоємцям можливість успадкувати майно (прийняти спадщину), але право розпорядження нею виникає після оформлення успадкованого права власності у встановленому законом порядку (постанова ВСУ від 08.04.2015 у справі № 6-33цс15) [13].

Аналіз судової практики, статистичних даних дають можливість дійти висновку про необхідність підвищення якості складання заяв по цій категорії справ, в тому числі у сфері визначення кола заінтересованих осіб, наведення відповідних доказів, що вказують на відумерлість спадщини.

Матеріали судової практики вказують на те, що суди подекуди задовольняються заяви про визнання спадщини відумерлою за відсутності відповідних підстав для цього. Зокрема, наприклад, не перевірили наявності у спадкодавця спадкоємців і не вирішивши питання про їх залучення до участі в справі [14; 15], на підставі неналежних, недопустимих доказів (з інформаційної довідки зі Спадкового реєстру не можливо зрозуміти взагалі відносно якої особи надані відомості, прізвище, ім'я та по-батькові спадкодавця зазначені з пропуском букв) [16]. Певний відсоток рішень судів першої інстанції про визнання спадщини відумерлою скасовується у зв'язку із застосуванням норм, які не регламентують спірні правовідносини (зокрема, положень ЦК України натомість ЦК УРСР) [17; 18].

Нагальною є потреба зростання ефективності діяльності в цьому напрямку судів першої інстанції. Адже судами апеляційної інстанції за 2016 рік було переглянуто 109 рішень із цієї категорії справ. Як нами зазначалось за цей період судами першої інстанції було ухвалено 832 рішення. Апеляційними судами 95 рішень було скасовано, в тому числі 61 із ухвалення нового рішення, 5 із закриттям провадження у справі, 29 із залишенням заяви без розгляду. 13 апеляційних скарг було відхилено і рішення залишено без змін [19].

Використані джерела:

1. Звіт судів першої інстанції про розгляд справ у порядку цивільного судочинства за 2016 рік / Судова влада України. Судова статистика. URL: http://court.gov.ua/inshe/sudova_statystyka/2016_zvit
2. Цивільний процес : навч. посіб. / [А. В. Андрушко, Ю. В. Білоусов, Р. О. Стефанчук, О. І. Угриновська та ін.] ; за ред. Ю. В. Білоусова. К. : Прецедент, 2005. 293 с.
3. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо правової долі земельних ділянок, власники яких померли: закон України від 20.09.2016 р. № 1533-VIII // Відомості Верховної Ради України. 2016. № 44. Ст. 747.

4. Рішення Чечельницького районного суду Вінницької області 28.02.2017 р. Справа № 151/131/17 / Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/65048978>
5. Рішення Ічнянського районного суду Чернігівської області 29.09.2017 р. Справа № 733/1359/17 / Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/69233312>
6. Рішення Немирівського районного суду Вінницької області від 14.07.2017 р. Справа № 140/408/17 / Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/68659186>
7. Постанова Балаклійського районного суду Харківської області від 17.06.2016 р. Справа № 610/1974/16-а / Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/62356326>
8. Ухвала Харківського апеляційного адміністративного суду від 25.10.2016 р. / Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/62356326>
9. Рішення Балтського районного суду Одеської області від 29.05.2017 р. Справа № 493/574/17 / Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/66754443>
10. Рішення Апеляційного суду Одеської області від 05.09.2017 Справа № 493/574/17с / Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/68765558>
11. Постанова Судової палати у цивільних справах Верховного Суду України від 22.06.2016 р. у справі № 6-2946цс15 / Верховний Суд України. URL: [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/\(documents\)/42074EAC630E914AC2257FE60041BF0C](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(documents)/42074EAC630E914AC2257FE60041BF0C)
12. Постанова Судової палати у цивільних справах Верховного Суду України від 05.10.2016 р. у справі № 6-2329цс16 / Верховний Суд України. URL: [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/\(documents\)/ECE4145B6D3CC85AC225804A0051AFA3](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(documents)/ECE4145B6D3CC85AC225804A0051AFA3)
13. Постанова Судової палати у цивільних справах Верховного Суду України від 08.04.2015 р. у справі № 6-33цс15 / Верховний Суд України. URL: [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/\(documents\)/D8FFD2A161B0C3E9C2257E27001CBBF9](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(documents)/D8FFD2A161B0C3E9C2257E27001CBBF9)
14. Рішення Апеляційного суду Черкаської області від 27.06.2017 р. Справа № 22-ц/793/1410/17 / Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/67389588>
15. Рішення Апеляційного суду Черкаської області 25.07.2017 р. Справа № 22-ц/793/1362/17 / Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/67933626>
16. Рішення Апеляційного суду Донецької області 13.09.2017 р. / Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/68895330>
17. Рішення Апеляційного суду Донецької області від 15.11.2017 р. / Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/70279576>
18. Рішення Апеляційного суду Херсонської області від 21.11.2017 р. / Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/70534049>
19. Звіт апеляційної інстанції про розгляд апеляційних скарг в цивільних справах за 2016 рік / Судова влада України. Судова статистика. URL: http://court.gov.ua/inshe/sudova_statystyka/2016_zvit



Требик Людмила Петрівна,

доцент кафедри публічного управління та адміністрування Хмельницького університету управління та права, кандидат наук з державного управління

ОБҐРУНТУВАННЯ РОЛІ ІНФОРМАЦІЙНО – КОМУНІКАЦІЙНОЇ КОМПЕТЕНТНОСТІ У ПІДВИЩЕННІ КВАЛІФІКАЦІЇ УПРАВЛІНСЬКИХ КАДРІВ РЕГІОНУ

Реалізація стратегічних реформ "Україна – 2020" та здійснення успішної децентралізації державної влади актуалізують проблему підвищення кваліфікації управлінських кадрів регіону. Її пріоритетним напрямом, на нашу думку, постає інформаційно-комунікаційне забезпечення їх професійної управлінської діяльності, оскільки широке запровадження в управлінській діяльності суб'єктів владних повноважень регіону інформаційно-технологічної інфраструктури, активне використання теоретичних положень теорії моделювання, системно-структурного аналізу, прогнозування, алгоритмів оптимального управління тощо, формують нові підходи до вирішення як практичних, так і теоретичних проблем підвищення ефективності й результативності не лише підвищення їх кваліфікації, а й їх професійної діяльності.

Ми вважаємо, що автоматизація й комп'ютеризація професійної діяльності управлінських кадрів регіону має базуватись передусім на створенні, запровадженні та ефективному використанні нових інформаційно-комунікаційних технологій, автоматизованих робочих місць, сучасних автоматизованих інформаційно-пошукових систем для інформаційно-комунікаційного забезпечення не лише підвищення їх кваліфікації, а й посилення успішності їх щоденної професійної діяльності.

Проведений аналіз зарубіжного досвіду процесу підвищення кваліфікації дозволили виявити низку основних проблем, які негативно впливають на конструктивний розвиток підвищення кваліфікації управлінських кадрів регіону, зокрема [1, с.212-216]:

- відсутність стандартів управлінських послуг та низький рівень їх надання;
- загострення дефіциту компетентності, низький професіоналізм державних службовців;
- непередбаченість діючої кадровою політикою (відбір, конкурс, призначення тощо) обов'язкової професійної інформаційно-комунікаційної підготовки претендентів на посади;
- відсутність наступності, ситуативність та перервність у професійному навчанні управлінських кадрів;
- невідповідність змісту навчання змісту професійної діяльності суб'єктів владних повноважень;
- відсутність підвищення кваліфікації осіб, що займають вищі керівні посади в органах законодавчої та виконавчої влади (часто вони віднесені до категорії політичних посад), причому рівень їхнього професіоналізму нині не є пріоритетним чинником удосконалення якісних показників управлінської діяльності;
- незабезпеченість діючою системи підвищення кваліфікації управлінських кадрів впливу на рівень їх інформаційно-комунікаційної компетентності;
- нечіткість взаємозалежності рівня знань, результатів та періодичності підвищення кваліфікації з умовами оплати праці і просування по службі;
- відсутність єдиної системи оцінювання і стимулювання УКР до професійного інформаційно-комунікаційного навчання та самоосвіти;
- обмеженість та неефективне використання фінансових й матеріально-

технічних ресурсів, що не сприяє належній ефективності навчального процесу щодо оволодіння управлінцями технологіями та методами інформаційно-комунікаційної освіченості.

