

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

СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

*збірник тез
IV всеукраїнської заочної
науково-практичної конференції
(м. Хмельницький, 7 грудня 2015 року)*

**ХМЕЛЬНИЦЬКИЙ
2015**

УДК 342.9(477)
ББК 67.9(4УКР)301
С77

С77 Становлення та розвиток місцевого самоврядування в Україні : збірник тез IV всеукраїнської заочної науково-практичної конференції (м. Хмельницький, 7 грудня 2015 року). – Хмельницький : Хмельницький університет управління та права, 2015. – 80 с.

ISBN 978-617-7169-47-4

У збірнику представлені доповіді, які були подані на IV всеукраїнській заочній науково-практичній конференції «Становлення та розвиток місцевого самоврядування в Україні», що відбулась у Хмельницькому університеті управління та права 7 грудня 2015 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 IV всеукраїнської заочної науково-практичної конференції «Становлення та розвиток місцевого самоврядування в Україні» не завжди поділяє думку учасників конференції.

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

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

УДК 342.9(477)
ББК 67.9(4УКР)301

ISBN 978-617-7169-47-4

© Колектив авторів, 2015
© Хмельницький університет
управління та права, 2015

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

РОЛЬ КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ У РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОЇ МОДЕРНІЗАЦІЇ

Сучасний етап розвитку теорії та практики вітчизняного конституціоналізму характеризується визнанням та реалізацією ідеї соціально-правової держави, функціонально орієнтованої на демократичний розвиток усіх суспільно-політичних інститутів. При цьому основна мета стратегії конституційного будівництва полягає у координації та спрямуванні усіх дій суб'єктів конституційно-правових відносин на досягнення політичних, правових, економічних і соціальних цілей та цінностей, зафіксованих у Конституції України.

У вказаному контексті особливого значення набуває дослідження ролі, змісту основних напрямів та форм регулюючого впливу Конституції України як нормативно-правового акту найвищої юридичної сили у сфері становлення, розвитку та реформування найважливіших суспільних відносин, у тому числі й у сфері місцевого самоврядування (далі – МСВ). Це обумовлено тією обставиною, що формування та діяльність усіх інститутів демократичної, правової, соціальної держави знаходиться у безпосередній залежності від змісту норм Конституції України, ефективності їх реалізації.

Відповідно до Конституції України народ здійснює свою владу безпосередньо, а також через органи державної влади та органи МСВ. Однак в умовах радикальних соціально-економічних і політичних змін трансформуються ідеології, життєві стилі, престижні оцінки, відбувається зміна культурних систем, які служать формулою легітимації існуючого соціального порядку і визначають реальне сприйняття громадянами України не тільки діяльності та ефективності держави, а і МСВ. Це обумовлено тим, що саме МСВ має сприяти реалізації більшості прав і свобод громадян, виражаючи їх інтереси і виступаючи дієвим інструментом їх захисту.

Зазначене свідчить як про колосальну роль МСВ у практичній реалізації Конституції України, так і про системоутворюючу роль Конституції України у процесах становлення локальної демократії. Адже Конституція є центром національної правової системи. У нормах Конституції знайшли втілення не тільки європейські цінності конституціоналізму, а й фундаментальні засади муніципалізму. Адже, наприклад, Європейською Хартією про місцеве самоврядування встановлюється, що МСВ складає одну з основ будь-якого демократичного ладу. Принцип МСВ, – проголошується в ст. 2 цього документу, – має бути визнаним у внутрішньому законодавстві, і, по можливості, в конституції держави.

Конституція України, визначаючи українську державу як демократичну, правову та соціальну, не лише фіксує найважливіші системоутворюючі ознаки її демократизму, які знаходять свій вияв передусім у принципах суверенності суспільства і держави, народовладді, поділі державної влади на законодавчу, виконавчу та судову, ідеологічному, економічному та політичному плюралізмі (багатоманітні), етнічній багатонаціональності і політичній єдності Українського народу, визнанні та гарантуванні МСВ тощо а й, одночасно, встановлює й систему функцій української держави у різних сферах суспільного життя, у тому числі й у сфері МСВ та є фундаментальною нормативно-правовою основою їх реалізації.

Так, Основний Закон України містить ряд норм та окремих розділ про МСВ. Значна кількість норм закріплена у першому розділі, який визначає основи конституційного ладу. Такий підхід означає, що МСВ є одним з інститутів, які складають основи конституційного ладу України. Це надає риси стійкого характеру МСВ у суспільстві. Як акт вищої юридичної сили та основоположна нормативно-правова гарантія МСВ Конституція закладає стабілізуючий фактор у правовий механізм функціонування держави у сфері МСВ.

Усі конституційні норми про МСВ, як правові основи діяльності держави у сфері місцевого і регіонального розвитку, можна поділити на норми, якими воно визнається в Україні; визначається його функціональне призначення; закріплюється механізм та регулюється організація і діяльність; встановлюється економічна та територіальна основи; встановлюється компетенція по деяких питаннях; встановлюються державні гарантії його діяльності тощо.

Зокрема, у Конституції України визнається самостійність рішення територіальними громадами та органами і посадовими особами МСВ питань місцевого значення (ч. 1 ст. 140); поєднання у МСВ представницької та безпосередньої демократії (ч. 3 ст. 140); не підпорядкованість однієї територіальної громади іншій (ч. 1 та 4 ст. 140); обов'язковість наявності органів МСВ (ч. 4 ст. 140); пріоритетна роль представницьких органів МСВ серед органів МСВ (ст. 141) тощо. Ці та інші конституційні норми-принципи є обов'язковими для дотримання насамперед державою, яка у своїй діяльності, реалізуючи свої функції (політичну, економічну, соціальну та інші) має створювати оптимальні умови для розвитку локальної демократії в Україні.

Конституція заклала основи запровадження лібералізованої моделі МСВ, що зумовило визнання прав територіальних громад на самоврядування та створило певні правові межі інституціоналізації муніципальної влади як самостійного виду публічної влади в Україні. Так, наприклад, за ст. 7 Конституції в Україні «визнається» МСВ, що зводить даний інститут у ранг природного права територіальної громади, а якщо взяти за основу ст. 140 Основного Закону України, в якій йдеться про територіальну громаду як первинний суб'єкт МСВ, то можна дійти висновку, що вибір у нашій країні було зроблено на користь громадівської теорії. Про це ж свідчить і той факт, що МСВ здебільшого самостійно вирішує питання місцевого значення та зосереджується лише в селах, селищах та містах як «природних» населених пунктах.

Втім, попри ці позитивні моменти, конституційна модель МСВ в Україні залишається вкрай суперечливою у концептуальному аспекті та малоефективною на практиці. Проблема ефективного функціонування органів публічної влади та управління в сучасній Україні не може бути вирішеною без докорінного реформування конституційно-правового статусу та засад діяльності МСВ. Адже саме на конституційному рівні закріплюється принцип визнання та гарантування МСВ, зафіксовані базові засади його організації та функціонування, по суті встановлено параметри національної муніципальної моделі.

Відразу після прийняття Конституції України, її положення щодо МСВ стали предметом гострої критики з боку муніципальної громадськості, політичних партій, науковців, окремих політиків тощо, що й актуалізувало необхідність внесення змін до Основного Закону в відповідній частині, детермінувавши появу низки відповідних проектів. Адже більшість офіційних конституційно-проектних пропозицій щодо внесення змін до Конституції України, які розроблялися та ініціювалися парламентськими фракціями, окремими народними депутатами або Главою держави останніми роками прямо або опосередковано торкалися інститутів МСВ

2015 рік засвідчив прагнення Глави держави, керівництва парламенту та Уряду до активних дій у сфері децентралізації та реформи конституційної моделі МСВ, яка по суті вступила в нову фазу та переводиться у новий формат. Свідченням тому є проект Закону «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)», підготовлений і схвалений Конституційною Комісією, який був переданий Президенту України 26 червня 2015 р. та внесений ним на розгляд Верховної Ради України 1 липня 2015 р. (реєстр. № 2217а).