Існування таких суттєвих проблем в системі підвищення кваліфікації управлінських кадрів регіону підтверджує нашу думку про те, що дотепер існує помилкове ставлення до інформаційно-комунікаційної освіти управлінських кадрів в цілому кадрів управління регіонального рівня зокрема як до процесу набуття ними лише базових навичок комп'ютерної грамотності. Нині мова має йти про набуття ними інформаційно-комунікаційної компетентності як передумови успішного виконання ними посадових обов'язків.

Це особливо важливо в контексті необхідності вирішення проблеми "старіння" раніше отриманих знань, так званого "періоду напіврозпаду професійної компетентності" [2, с.38]. На нашу думку, вирішення цієї проблеми нині є пріоритетним для управлінських кадрів регіону. Саме тому ми вважаємо, що управлінець будь-якого ієрархічного рівня, регіонального зокрема в процесі підвищення кваліфікації зобов'язаний усвідомити себе самостійною, самокерованою особистістю, яка, по-перше, володіє запасом життєвого, професійного, спеціального досвіду, що є важливим джерелом в системі безперервної освіти керівних кадрів; по-друге, прагне за допомогою навчання вирішити свої життєво важливі проблеми й досягти конкретних цілей; по-третє, ефективно й результативно реалізує отримані у навчанні знання, вміння, навички, особистісні якості [3, с. 391].

Погоджуючись з А.К. Марковою, ми вважаємо, що нині необхідно акцентувати увагу на тому, що підвищення кваліфікації управлінських кадрів регіону, як і їх безперервна освіта в цілому виконує по відношенню до них роль соціального захисту. Це пояснюється тим, що освічений управлінець набуває більшої внутрішньої свободи дій, рішень, вчинків. Менше прив'язуючись до середовища, він стає менше скутим стереотипами й пересторогами та мобільнішим у прийнятті управлінських рішень, управлінні підлеглими співробітниками, взаємозацікавленій взаємодії з громадою та її жителями [2, с. 38-39].

Очевидно, що саме із своєрідності управлінських кадрів регіонального рівня мають впливати завдання підвищення рівня їх професійної кваліфікації. Основними серед них ми вважаємо [4, с.386]:

- оновити знання, долаючи розрив між раніше отриманою професійною підготовкою та новими вимогами до управлінської діяльності;
- переформатувати застарілі установки, професійний менталітет, стереотипи, штампи тощо;
- проаналізувати наявний власний досвід з сучасної точки зору;
- стимулювати мотивацію до подальшого саморозвитку, самовдосконалення;
- допомогти подолати помилки накопиченого практичного досвіду і усталені професійні деформації особистості;
- здійснити спеціальну реабілітацію, виправлення "професійного вигорання", внутрішньої резигнації, "соціального травматизму" тощо;
- надати управлінцю сучасні засоби для власного професійного й духовного відновлення;
- допомогти враховувати позитивний досвід професійної діяльності та "переплавляти" його в індивідуальний професійний досвід;
- навчити проектувати подальше професійне та кар'єрне зростання;
- допомогти здійснювати професійну діагностику та самодіагностику рівня професіоналізму, аналізувати свій професійний розвиток в цілому і прогнозувати його подальше розгортання;

- навчити постійно враховувати інтереси споживачів результатів управлінської професійної діяльності, яким є: пересічні українці, територіальна громада та її жителі, країна, держава.

Завдання підвищення професійної кваліфікації визначають способи її організації і здійснення. Тому у нашому дослідженні підвищення кваліфікації управлінських кадрів регіону ми розуміємо як трансформацію кожного управлінця-слухача в активного суб'єкта навчального процесу в процесі підвищення рівня його кваліфікації, оновлення його мотиваційної та функціональної сфери професійної діяльності на основі отриманих знань, умінь, навичок.

Інформаційна компетентність управлінських кадрів регіону є сформованою здатністю використовувати одержані за допомогою навчання знання, уміння, навички щодо створення, збереження та передавання інформації із застосуванням ІКТ, що формують та визначають інформаційну культуру кожного керівника і є основою для його успішної професійної діяльності.

Необхідність володіння управлінцю інформаційно-комунікаційною компетентністю пояснюється пріоритетністю завдань Української держави на сучасному етапі. Їх виконання передбачає розвиток інформаційного суспільства, спрямованого на створення інноваційної моделі функціонування високотехнологічного суспільства. У ньому кожний пересічний громадянин матиме усі умови для створення й накопичення інформації і знань, володітиме вільним доступом до них, матиме можливості для користування й обміну ними. Це забезпечить реалізацію українцями свого конституційного права на інформацію.

Інформаційно-комунікативна компетентність УКР має стати передумовою не лише особистісно-професійно-професіональної ефективності, а й результативності їх управлінської діяльності в контексті успішності започаткованих у державі стратегічних реформ і сутнісних трансформацій.

Використані джерела:

1. Требик Л.П. Методи впровадження ІКТ у діяльність та підвищення кваліфікації управлінських кадрів регіону [Текст] / Л.П. Требик // Науково-практична конференція за міжнародною участю: Реформування системи державного управління та державної служби: теорія і практика: матер. Наук-практ. конф. За між нар.уч. (22 жовтня 2010 р.): у 2 ч. Ч2/за наук. ред. чл.-кор. НАН України В.С. Загорського, доц. А.В. Ліпенцева. – Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2010. – С.212-216.
2. Маркова А.К. Психология профессионализма [Текст] / А.К. Маркова. – М. : Международный гуманитарный фонд "Знание", 1996. – 312 с.
3. Колпаков В.М. Управление развитием персонала [Текст] : учеб. пособие для студентов вузов. – К. : МАУП, 2006. – 712 с.
4. Требик Л.П. Критерії формування інформаційної компетентності лідерів місцевих громад [Текст] / Л.П. Требик // Управлінське лідерство: колективна монографія / за заг. ред. В.В. Толкованова. – Хмельницький : ПП Мельник А.А., 2013. – С.383-391.



Требик Людмила Петрівна,

доцент кафедри публічного управління та адміністрування Хмельницького університету управління та права, кандидат наук з державного управління

Чебан Олена Вадимівна,

студентка 2-го курсу магістратури за спеціальністю публічне управління та адміністрування факультету управління та економіки Хмельницького університету управління та права

НАПРЯМИ ПІДВИЩЕННЯ РІВНЯ ІНФОРМАЦІЙНО-КОМУНІКАЦІЙНОЇ КОМПЕТЕНТНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Державний службовець постійно взаємодіє із громадянами, допомагаючи їм у вирішенні соціальних, господарських і особистих проблем; спілкується із суб'єктами, що належать до різних соціальних прошарків і груп; контактує із представниками різних суспільно-політичних сил і формувань; обговорює питання, пов'язані з виконанням службових обов'язків, прийняттям рішень, організацією заходів і т.п. і ряд взаємодій у сучасному світі переходять у електронну площину. Тому від сучасних державних службовців вимагається не лише освіченість, уміння працювати з людьми на високому рівні культурних, професійних, морально-етичних вимог, а й зобов'язаний постійно підвищувати рівень своєї інформаційно-комунікаційної компетентності.

Вагоме підґрунтя для дослідження інформаційно-комунікаційної компетентності державних службовців внесли наступні вчені: В.Л.Акуленко, Н.В.Баловсяк, М.Г.Дзугоева, О.Б.Зайцева, Л.А.Пашко, В.М.Сороко та ін.

Інформаційно-комунікаційна компетентність достатньо широке поняття і визначається на сучасному етапі розвитку неоднозначно. Ми розуміємо під інформаційно-комунікаційною компетентністю державних службовців - системне утворення знань, умінь, навичок щодо інформаційно-комунікаційних технологій та досвід їх використання в управлінській діяльності для ухвалення принципово нових рішень у мінливих умовах або непередбачених ситуаціях з використанням нових технологічних засобів, а також здатність удосконалювати свої знання, уміння, навички.

Так як державні службовці слугують посередником між державною та суспільством, їм необхідно постійно підвищувати рівень інформаційно-комунікаційної компетентності. ХХ століття – це століття миттєвого розвитку інформаційних технологій, тому державні службовці повинні бути ознайомлені з усіма можливими напрямками розвитку даної компетентності. Ми можемо спостерігати, що службовці під час виконання певних завдань, частково підвищують рівень інформаційно-комунікаційну компетентність, Про це свідчить результати дослідження рівня даного виду компетентності державних службовців Хмельницької обласної адміністрації та Хмельницької обласної ради. Для початку необхідно визначити рівень інформаційно-комунікаційної компетентності державних службовців. Для цього використовувався спосіб анкетування, який містив 11 важливих критеріїв, за допомогою яких визначалося рівень та розуміння державними службовцями їх інформаційно-комунікаційної компетентності. Важливість даних критеріїв полягає в тому, що необхідно побачити:

- теоретичну базу працівників, адже без розуміння поняття не можна пояснити його дію на практиці;

- самооцінка – важливий критерій для державного службовців, так як визначає рівень успішності у даній сфері. Данна оцінка може бути адекватна та не адекватна. Адекватна – це коли можливості рівні досягненням, не адекватна – завищеною або занадто заниженою;

- підвищення рівня інформаційно-комунікаційної компетентності – необхідно вияснити чи бажають державні службовці підвищувати свої вміння. Це необхідно для покращення ефективності виконання завдань;
- заходи для покращення виконання роботи – невід’ємний показник інформаційно-комунікаційної компетентності, адже модернізація державної служби повинна проходити в умовах постійного навчання державних службовців за допомогою різного роду тренінгів, конференцій тощо;
- технічне забезпечення – державні службовці постійно працюють з документами, тому вони повинні користуватися різного роду ОРГ технікою;
- електронне врядування, електронний документообіг, електронно-цифровий підпис, вміння користуватися сайтами – це елементи інформаційно-комунікаційної компетентності державного службовців. Тому необхідно вияснити наскільки державні службовці є обізнаними;
- досвід роботи – цей показник дає можливість визначити рівень знань та рівень компетентності, адже чим більший досвід тим службовець є досвідченим;
- стать – це стосується гендерної політики, адже жінки у даній сфері рівні чоловікам. Вік - також показник компетентності державного службовця. Хоча він не завжди відповідає компетентності працівників;
- знання іноземних мов – показник освіченості та інтелектуального розвитку, показник словникового запасу державного службовців.

Таблиця 1. Результати дослідження інформаційно-комунікаційної компетентності державних службовців

№	Критерій	Результати дослідження
1	«Поняття «інформаційно-комунікаційна компетентність»	Даний критерій, показує нам чи володіють службовці термінологією або хоча б можуть з орієнтуватися в понятті «інформаційно-комунікаційна компетентність» На дане питання службовці могли обрати декілька варіантів відповідей. Відповідно результатам більшість не відповіли правильно. Відповідь №3 набрала найбільшу кількість відповідей, а саме «17». «14» службовців відповіли і на №1 і на №2.
2	«Рівень інформаційно-комунікаційної компетентності»	Більшість службовців оцінюють себе високим рівнем. Лише десятеро оцінюють себе оцінкою «5», а саме профі. Оцінка «4» мають 22 службовці. Також є єдиний службовець, який оцінює себе у два.
3	«Підвищення навиків, знань та вмінь, що стосується «інформаційно-комунікаційної компетентності»»;	Характеристику третього і четвертого критерія можна об’єднати, так як вони є залежними. Більшість службовців прагнуть постійно підвищувати свою компетентність, на нашу думку це є досить позитивним показником. Так як для службовців проводять постійно тренінги, короткострокові семінари і т.д.
4	«Заходи, щодо покращення ефективності роботи державних службовців»	

5	«Наявність технічних засобів на робочому місці»;	Службовці забезпечені достатньою кількістю оргтехнікою. 39 службовців мають – комп'ютер, мишку, клавіатуру; 35 – принтер; 20 – сканер. А також троє службовців користуються власним комп'ютером, а саме ноутбуком.
6	«Користування ЕЦП (електронно-цифровий підпис)»	9 службовців користуються електронно-цифровими підписами, а 31 – ні. Під час опитування ми дізналися, що ЕЦП користуються лише керівники.
7	«Проекти електронного врядування»	20 службовців не знаються і не користувалися електронним врядування., Найбільше, а саме 18 службовців, знають про Проект «Відкритий Уряд» та 16 – про Проект «Електронне урядування та електронний документообіг».
8	«Сайти, якими користуються під час робочого процесу»	Анкетування проводилося для службовців Хмельницької обласної ради та Хмельницької обласної адміністрації, тому найбільше користуються саме їхніми сайтами, також користуються сайтами КМУ та ВР.
9	«Досвід роботи на державній службі»	Працюють, як молоді та і вже досвідчені службовців. 5-ть років досвіду на роботі мають 7-ро службовців – це найвищий показник, 10-ть років досвіду мають 5-ть службовців, 25-років – троє службовців та 30-ть років досвіду 2-є службовців.
10	«Стать», «Вік»	Більша кількість працюючих це жінки, а саме 28 і лише 12 чоловіків. переважає категорія «26-35» і становить 14 службовців. Це молода вікова група, яка повна ідей і готова для того щоб навчатися новому. Також варто відмітити, що 12 службовців відносяться до групи «35-45» - це група службовців, які вже пройшли певний прошарок та отримали досвід роботи в певних відділах і претендують на підвищення то службовій кар'єрі. Вікові групи «45-56» та «56-65» лише «8» і «6» службовців відповідно.
11	«Знання іноземних мов».	Службовці знаються іноземні мови. Достатня кількість службовців володіють англійською мовою на різних рівнях: один службовець – початківець з нуля, нижче середнього – 12 службовців, середній рівень – 12 службовців, також троє на рівні профі.

		Також службовці володіють німецькою і польською мовами на рівнях початківця та профі. Один службовець володіє французькою мовою на рівні середнього. Троє службовців не володіють жодною мовою.
--	--	---

З даного дослідження бачимо, що державні службовці є досвідченими та компетентними своїй галузі. Але ж все ж таки є деякі недоліки, що стосується їхньої діяльності. Ці недоліки з однієї сторони стосується законодавства. Адже відбувається реформи щодо державного управління, в результаті були скасовані нормативно-правові документи. Був викладений в новій редакції Закон України «Про державну службу» зі змінами та доповненнями від 03.08.2017 року [1], якому чітко прописано, що кожен державний службовець повинен бути забезпечений відповідною ОРГ технікою та повинен підвищувати компетентність відповідно законодавства. В «Стратегії реформування державного управління України на 2016-2020 роки» [3], а саме «План заходів з реалізації Стратегії реформування державного управління України на 2016-2020 роки» чітко прописано коли повинен службовець підвищувати свою професійну компетентність, в тому числі це стосується інформаційно комунікаційну компетентність, хто цим займається у певному секторі, терміни проходження і мета.

Але немає відповідно створеної програми для службовців, щодо стосується інформаційно-комунікаційної компетентності. Тому пропонується варіант, це створення Індивідуальної програми, яка міститиме пункти, що стосується інформаційно-комунікаційної компетентності:

- отриманні знання на посаді або знання при прийнятті на посаду (співбесіда)
- тема навчання (визначається за потреби службовця, або запланована);
- вид навчання (а саме тренінги, курси, платформи, дистанційне навчання);
- термін;
- вартість навчання (необхідно для бухгалтерії);
- результати навчання (отриманий сертифікат чи свідоцтво, яке додається до програми);
- отримані знання (за допомогою тестування проводить державна установа);
- знання іноземної мови (за допомогою тестування або співбесіда);
- інформаційно-комунікаційна компетентність (знання, вміння та навички роботи з персональним комп'ютером, мобільними пристроями, програм, користування інтернет-ресурсами);
- що необхідно змінити для покращення інформаційно-комунікаційної компетентності (письмово)

Виходячи з того, що кожен день нам світ приносить щось нове у сфері інформатизації та інновацій, дану програму необхідно проходити один раз на рік. В ідеалі повинен бути створений відповідний відділ, який контролював цей процес.