16 липня 2015 р. Верховна Рада України згідно з Постановою «Про включення до порядку денного другої сесії Верховної Ради України восьмого скликання законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади і про його направлення до Конституційного Суду України» звернулася до Конституційного Суду України з клопотанням дати висновок щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади (реєстр. № 2217а) вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

Вже 30 липня 2015 р. Конституційний Суд України дійшов позитивного висновку з цього питання.

31 серпня 2015 р. Верховна Рада України схвалила проект постанови про попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади.

Слід зазначити, що відразу після того, як Конституційна Комісія розпочала роботу над проектом Закону «Про внесення змін до Конституції України», його положення у частині щодо децентралізації влади та МСВ стали предметом гострої критики з боку муніципальної громадськості, політичних партій, науковців, окремих політиків, експертів та спостерігачів тощо. Перебіг розробки цього законопроекту був суперечливим і неоднозначним з огляду як на реальні загрози державному суверенітету і територіальній цілісності України, обумовлені не лише масованою «атакою» федералістських ідей та сепаратистських настроїв, а й збройною агресією з боку Росії, що включає тимчасову окупацію Криму та агресію в окремих районах Донецької і Луганської областей, так і, з одного боку, широку мозаїку перспектив можливого муніципального розвитку з точки зору позитивного зарубіжного досвіду, та, з іншого боку, вкрай обмежені фінансово-економічні можливості вітчизняних територіальних громад.

У силу цих та інших чинників (соціально-політичних, духовно-культурних, інформаційних тощо), вкрай неоднозначно оцінювалися як сутність, зміст, обсяг, мета можливих змін до Конституції України у частині щодо децентралізації влади та місцевого самоврядування, які були запропоновані відповідною робочою групою, так і сам процес розробки та обговорення відповідних пропозицій. Критика (подекуди – конструктивна, справедлива і професійна, іноді – вкрай деструктивна, непрофесійна та малообґрунтована, відверто заангажована, поверхова та політизована) була супутником усіх етапів цього конституцієтворчого процесу. З цього приводу, як в наукових журналах, газетах, так і Інтернет-виданнях і, особливо, соціальних мережах в Інтернеті, лише за поточний рік можна знайти масу різних і за змістом, і обсягом публікацій.

Спробуємо висловити й своє бачення майбутньої конституційної моделі МСВ.

На наш погляд, у першу чергу, на конституційному рівні необхідно врегулювати статус територіальної громади як первинного суб'єкта МСВ, основного носія його функцій та повноважень, визначити особливості її правосуб'єктності та закріпити основні принципи самоврядування територіальної громади.

Також доцільно визначити основні функції та повноваження держави та органів державної влади у сфері МСВ, закріпити механізм реалізації прав людини та громадянина у процесі самоврядування територіальних громад, зафіксувати форми та гарантії участі членів територіальних громад у здійсненні завдань, функцій та компетенції МСВ. Необхідно визначити його правові, територіальні, матеріальні, фінансові та інші основи.

Насамперед, метою змін до Конституції України має стати вдосконалення правового статусу МСВ в Україні у відповідності з європейськими принципами і стандартами. Необхідно створити оптимальні конституційно-правові умови для реалізації принципу визнання та гарантування МСВ, первинним суб'єктом та основним носієм функцій та повноважень якого є територіальна громада. Саме територіальна громада як первинний суб'єкт МСВ найбільш оптимально розкриває його сутність та призначення, концентрує у собі його ціннісно-смісловий зміст (базові демократичні цінності, місце та значення у громадському та конституційному механізмі). До того ж це повністю відповідає національним історичним традиціям України та міжнародно-правовим стандартам МСВ.

У тексті Конституції доцільно закріпити принцип, згідно якого МСВ – це самостійний та організаційно відокремлений від органів державної влади вид публічної влади, який здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи та посадових осіб МСВ. Такого роду норма створювала б конституційні умови для формування в Україні муніципальної влади як окремого виду публічної влади, її поділу не тільки по горизонталі – на законодавчу, виконавчу та судову, а й вертикалі – державну та муніципальну.