Один з напрямків підвищення компетентності це можливо за допомогою самоосвіти, сьогодні існує безліч платформ для цього. Ми можемо виділити наступні:

1) платформа «prometheus» - офіційне посилання <https://prometheus.org.ua/>. Це безкоштовні онлайн-курси від викладачів КНУ, КПІ та Києво-Могилянської академії. Prometheus надає безкоштовну можливість університетам, провідним викладачам та компаніям-лідерам у своїй галузі публікувати та розповсюджувати курси на цій платформі. Кожен курс складається із відеолекцій, інтерактивних завдань, а також форуму, на якому студенти мають змогу поставити питання викладачу та поспілкуватись один з одним;

2) платформа IRI – офіційне посилання <https://www.iri.org.ua/pro-navcalnu-platformu>. Це онлайн-навчання є освітнім інтернет-ресурсом для українських громадян, які прагнуть дізнатися більше про роботу своєї влади, принципи демократії та передові практики належного врядування в Україні;

3) на офіційному сайті Всеукраїнського центру підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування (<http://www.centre-kiev.kiev.ua/news/news.shtml>) також проводиться Дистанційна форма навчання;

4) платформа LINGVA.skills – офіційне посилання <https://www.lingva.ua/>. На даному інтернет ресурсі проводиться Інноваційна онлайн Основна мета - Покращити знання та навички володіння іноземними мовами державними службовцями у відповідності до стандартів ЄС.

Є недоліки давного напрямку, адже не завжди державний службовець має час, можливість чи бажання, також ніхто не перевірить чи пройшов він курс чи ні.

Отже, для державних службовців сьогодні створюються різного роду варіанти для підвищення рівня інформаційно-комунікаційної компетентності. Адже державні службовці, це люди які є невід'ємною частиною керівного апарату держав, на них покладені функції працювати та взаємодіяти з суспільством. А суспільство як правило постійно розвивається та використовує все нові і нові інновації.

Використані джерела:

1. Закон України «Про державну службу» » зі змінами та доповненнями від 03.08.2017 року: [Електронний ресурс] – Режим доступу <http://rada.gov.ua>

2. Кисла І. Г. Підходи до формування інформаційної компетентності / І. Г. Кисла // Інформаційні технології в освіті. – 2008. – № 2. – С. 110-113., С.111-112.

3. Стратегії реформування державного управління України на 2016-2020 роки: [Електронний ресурс] – Режим доступу <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/726-2017-%D1%80>



Хом'як Оксана Юріївна,

студентка 6-го курсу заочної форми навчання юридичного факультету Хмельницького університету управління та права

ПРАВОВИЙ СТАТУС ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Зі зміною суспільних реалій сьогодення виникає нагальна потреба у дослідженні питання правового статусу об'єднаних територіальних громад.

Поняття територіальної громади законодавчо закріплене на найвищому рівні, а саме у Конституції України ст.140, яка вказує на те, що місцеве самоврядування є правом територіальної громади - жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста - самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. А також, що місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи.

Отже, виходячи із зазначеного положення на місцевих рівнях не лише функціонують, але й наділені певними правами. Проте, для того, аби місцеве самоврядування ефективно функціонувало як цілісна система, варто зосередити увагу на

процесах, які відбуваються на рівні його основних структурних елементів, якими є територіальні громади. Оскільки, саме на рівні територіальних громад формуються основи громадянського суспільства, закладається підґрунтя соціального, економічного та культурного розвитку країни. Між тим, сьогодні відносини між державою та територіальними громадами формуються не на принципах рівноправ'я та партнерства, а на основі підлеглості та підзвітності. Виходячи з цього, територіальні громади сьогодні фактично позбавлені ресурсів для розвитку та можливостей самостійно захищати свої інтереси, що призводить до занепаду всього місцевого самоврядування. Зазначене обумовлює необхідність удосконалення чинного законодавства щодо визначення їх правового статусу та механізмів реалізації своїх соціальних ролей та функцій.

Питанням щодо правового статусу територіальної громади займалися низка вітчизняних вчених, серед яких варто виділити М. Баймуратова, О. Батанова, М. Орзіха, В. Погорілка, О. Фрицького. Історичний аспект розвитку територіальних громад викладений у працях М. Грушевського, В. Кравченка, І. Козюри, В. Куйбіди та ін. Проте, визначення статусних характеристик територіальних громад в Україні, їх місця в системі державно-владних і суспільних відносин досі залишається актуальною науковою проблемою, яка потребує ретельного дослідження.

Місцеве самоврядування як спосіб самоорганізації та самодіяльності населення (територіальної громади), як цілісна система має відбуватися в первинних осередках, на найнижчих рівнях управління, оскільки саме таким чином виражаються та захищаються інтереси та свободи територіально визначеного населення.

Розвиток та функціонування територіальних громад особливого статусу набули з часів проголошення України незалежною, про що свідчить і прийняття Конституції України, яка містить відповідну статтю. Визначення територіальної громади надається і в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні». У статті 1 визначається, що територіальна громада – це «жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр».

На сьогодні, особливо актуальним постає питання особливості правового статусу об'єднаних територіальних громад, оскільки з проголошенням проведення децентралізації розпочався активно процес об'єднання територіальних громад. Такому процесу передувало прийняття цілої низки законодавчих актів, зокрема із прийняттям Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» питання щодо правового статусу, порядку створення, а також державної підтримки об'єднаної територіальної громади були врегульовані на законодавчому рівні.

Станом на сьогодні при проведенні адміністративної реформи виникає багато проблемних питань, які на жаль не мають чіткого врегулювання та потребують вдосконалення законодавчої бази.

Так, зокрема, можна стверджувати, що недоліки чинного законодавства утруднюють виконання територіальними громадами в Україні більшості своїх історично усталених функцій, зокрема соціальної, політичної (через відсутність дієвих механізмів інтеграції громадян та інститутів реалізації їх спільних інтересів) та економічної (через обмеженість можливостей щодо управління своїми доходами, недосконалість бюджетної системи). Неможливість виконання своїх функцій нівелює сам інститут територіальної громади, робить невизначеними перспективи розвитку в Україні інституту місцевого самоврядування. Чинне законодавство дещо суперечить традиційним, історично загартованим принципам самоорганізації та ефективного функціонування територіальних громад в Україні. Без сумніву, вирішення проблем розвитку територіальних громад носить комплексний характер.

Для ефективного функціонування об'єднаних територіальних громад в Україні необхідно звернути увагу на вдосконалення законодавчої бази у сфері бюджету та податків, комунальної власності, також варто особливу увагу приділити питанням делегування повноважень, в якому мають бути чітко закріплені механізми вдосконалення взаємовідносин між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування щодо делегування та виконання владних повноважень, реалізації державної влади на місцях з урахуванням необхідності ефективного вирішення питань місцевого значення.

Отже, питання щодо правового статусу об'єднаних територіальних громад потребує ретельного дослідження та вдосконалення, і в першу чергу на законодавчому рівні, оскільки відсутні чіткі механізми реалізації адміністративної реформи (децентралізації) на законодавчому рівні.

Використані джерела:

1. Бутко І. Деякі проблеми становлення і розвитку територіального самоврядування в Україні / І. Бутко // Місцеве та регіональне самоврядування в Україні, 1992. – № 3. – С. 8.
2. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua>.
3. Закон України «Про співробітництво територіальних громад» – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua>.
4. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України від 28 червня 1996 р. // ВВР України. – 1996. – № 30.
5. Шаповал В.Д. Конституційно-правовий статус сільського, селищного, міського голови в Україні / Шаповал В.Д. Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.02 Київський Національний університет внутрішніх справ України. – К.: – 2009. – 220 с.
6. Асоціація міст України [Електронний ресурс]. – Джерело інформації: <http://www.auc.org.ua/novyna/pro-problemy-obyednannya-terytorialnyh-gromad-na-zasidannipravlinnya-kyuivskogo-rv-amu>.
7. Деякі питання реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 вересня 2016 р. № 688-р / Урядовий портал [Електронний ресурс]. – Джерело інформації: <http://www.kmu.gov.ua/control/ru/cardnpd?docid=249350402>.
8. Європейська хартія місцевого самоврядування від 06.11.1996 р. [Електронний ресурс].- Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994_036.