Необхідно посилити акцент на первинності територіальної громади як основного суб'єкта МСВ, при чому із посиланням на те, що статус територіальної громади регулюється окремим законом. Також у тексті Конституції необхідно чітко зафіксувати положення, що держава гарантує усі права територіальних громад, при цьому зробити акцент на тому, що вони володіють усією повнотою прав юридичної особи. Питання щодо статусу територіальних громад як юридичних осіб публічного права є доволі дискусійним як у вітчизняній юридичній науці, так і у середовищі практиків місцевого самоврядування. Вважаємо, що такий підхід створив би умови для формування не тільки конституційно-правового статусу територіальних громад, а і зміцнив б їх роль, функції та значення у цивільно-правових та господарських відносинах.

Пропонуємо ввести в якості окремої конституційної норми основні принципи МСВ, зокрема, визнання територіальної громади первинним суб'єктом МСВ, його державної підтримки та гарантованості, гуманізму, визнання людини, її прав і свобод найвищою соціальною цінністю та головною метою місцевого самоврядування, народовладдя і виборності, законності, поєднання державних та місцевих інтересів, субсидіарності, повсюдності, публічності і прозорості, правової, організаційно-кадрової та матеріально-фінансової самостійності і спроможності, судового захисту прав МСВ.

Необхідно перейти від існуючої нині консервативної моделі МСВ, за якої воно, по суті, здійснюється лише на рівні територіальних громад, а на рівні регіонів – областей і районів носить фактично символічний характер, до повноцінної системи МСВ на усіх рівнях організації суспільства. Зокрема, надання представницьким органам МСВ на регіональному рівні (районним та обласним радам – за умовою збереження відповідних назв цих суб'єктів, або іншим органам регіонального представництва територіальних громад) права на утворення власних виконавчих органів перетворило б ці органи у самодостатні та дієздатні суб'єкти МСВ, які змогли б повноцінно представляти та реалізовувати спільні інтереси територіальних громад.

Важливий акцент, який необхідно зробити у Конституції – це об'єкти МСВ – питання місцевого значення, які носять не абстрактно-декларативний характер, а знаходять своє втілення у конкретних функціях та повноваженнях суб'єктів МСВ та, насамперед, правах людини в конкретних сферах муніципального життя. Зокрема, спираючись на положення Європейської хартії місцевого самоврядування, пропонуємо чітко та однозначно закріпити положення, про те, що з приводу питань місцевого значення територіальна громада, органи та посадові особи МСВ повинні мати усі функції та повноваження, за виключенням тих, які покладені на органи державної влади цією Конституцією та законами України.

Також пропонуємо закріпити норму, згідно якої перелік окремих функцій і повноважень територіальної громади, її органів та посадових осіб, який встановлюється у законах України не може тлумачитися як обмеження їхніх функцій і повноважень та прав і свобод жителів – членів територіальної громади.

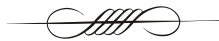
Такого роду пропозиції базуються на тому, що в Україні відбулося лише конституційно-декларативне визнання наявності питань місцевого значення у вигляді встановлення принципу регулювання повноважень органів МСВ за схемою «дозволено лише те, що передбачено законом». До того ж в основу існуючого на сьогодні порядку встановлення функцій та повноважень органів МСВ покладено традиційно-галузевий, фактично радянський, принцип законодавчої фіксації. Фактично муніципальна влада первинно «зорієнтована» на сфери місцевого господарства, а не власне питання місцевого значення.

Впровадження в Україні на конституційному рівні відомого світовій муніципальній практиці методу негативного регулювання діяльності МСВ – «дозволено усе, що не заборонено», – створить конституційно-правові умови для активізації життєдіяльності територіальних громад та включення до питань місцевого значення широкого кола суспільних відносин, які виникають на локальному рівні, сприятиме децентралізації публічної влади, розмежуванню функцій та повноважень органів виконавчої влади та органів МСВ, розширенню самостійності і відповідальності територіальних громад у вирішенні завдань

життєзабезпечення і розвитку міст, селищ і інших населених пунктів з урахуванням місцевої специфіки, соціально-економічних особливостей і культурно-історичних традицій.