Чмир Олена Сергіївна,

*професор кафедри публічного управління та адміністрування
Хмельницького університету управління та права, доктор економічних наук, професор*

ВІДКРИТІ ДАНІ ЯК РЕСУРС ІННОВАЦІЙНИХ ЗМІН МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Відкриті дані являють собою інформацію, яка не має обмежень для оприлюднення (не містить відомостей, що відповідно до законодавства підлягають охороні від

несанкціонованого доступу) та подана у форматі, який дозволяє її автоматизоване оброблення електронними засобами, вільний та безоплатний доступ до неї, а також її подальше використання.

Відкриті дані – це не лише публічна інформація у розумінні задокументованих даних, «отриманих або створених у процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством... або ... <тих, що> знаходяться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації» [1].

Поряд із правовою інформацією, відомостями про діяльність органів влади та управління, це також дані окремих компаній, громадських та бізнесових об'єднань, регіонів та країн, наукова та освітня література, дані про інноваційні розробки тощо. Йдеться, зокрема, і про інформацію, яка збирається під час цифрового життя громадян, тобто їх цифровий відбиток. Останній, або digital footprint, - це сукупність інформації про усі дії користувача мережі інтернет під час його перебування у цифровому просторі, включаючи провідний та мобільний інтернет, різні форми спілкування у веб-просторі, користування фото-, аудіо- і відеоконтентом. Фактично створюється база даних загальнодоступних та конфіденційних відомостей, включаючи персональні дані. Коли такі масиви інформації про діяльність підприємств, установ і громадян є надзвичайно масштабними та неструктурованими, вони отримують назву «великі дані» або «big data» [2].

Описані вище масштабні та різнопланові ресурси є надзвичайно важливими для розвитку місцевого самоврядування, зокрема щодо покращання якості життя населення, формування сприятливого середовища економічного і соціального розвитку громад.

Адже місцеве самоврядування – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади (жителів, об'єднаних постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільного об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр) самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [3, 4].

Основними завданнями, які серед іншого, вирішує місцеве самоврядування, є забезпечення збалансованого економічного і соціального розвитку відповідної території, ефективне використання природних, трудових і фінансових ресурсів, вирішення нагальних проблем жителів, збереження природних екосистем, створення належних умов розвитку підприємництва.

З огляду на це місцеві громади через відповідні інституції беруть участь у підготовці пропозицій до програм соціально-економічного та культурного розвитку областей і загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального та культурного розвитку України [4]. Члени територіальної громади мають право у порядку місцевої ініціативи ініціювати розгляд актуальних питань, що безпосередньо відносяться до відання місцевого самоврядування [5].

Зазначені завдання неможливо ефективно реалізувати без відкритого доступу до сучасної інформації та ефективної взаємодії інституцій місцевого розвитку, управління, самоврядування і населення, що проживає на певній території.

Під «відкритим доступом» ВОАІ (Будапештська ініціатива відкритого доступу) розуміє безкоштовний доступ до інформації через всесвітню мережу Інтернет, який забезпечує будь-яким користувачам можливість читати, завантажувати, копіювати, поширювати, друкувати, шукати або посилатися на повні дані, сканувати їх для індексування, передавати у вигляді даних до програмних продуктів або використовувати

в будь-яких інших законних цілях без фінансових, юридичних чи технічних бар'єрів, крім тих, які невіддільні від отримання доступу до інтернету [6].

Наукові та освітні дані, представлені у відкритому доступі, створюють необхідну базу інноваційного розвитку. Опанування новітніх теорій та концепцій, отримання інформації про кращі зарубіжні та вітчизняні практики, сучасні технології управління та виробництва, є основою прийняття якісних управлінських рішень [7]. Крім того, використання великих даних у поєднанні з системами математичного аналізу, моделювання і штучного інтелекту дозволяє оптимізувати шляхи реалізації прийнятих рішень, досягати успіху в більш короткий термін та з найменшими витратами [8].

Не можна обійти увагою те, що економічний і соціальний прогрес у нинішній час та у майбутньому усе більше залежатиме від рівня інноваційності відповідних структур – управлінських, виробничих, освітніх. А електронна площадка, на якій накопичуватиметься інформація про наукові, методичні, техніко-технологічні розробки, перспективні для впровадження, стане важливим ресурсом інноваційного розвитку. Наприклад, створення сприятливого інвестиційно-інноваційного режиму саме по собі не є визначальною умовою розвитку інноваційного підприємництва, якщо не доповнюється сучасною інноваційною інфраструктурою. Адже підприємці потребують доступу до якісної актуальної та вільно поширюваної інформації про результати вітчизняних і закордонних розробок, які можна використати в інноваційному виробництві. Серед елементів такої інфраструктури поряд із European Enterprise Network, Національною мережею трансферу технологій, у найближчий час стане Національний репозитарій академічних текстів [9, 10].

Нарешті не можна ігнорувати такий важливий чинник, як усвідомлення громадою проблем, завдань і перспектив розвитку. Доступність освітньої інформації, яку може отримати будь-яка людина, зацікавлена у практичному покращенні життя громади, може стати акселератором постановки нових завдань перед владними структурами, а також пошуку компромісних варіантів їх досягнення.

Отже, значення відкритих даних зростає по мірі цифровізації суспільного життя та економіки. Тому необхідно розвивати електронні системи збору та узагальнення інформації про основні аспекти суспільного життя, економічного і соціального розвитку, коректно їх обробляти й використовувати в інтересах місцевих громад.

Використані джерела:

1. Закон «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 № 2939-VI (чинний, редакція від 26.04.2015). – URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2939-17/ed20150426/find/paran8?text=%CF%F3%E1%EB%B3%F7%ED%E0+%B3%ED%F4%E%F0%EC%E0%F6%B3%FF#n8>
2. Nature. – 2008. – September, 3. - № 455. - [Electronic resource]. - URL: <http://www.nature.com/news/specials/bigdata/index.html>
3. Конституція України / Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР (поточна редакція від 30.09.2016) // Відомості Верховної Ради України від 23.07.1996. - № 30. - Ст.141.
4. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 № 280/97-ВР (чинний, поточна редакція від 02.08.2017). – URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/print>
5. Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11.09.2003 №1160-ІУ (чинний, поточна редакція від 26.11.2016 року). - URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1160-15?test=dCCMfOm7xBWMEd8EZiDHjNHxHI4Fcs80msh8Ie6>

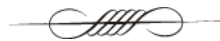
6. An old tradition and a new technology have converged to make possible an unprecedented public good. The Budapest Open Access Initiative, 2002. – URL: <http://www.budapestopenaccessinitiative.org/boai15-1>

7. Чмырь, Е.С. Некоторые аспекты развития инфраструктуры образования, науки и инноваций / Е.С. Чмырь // Проблемы і перспективи інноваційного розвитку економіки: Матеріали XXI міжнародної науково-практичної конференції, Том I, Частина II (Одеса, 12-15 вересня 2016 р.) / Національна академія наук України, ДУ «Інститут досліджень науково-технічного потенціалу та історії науки ім. Г.М.Доброва НАН України». – Київ-Одеса, 2016. – С. 200-204. – URL: http://economics.opu.ua/files/science/probl_innov_rozv/2016/t2/tom_1_2.pdf

8. Майер-Шенбергер, В. Большие данные. Революция, которая изменит то, как мы живём, работаем и мыслим / Виктор Майер-Шенбергер, Кеннет Кукьер; пер. с англ. Инны Гайдюк. – М.: Манн, Иванов и Фербер, 2014. – 240 с.

9. Постанова Кабінету Міністрів України «Положення про Національний репозитарій академічних текстів від 19.07.2017 № 541 (чинна, поточна редакція від 19.07.2017 року). – URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/541-2017-%D0%BF>

10. Чмир, О.С. Інформаційна підтримка інноваційного підприємництва в Україні / О.С. Чмир // Матеріали IX Міжнародної науково-практичної конференції: «Проблеми та перспективи розвитку підприємництва в Україні» (Київ, 23 травня 2017 р.). – К.: Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2017. – С.276-278. – URL: <https://knteu.kiev.ua/file/MTc=/0c2c7b7dd7baf484748be656b745b411.pdf>



Чудик-Білоусова Надія Іванівна,

професор кафедри трудового, земельного та господарського права

Хмельницького університету управління та права, кандидат юридичних наук, доцент

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВА НА ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Право на інформацію є комплексним та включає правові можливості громадян, юридичних осіб та державних органів збирати, зберігати, використовувати, поширювати інформацію. Основою реалізації передбаченого Конституцією України права на доступ до інформації є його деталізація в поточному законодавстві. Тому чітке законодавче закріплення механізму доступу до інформації та визначення прав та обов'язків держави і особи в цій сфері є передумовою реалізації права громадян на доступ до інформації.

Право на інформацію встановлено ст. 34 Конституції України, хоча зміст та обсяг права на доступ до інформації не обмежується лише ст. 34 Конституції України. Зокрема, окрім права кожного вільно збирати інформацію (ч. 2 ст. 34) Конституція закріплює право кожного громадянина знайомитися в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, установах і організаціях з відомостями про себе (ч. 3 ст. 32), гарантує право вільного доступу до інформації про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту (ч. 2 ст. 50), право знати свої права і обов'язки (ч. 1 ст. 57) [1], встановлює, що закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права і обов'язки громадян, мають бути доведені до відома населення у порядку, встановленому законом.

Розвиток інформаційного законодавства України в умовах децентралізації є необхідною умовою адаптації змісту правового регулювання інформаційних відносин та потреб суб'єктів інформаційної діяльності до стандартів забезпечення прав і свобод особи.

Відповідно до закону публічна інформація — це відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених цим Законом. На сьогодні згідно зі змінами в законодавстві об'єднані територіальні громади володіють та розпоряджаються на лише публічною інформацією, але й інформацією з обмеженим доступом (таємна, конфіденційна, службова) [2]. Відповідно механізм її отримання від розпорядника в сучасних умовах слід вважати дещо ускладненим, зокрема через відсутність методичних рекомендацій новоствореним громадам щодо належного та своєчасного надання публічної інформації на вимогу фізичної особи чи інших суб'єктів.

Крім публічної інформації об'єднані територіальні громади можуть володіти інформацією з обмеженим доступом. У першій редакції Закону України «Про інформацію» інформацію з обмеженим доступом поділяли на конфіденційну й таємну [3]. Як основний критерій поділу між таємною і конфіденційною закон висунув положення, відповідно до якого перша «містить відомості, які становлять державну та іншу передбачену законом таємницю, розголошення якої завдає шкоди особі, суспільству і державі та порядок її обігу та захисту визначається відповідними державними органами». Фактично закон чітко визначив таємну інформацію як таку, розголошення якої може завдати шкоди особі, суспільству і державі. На даний час таємна інформація є таємною обов'язково відповідно до закону, і всі уповноважені суб'єкти зобов'язані її зберігати, а щодо конфіденційної інформації її власники чи розпорядники мають лише право, а не зобов'язання обмежувати доступ до неї [4]. Тому таємною інформацією об'єднані територіальні громади не володіють.

Зміст конфіденційної інформації в законодавстві визначено чітко. Об'єднана територіальна громада фактично позбавлена права власності на неї, хоча виступає її розпорядником. Така інформація може використовуватися розпорядником лише з метою та у спосіб, визначений законом, з обов'язком вживати заходів щодо унеможливлення несанкціонованого доступу до неї інших осіб. До конфіденційної інформації територіальної громади повинні бути віднесені відомості, зокрема: інформація про національність особи, її освіту, сімейний стан, релігійні переконання, стан здоров'я, адресу проживання, дату і місце народження (ч. 2 ст. 11 Закону) [3] з числа осіб, що перебувають у трудових відносинах з територіальною громадою чи перебувають в даному органі на державній службі; інформація про хворобу, медичне обстеження, огляд та їх результати, інтимну і сімейну сторони життя громадянина, яка стала відома особі у зв'язку з виконанням нею професійних або службових обов'язків (ст. 40 Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я») з числа осіб, що перебувають у трудових відносинах з територіальною громадою чи перебувають в даному органі на державній службі; відомості про місце проживання або місце перебування особи (ч. 8 ст. 6 Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні») з числа осіб, що перебувають у трудових відносинах з територіальною громадою чи перебувають в даному органі на державній службі; відомості про особисте життя громадян, одержані із звернень громадян (ст. 10 Закону України «Про звернення громадян»), які надійшли до територіальної громади. Водночас згідно з ч. 2 ст. 5 Закону не є конфіденційною інформацією персональні дані, що стосуються здійснення особою, яка займає посаду, пов'язану з виконанням функцій об'єднаної територіальної

громади [2]. Не належать до інформації з обмеженим доступом відомості, зазначені у декларації особи, уповноваженої на виконання функцій об'єднаної територіальної громади, поданій відповідно до закону [2]; персональні дані, зазначені у декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру (ч. 3 ст. 5 Закону) [5].

У 2011 році закон змінив у класифікацію інформації з обмеженим доступом шляхом запровадження нового виду «закритих даних» під назвою «службова інформація» [2]. Разом закон не визначив поняття «службової інформації» та прозорих критеріїв віднесення інформації до службової. Законодавство про доступ до публічної інформації не вимагає обов'язкового складення та затвердження Переліку відомостей, що становлять службову інформацію. Останній, у разі затвердження, повинен містити перелік категорій відомостей, які можуть бути віднесені до службової інформації територіальної громади зокрема. Його наявність дозволить розпоряднику в кожному конкретному випадку застосовувати підстави для обмеження доступу до певної інформації. Присвоєння документу грифу «для службового користування» (ч. 2 ст. 9 Закону) не є підставою для відмови у задоволенні запиту на інформацію у ньому, оскільки така підстава не передбачена ч. 1 ст. 22 Закону [2]. До службової може бути віднесена інформація, що міститься в документах об'єднаної територіальної громади, яка є внутрівідомчою службовою кореспонденцією (довідні записки, рекомендації, якщо вони пов'язані зі здійсненням контрольних, наглядових функцій, процесом прийняття рішень і передують публічному обговоренню та/або прийняттю рішення). Внутрівідомчою кореспонденцією виступає будь-який документ незалежно від його назви та реквізитів, що підготовлений будь-якою особою (службовцем) всередині територіальної громади та адресатом якого є інша особа чи структурний підрозділ цього суб'єкта владних повноважень. Листування з суб'єктом владних повноважень, фізичними або юридичними особами не вважається такою кореспонденцією. Недопустиме віднесення інформації, що міститься в нормативно-правових актах чи індивідуально-правових актах (накази, розпорядження, рішення), до службової і надання таким актам грифу «для службового користування».

Тому не можна відмовити у доступі до інформації тільки через те, що відповідний вид інформації включено до переліку відомостей, що становлять службову інформацію. Водночас не можуть бути віднесені до службової інформації відомості, які підлягають оприлюдненню згідно зі ст. 15 Закону, у тому числі відомості, що містяться у не віднесених до державної таємниці нормативно-правових документах, створених суб'єктом владних повноважень, зокрема у посадових інструкціях, які встановлюють загальні правила поведінки, застосовуються неодноразово та після реалізації не вичерпують свою дію [2].

Територіальною громадою має бути забезпечено доступ до публічної інформації. Закон не містить переліку способів ознайомлення запитувача інформації із запитуваною інформацією. Доступ до інформації може забезпечуватися як шляхом надання копій документів (ч. 2 ст. 21 Закону), так і шляхом перегляду документів за місцезнаходженням розпорядника інформації. Розпорядник інформації зобов'язаний не лише визначати спеціальні місця для роботи запитувачів з документами чи їх копіями, але й надавати право запитувачам робити виписки з них, фотографувати, копіювати, сканувати їх, записувати на будь-які носії інформації (п. 4 ч. 1 ст. 14 Закону) [2]. Якщо запитувач просить надати відповідь на електронну адресу, розпорядник інформації повинен з дотриманням вимог діловодства оформити лист-відповідь (поставити підпис, указати посаду, дату і номер реєстрації листа) та надіслати його у сканованому вигляді на електронну адресу запитувача. Тому обмеженню в доступі підлягає інформація, а не документ. Якщо документ містить інформацію з обмеженим доступом, для ознайомлення надається інформація, доступ до якої необмежений.