Однією із конституційних новел, яку ми пропонуємо зафіксувати у конституційній моделі МСВ – це стаття, головна ідея якої полягала б у тому, щоб підвищити статус асоціацій МСВ, посилити право територіальних громад утворювати такі асоціації і захищати за їх участі свої муніципальні права. Підвищення асоціації на конституційний рівень і відповідного права територіальних громад – це є, насамперед, орієнтир для держави, щоб вона рахувалась із МСВ. На сьогоднішній день МСВ певною мірою сприймається як конкурент держави. Тому, для того, щоб МСВ розвивалось, воно має за собою мати відповідні механізми захисту своїх прав. Одним із таких механізмів і мають стати асоціації. Підвищуючи статус асоціацій МСВ на конституційному рівні, ми створимо додаткові і дуже потужні механізми захисту громадянського суспільства і МСВ.

На наш погляд, підготовка на зазначених засадах законопроекту про внесення змін до Конституції України у частині щодо МСВ та його прийняття сприятиме утвердженню якісно нових підходів до організації та функціонування МСВ. Спираючись на відповідні норми, територіальні громади на конституційному рівні відчують себе первинним суб'єктом МСВ, основним носієм його функцій та повноважень, зможуть безпосередньо реалізовувати свою політичну та економічну правосуб'єктність та вирішувати під свою відповідальність широке коло питань місцевого значення.



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

ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПУ ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА У ПРОВАДЖЕННІ У СПРАВАХ ЩОДО ОСКАРЖЕННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Згідно з ч.1 ст.8 Конституції України [1] в Україні визнається і діє принцип верховенства права. Стаття 8 Кодексу адміністративного судочинства (далі – КАСУ) [2] розкриває зміст вказаного принципу в адміністративному судочинстві. Відповідно до ч. 2 ст. 19 Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Згідно з ч. 2 ст. 55 Конституції України кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб.

Згідно зі ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [3] рада в межах своїх повноважень приймає нормативні та інші акти у формі рішень. Рішення ради приймається на її пленарному засіданні після обговорення більшістю депутатів від загального складу ради, крім випадків, передбачених вказаним Законом. При встановленні результатів голосування до загального складу сільської, селищної, міської ради включається сільський, селищний, міський голова, якщо він бере участь у пленарному засіданні ради, і враховується його голос. Рішення ради приймається відкритим (у тому числі поіменним) або таємним голосуванням. Таємне голосування обов'язково проводиться у випадках:

1) обрання на посаду та звільнення з посади секретаря ради у порядку, передбаченому Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» (пункт 4 статті 26);

2) прийняття рішення щодо дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови у випадках, передбачених Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» (пункт 16 статті 26);

3) обрання голови ради, відповідно заступника голови районної ради та першого заступника, заступника голови обласної ради, звільнення їх з посади (пункт 1 статті 43);

4) прийняття рішення про недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації (пункт 29 статті 43);

5) внесення до Кабінету Міністрів України пропозицій щодо голови відповідної місцевої державної адміністрації (пункт 31 статті 43);

б) обрання та звільнення з посади голови районної, обласної, районної у місті (у разі її створення) ради відповідною радою шляхом таємного голосування з числа її депутатів на строк повноважень ради (стаття 55);

7) обрання шляхом таємного голосування заступника голови районної, районної у місті (у разі її створення) ради, першого заступника, заступника голови обласної ради відповідною радою в межах строку її повноважень з числа депутатів цієї ради та дострокове припинення повноважень заступника голови районної у місті, районної ради, першого заступника, заступника голови обласної ради без припинення повноважень депутата відповідної ради за рішенням відповідної ради, що приймається шляхом таємного голосування (стаття 56).

Відповідно до ч. 10 ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [3] акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування з мотивів їхньої невідповідності Конституції або законам України визнаються **незаконними в судовому порядку**. Стаття 20 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає, що 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. Стаття 171 КАСУ [2] визначає особливості провадження у справах щодо оскарження нормативно-правових актів органів виконавчої влади, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів владних повноважень. Так, правила вказаної статті поширюються на розгляд адміністративних справ щодо **законності та відповідності правовим актам вищої юридичної сили нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування**.

У справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень адміністративні суди перевіряють, чи прийняті (вчинені) вони:

1) на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, тобто, суб'єкти владних повноважень повинні бути утворені відповідно до чинного законодавства і діяти на виконання закону, приймати рішення, вчиняти дії у межах своїх повноважень, а також і таких, які не передбачені законом, але безпосередньо впливають із положень закону і є необхідними для реалізації своїх функцій з дотриманням встановленої законом процедури прийняття рішень;

2) з використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано. Рішення, дія суб'єкта владних повноважень повинні бути спрямовані на досягнення належної мети. Якщо рішення прийняте в межах повноважень, але для досягнення результатів, які не відповідають повноваженням суб'єкта владних повноважень, таке рішення повинно бути визнане протиправним;

3) обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (вчинення дії). При прийнятті рішень чи вчиненні дії повинні бути враховані ті обставини, що мають значення у конкретній ситуації, уникаючи прийняття невмотивованих рішень, дій;

4) безсторонньо (неупереджено), що означає вчинення дій та прийняття рішень як незаінтересована сторона;

5) добросовісно, тобто, без корисливих прагнень досягти вигод і отримати справедливий результат;

6) розсудливо. Дії що відповідають здоровому глузду, своїм законним обов'язком та загальноприйнятим моральним стандартам;

7) з дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи несправедливій дискримінації. Суб'єкт владних повноважень повинен забезпечити рівне ставлення до осіб під час прийняття рішення або вчинення дії за однакових обставин;

8) пропорційно, зокрема з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія);

9) з урахуванням права особи на участь у процесі прийняття рішення. Суб'єкт владних повноважень здійснює свої повноваження гласно із забезпеченням доступу до інформації особі, стосовно якої прийняте рішення;

10) своєчасно, тобто протягом розумного строку. Прийняття рішень без невинуватого зволікання [4, с. 280].

На думку І. Коліушка, Р. Куйбіди, на суддів адміністративних судів покладається відповідальна місія впроваджувати європейські стандарти належного урядування через оцінку при вирішенні конкретних судових справ діяльності публічної адміністрації. В адміністративному судочинстві існують різні критерії, запозичені з досвіду багаторічного функціонування європейського адміністративного простору, на основі яких суд має оцінювати адміністративні акти (ч.3 ст.2 КАСУ). Щоб почувати себе упевненим у суді, чиновник повинен врахувати ці критерії при прийнятті рішень, інакше справу в суді буде програно. Таким чином, практика адміністративних судів з часом має змінити діяльність органів публічної адміністрації, посадових чи службових осіб – не лише змусить їх керуватися законом, а й навчить тлумачити закон, *виходячи з принципу верховенства права*, а не вишукуючи букву закону, яка їм вигідна в тій чи іншій ситуації [5, с.4].

У КАСУ проігноровані можливості дійового застосування принципу верховенства права. Аргументується ця думка тим, що у ч.3 ст.2 КАСУ, що передбачає низку критеріїв, за якими адміністративні суди повинні перевіряти рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень, не згадується головний критерій: а чи порушують згадані рішення, дії чи бездіяльність права і свободи людини? Однак посилання на ст.2 КАСУ аж ніяк не може свідчити про ігнорування принципу верховенства права. Швидше – навпаки: вона є яскравим підтвердженням втілення цього принципу. Адже ч.3 ст.2 не можна розглядати відірвано від частини першої, у якій цей справді головний критерій піднято до рівня завдання адміністративного судочинства – це захист прав, свобод та інтересів особи у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень. І задля досягнення цього завдання у частині третій зазначеної статті наводиться низка критеріїв для перевірки рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, які й дають додаткові можливості оцінити, а чи було порушено права, свободи або інтереси особи [5, с.5 - 6].