У задоволенні запиту може бути відмовлено лише у разі наявності одночасно двох умов: відсутності інформації у володінні розпорядника інформації та відсутності у нього обов'язку володіти нею. Якщо інформація відсутня, але розпорядник зобов'язаний нею володіти, то він повинен усунути порушення закону та вжити заходів щодо набуття (створення) запитаної інформації, продовживши у разі необхідності строк розгляду запиту на інформацію. Відмовити у задоволенні запиту також можливо у разі: встановлення розпорядником інформації розміру плати за копіювання або друк, повідомлення розпорядником інформації запитувачу інформації про розмір та способи сплати фактичних витрат на копіювання та/або друк запитаної інформації, якщо запитувач не здійснив оплату. Копії запитуваних документів виготовляються за кошти запитувача інформації, а не за кошти розпорядника інформації, тому посилання розпорядника інформації на відсутність бюджетних коштів та пропозиція ознайомитися з інформацією за його місцезнаходженням замість надання копій документів, як того просить запитувач інформації, фактично є неправомірною відмовою в наданні інформації.

Отже, в умовах децентралізації механізм отримання доступу до публічної інформації дещо ускладнився. Тому доцільними видаються наступні заходи задля забезпечення права особи на доступ до інформації, розпорядником якої є об'єднана територіальна громада: затвердження положення про доступ до публічної інформації в територіальній громаді, визначення відповідальної за доступ до публічної інформації посадової особи, затвердження переліку відомостей, які відносяться до службової інформації, затвердження форм запиту на отримання публічної інформації, підтримання в актуальному стані офіційного веб-сайту, забезпечення реєстру запитів на отримання публічної інформації та відповідей на них, створення інформаційного стенду ознайомлення з яким надасть можливість дізнатися не лише про порядок отримання публічної інформації, але й з підставами відмови в її наданні та в порядку оскарження відмови в її наданні.

Використані джерела:

1. Конституція України від 28.06.1996 р. // Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13.01.2011 р. № 2939 // Відомості Верховної Ради України. 2011. № 32. Ст. 314.
3. Про державну таємницю : Закон України від 21.01.1994 р. № 385523–XII // Відомості Верховної Ради України. 1994. № 16. Ст. 93.
4. Про інформацію : Закон України від 02.10.1992 р. № 2657–XII // Відомості Верховної Ради України. 1992. № 48. Ст. 650.
5. Про захист персональних даних : Закон України від 01.06.2010 р. № 2297–VI // Відомості Верховної Ради України. 2010. № 34. Ст. 481.



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

Захарчук Ірина Олександрівна,
 студентка 4-го курсу факультету управління та економіки
 Хмельницького університету управління та права

ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ РЕАЛІЗАЦІЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ ФУНКЦІЇ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

На сьогодні питання екології та збереження навколишнього природного середовища перейшли у ранг таких, які можуть забезпечити фізичне збереження людства як такого. Влітку 2017 року у своєму вже другому зверненні до глав провідних світових урядів і ООН 15 тисяч вчених із 184 країн світу заявили: «Людству загрожує небезпека подальшого його існування» [1]. Без сумніву загальнодержавний рівень є основоположним, але далеко не єдиним у регулюванні відносин, які виникають у сфері взаємодії суспільства і природи, у вирішенні всіх питань охорони довкілля, раціонального використання природних ресурсів тощо. Тому від зусиль кожного свідомого громадянина, кожної свідомої громади залежить те, якою буде наша планета завтра.

Нажаль, багато питань щодо досягнення екологічної рівноваги залишаються досі невирішеними. Серед них слід виділити ті, що стосуються реалізації органами місцевого самоврядування екологічної функції, їхнього впливу на формування національної екологічної політики, визначення екологічних пріоритетів як основи екологічної стратегії країни.

Упродовж останніх років Верховна Рада України та Кабінет Міністрів України неодноразово приймали нормативно-правові акти щодо охорони навколишнього природного середовища, але вони практично не виконувалися внаслідок соціально-економічної та фінансової кризи в державі. В Україні національну екологічну політику окреслено в “Основних напрямках державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки”, затвердженій постановою Верховної Ради України від 5 березня 1998 р. № 188/98-ВР [2], Концепції національної екологічної політики України на період до 2020 року, схваленій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2007 р. № 880-р [3], Концепції Загальнодержавної програми збереження біорізноманіття на 2005-2025 роки, схваленій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 22 вересня 2004 р. № 675-р [4]. Ці документи визначають мету та пріоритетні завдання охорони довкілля, а також механізми їх реалізації, напрями гармонізації та досягнення системності в екологічній політиці України. Саме на підставі цих документів, які поєднують стратегічні, тактичні та оперативні цілі, розробляються загальнодержавні та місцеві (обласні, районні програми в галузі охорони довкілля та екологічної безпеки.

Завдання державної екологічної політики України повинні мати глобальний стратегічний характер і спрямовуватися на подолання існуючих негативних тенденцій впливу виробничого комплексу країни в напрямі зменшення ресурсо- та енерговитрат, а також на формування і розвиток цілісної системи загальнодержавного та регіонального екологічного менеджменту, яка б врегульовувала техногенне навантаження на довкілля.

Головну роль при розробці та реалізації адекватної екологічної політики відіграє центральний уряд, проте багато проблемних питань можуть і повинні вирішуватись на місцевому рівні. Таке партнерство рівнів влади дає змогу врахувати екологічні інтереси населення відповідних територій при прийнятті рішень щодо розміщення окремих виробництв, розвитку певних видів економічної діяльності, які можуть бути потенційно небезпечними, передачі окремих природних об'єктів у користування юридичним і фізичним особам тощо.

Органи місцевого самоврядування мають досить широку сферу екологічної компетенції – від затвердження цільових місцевих екологічних програм, місцевого бюджету, у тому числі фінансування природоохоронних заходів; встановлення місцевих податків і зборів, у тому числі екологічних, та розмірів їх ставок у межах, визначених законом; □нагромадження позабюджетних цільових, у тому числі екологічних, коштів; прийняття рішень про надання пільг відповідно до чинного законодавства, у тому числі екологічного, щодо місцевих податків і зборів; □затвердження відповідно до законодавства ставок земельного податку, розмірів плати за користування природними ресурсами, що перебувають у власності відповідних територіальних громад; □вирішення згідно із законодавством питань про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення, а також про скасування цього дозволу; прийняття рішень про організацію територій і об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та інших територій, які підлягають особливій охороні; надання відповідно до законодавства дозволу на розміщення на території села, селища, міста нових об'єктів, сфера екологічного впливу діяльності яких згідно з чинними нормативами охоплює відповідну територію до організації системи питної води, каналізації, утилізації сміття.

Зупинимося детальніше на одній із таких практичних проблем, від якої щорічно потерпають мільйони жителів міст України, як спалення сміття. Восени часто можна спостерігати таке неприємне явище, як димова завіса та їдкий, неприємний запах, від чого в багатьох людей виникають подразнення очей або слизової носа, труднощі з диханням, кашель та головний біль. Масштаби цього вже перейшли за межі сміттєзвалищ і розсіялися на тисячі несанкціонованих смітників у лісах, на околицях міст, селищ, сіл, на узбіччях доріг тощо.

Ті, хто це робить, вважають, в чинять корисну справу, спалюючи листя та сміття в багаттях, розкладених просто на газонах під вікнами будинків чи в себе на городі. І мало хто замислюється, що більшість мешканців цих вулиць частину осені саме через дим сидять із зачиненими кватирками, що такі “прибиральники” наражають на небезпеку власне здоров'я та здоров'я оточуючих. А тому щороку Державна екологічна інспекція в Хмельницькій області звертається до жителів міст та сіл з проханням не спалювати стерню, залишки сухої рослинності, опалого листя на своїх присадибних ділянках.

Як стверджують екологи, дим від спаленого листя містить отруйні пари та тверді часточки, тому що разом з листям люди знищують усіляке сміття: пластикові пляшки, поліетилен, пінопласт, гуму, будівельні відходи, поламані пластмасові іграшки тощо. Тому часто можна спостерігати картину, як дим стелиться понад землею, наче туман. Особливо небезпечний дим від спаленого листя для дітей, людей, які хворіють на астму, бронхіти й інші легеневі недуги. Адже дрібні часточки диму, потрапивши до органів дихання, можуть досягти найглибших ділянок легенів і залишитися там на місяці й навіть роки. Як наслідок, людина частіше хворіє на респіраторні захворювання, частішають напади ядухи.

В жодній країні Європи не побачиш подібного. Це вкрай небезпечно, особливо, якщо врахувати, що нам вистачає й інших шкідливих речовин, якими ми дихаємо. Наприклад, в години пік на деяких вулицях Хмельницького повітря сиве від вихлопних

автомобільних газів. Жителям цих вулиць достатньо і цього, щоб мати проблеми з органами дихання та безсоння.

Нещодавно проведені науковцями дослідження довели, що спалювання сміття на одному, окремо взятому подвір'ї, може призвести до більших концентрацій діоксину, ніж спалювання сміття на промисловому підприємстві. Також з купи спаленого побутового сміття в повітря виділяється й така речовина, як фосген. А його, виявляється, у роки першої світової війни застосовували як хімічну зброю. Вкрай небезпечно спалювати і всілякі плівки, синтетичні матеріали (поролон, пінопласт), адже при згоранні з них виділяються ціаніди, котрі є причиною багатьох смертельних випадків та важких отруень.

Державна екологічна інспекція в Хмельницькій області щороку нагадує, що окрім моральної відповідальності за шкоду, яку людина завдає природі, собі та своїм сусідам, спалюючи сміття, вона нестиме ще й адміністративну та навіть кримінальну відповідальність. Згідно з чиним законодавством, спалювання опалого листя уздовж автомобільних доріг, у парках, на газонах, у населених пунктах без дозволу або з порушенням умов такого дозволу, тягне за собою покарання. На порушників накладається штраф від 10 до 20 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб – від 50 до 70 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. А знищення чи пошкодження зелених насаджень вогнем карається обмеженням або позбавленням волі на строк від 2 до 5 років. У 2017 році до адміністративної відповідальності притягнуто вже близько семидесяти жителів Хмельницької області.

Альтернатива спалюванню є. Опале листя може послужити і на користь людині, якщо до цього поставитися по-господарськи. Воно може стати безкоштовною вторинною сировиною, варто лише його та інші органічні залишки скласти в компостну яму та отримати цінне органічне добриво. І взагалі у справі сортування, збирання і переробки сміття дуже важливо мати навіть не волю влади, законодавчу, матеріально-технічну базу, а перш за все – розуміння громади. Найперша проблема в цій справі – людська інертність і лінь. Мешканці населених пунктів повинні перейнятися цією проблемою, збирати, сортувати і приносити таке сміття на переробку.

Втім, суспільство до такого поки що не готове, адже для того, щоб виправити ситуацію, яка склалася протягом багатьох років, потрібно докласти чимало зусиль. Як засвідчує багатовікова практика, змусити слов'янина дотримуватись певних правил може тільки страх перед неминучим покаранням. Вважаємо, що за прикладом багатьох розвинутих країн, в Україні необхідно посилити штрафи як за порушення екологічних норм і стандартів в промисловості, так і за побутове сміття. Але перед цим потрібно створити необхідні умови як для підприємств, так і для окремих громадян, які готові ставати більш екологічними. Починаючи з маленьких змін кожної людини на побутовому рівні, у перспективі можна досягнути порядку у своєму дворі, у місті, у країні.

Використані джерела:

1. <https://www.segodnya.ua/lifestyle/science/15-tysyach-uchenyh-napisali-strashnoe-pismo-chelovechestvu-1071805.html>

2. Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки: затверджено постановою Верховної Ради України від 5 березня 1998 р. № 188/98-ВР // <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/188/98-%D0%B2%D1%80>

3. Концепція національної екологічної політики України на період до 2020 року: схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2007 р. № 880-р // <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/880-2007-%D1%80>

4. Концепція Загальнодержавної програми збереження біорізноманіття на 2005-2025 роки, схваленій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 22 вересня 2004 р. № 675-р // <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/675-2004-%D1%80>

ЗМІСТ

Батанов О.В. Роль місцевого самоврядування у захисті прав людини: сучасні міжнародні стандарти та принципи.....	3
Батанова Н.М. Деякі проблеми інформаційного забезпечення місцевого самоврядування в Україні у світлі міжнародних муніципальних стандартів.....	7
Берцюх М.З. Здійснення контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування.....	10
Бориславська М.В. Діяльність органів опіки та піклування щодо здійснення та захисту прав дитини в Україні.....	14
Бриндак А.М. Практика розгляду адміністративними судами спорів про місцеві вибори.	17
Буханевич О.М. Проблеми надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування.....	20
Воротіна Н.В. Бюджети місцевого самоврядування в Україні: сучасні реалії фінансової децентралізації.....	24
Галус О.О. До питання про визначення видів муніципально-правових актів.....	27
Гаман Т.В. Підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад як складова процесів децентралізації.....	33
Гарієвська М.Б. До питання конфлікту інтересів осіб уповноважених на виконання функцій органів місцевого самоврядування.....	35
Головко К.В. Муніципальне законодавство України та європейські стандарти.....	39
Грушкевич Т.В. Проблеми призначення на посаду керівників загальноосвітніх навчальних закладів комунальної форми власності.....	42
Дробуш І.В. Право територіальної громади на приєднання: актуальні питання законодавчої регламентації.....	45
Івановська А.М. Питання місцевого самоврядування в актах Конституційного Суду України.....	48
Кісловський К.В. До питання сутності статуту територіальної громади міста.....	55
Когут О.В. До питання про впровадження в Україні поліцейської діяльності, орієнтованої на громаду.....	57
Литвиненко І.Л. Організаційно-правові форми реалізації повноважень місцевих рад в Україні.....	60
Марущин Ю.В. Європейський досвід організації розвитку територіальних громад.....	64
Мішина Н.В. Децентралізація влади в Україні: термінологічні проблеми.....	67
Николаєва В.І. Посилення ролі неурядових організацій у наданні соціальних послуг на місцевому рівні.....	69
Ординська А.В. Підстави застосування санкцій конституційно – правової відповідальності до політичних партій в Україні.....	72
Осауленко С.В. Реалізація конституційного права на об'єднання у політичні партії в Україні на місцевому рівні.....	77
Пила В.І. Завдання посилення ролі місцевого самоврядування в системі державного управління.....	79
Рижук І.В. Відкликання депутатів місцевих рад як форма безпосередньої демократії.....	81
Рудченко І.І. Інноваційна діяльність в умовах неоекономіки.....	83
Рябцева В.О. Світовий досвід використання партисипативного бюджетування.....	86
Сторожук І.П. Міське оподаткування: теорія і практика.....	89
Суровцева І.Ю. Муніципальні дослідження як дзеркало ефективності місцевої влади....	95
Терещенко Т.В., Цімар Н.М. Оцінка розвитку інтелектуального капіталу Хмельницької області.....	98

Токар А.М. Форми діяльності органів місцевого самоврядування в системі інструментів діяльності публічної адміністрації.....	102
Трач О.М. Орган місцевого самоврядування як суб'єкт цивільних процесуальних правовідносин у справах про визнання спадщини відумерлою.....	106
Требик Л.П. Обґрунтування ролі інформаційно-комунікаційної компетентності у підвищенні кваліфікації управлінських кадрів регіону.....	110
Требик Л.П., Чебан О.В. Напрями підвищення рівня інформаційно-комунікаційної компетентності державних службовців.....	113
Хом'як О.Ю. Правовий статус об'єднаних територіальних громад.....	117
Чмир О.С. Відкриті дані як ресурс інноваційних змін місцевого самоврядування.....	119
Чудик-Білоусова Н.І. Забезпечення права на доступ до публічної інформації в умовах децентралізації.....	122
Ковтун І. Б., Захарчук І. О. Практичні аспекти реалізації екологічної функції органами місцевого самоврядування.....	126

НАУКОВЕ ВИДАННЯ

СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

*збірник тез
VI Всеукраїнської заочної
науково-практичної конференції
(м. Хмельницький, 7 грудня 2017 року)*

Відповідальний редактор – *Буханевич О.М.*

Комп'ютерний набір та верстка – *Галус О.О.*

Підписано до друку 7.12.2017 р. Формат 60×84 ¹/₁₆
Ум. друк. арк.7,66. Наклад 50 прим. Зам. № 143.

Віддруковано у Хмельницькому університеті управління та права.
29013, м. Хмельницький, вул. Героїв Майдану, 8
Тел.: (382) 71-75-91
www.univer.km.ua

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