Відповідно до ст.171 КАСУ [2] суд може визнати нормативно-правовий акт незаконним чи таким, що не відповідає правовому акту вищої юридичної сили, повністю або в окремії його частині. Постанова суду у справах щодо оскарження нормативно-правових актів оскаржується у загальному порядку. При цьому резолютивна частина постанови суду про визнання нормативно-правового акта незаконним або таким, що не відповідає правовому акту вищої юридичної сили, і про визнання його нечинним невідкладно публікується відповідачем у виданні, в якому його було офіційно оприлюднено, після набрання постановою законної сили.

Сучасне законодавство України певною мірою не враховує особливостей функціонування та способів прийняття рішень органами місцевого самоврядування. Завдання підвищення ефективності адміністративного судочинства, забезпечення безумовного виконання прийнятих адміністративними судами рішень стосовно неправомірності рішень, дій або бездіяльності органів місцевого самоврядування необхідно вирішувати комплексно, шляхом удосконалення не лише самого КАСУ, а й законодавства про місцеве самоврядування, цивільного законодавства, про вибори депутатів місцевих рад [6, с. 62].

Отже, можна виділити такі особливості реалізації принципу верховенства права у провадженні у справах щодо оскарження нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування:

1) право оскаржити нормативно-правовий акт мають *не лише особи, щодо яких його застосовано*, а також *особи, які є суб'єктом правовідносин, у яких буде застосовано цей акт*;

2) у разі відкриття провадження в адміністративній справі щодо оскарження нормативно-правового акта суд покладає на відповідача **обов'язок опублікувати оголошення** про це у виданні, в якому цей акт був або мав бути офіційно оприлюднений. Оголошення повинно містити вимоги позивача щодо оскаржуваного акта, реквізити нормативно-правового акта, дату, час і місце судового розгляду адміністративної справи. Оголошення має бути **опубліковано не пізніше як за сім днів до судового розгляду**. Якщо оголошення опубліковано своєчасно, вважається, що **всі заінтересовані особи належним чином повідомлені про судовий розгляд справи**. Скарги на судові рішення в цій справі таких осіб, якщо вони не брали участі у справі, залишаються без розгляду;

3) адміністративна справа щодо оскарження нормативно-правових актів вирішується протягом **розумного строку**, але не пізніше одного місяця після відкриття провадження у справі. У виняткових випадках з урахуванням особливостей розгляду справи суд ухвалою може продовжити строк розгляду справи, але не більш як на один місяць;

4) якщо у процесі розгляду справи щодо нормативно-правового акта **виявлено незаконність або невідповідність правовому акту вищої юридичної сили інших правових актів чи їх окремих положень**, крім тих, щодо яких відкрито провадження в адміністративній справі, які впливають на прийняття постанови у справі, **суд визнає такі акти чи їх окремі положення незаконними або такими, що не відповідають правовому акту вищої юридичної сили**;

5) правила статті 171 КАСУ застосовуються також у випадках, коли питання про законність нормативно-правового акта чи відповідність його правовому акту вищої юридичної сили постало **під час розгляду іншої адміністративної справи**.

Використані джерела:

1. Конституція України від 28.06.1996 р. // Офіційний вісник України. – 2010. - № 72/1. – Ст. 2598.
2. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2005. - № 35 – 36, № 37. – Ст. 446.
3. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР // Офіційний вісник України. - 1997. - № 25. – Ст. 20.
4. Пасенюк О.М. Адміністративне судочинство України: підручник / О.М. Пасенюк, О.Н. Панченко, В.Б. Авер'янов; за заг. ред. О. М. Пасенюка – К. : Юрінком Інтер, 2009. – 672 с.
5. Коліушко І. Адміністративні суди: для захисту прав людини чи інтересів держави? / І. Коліушко, Р. Куйбіда // Право України. – 2007. - № 3. – С. 3 – 8.
6. Рушак І.Я. Оскарження рішень органів місцевого самоврядування в адміністративному судочинстві / І.Я. Рушак // Юридичний вісник. – 2013. - № 3 (28). – С. 59-62.



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

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

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

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

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

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

Виходячи з результатів досліджень в історії людства спочатку виникла релігія, а вже набагато пізніше виникла держава. Будь-яке державне утворення виступає як специфічний механізм супільної регуляції, тисячоліттями перевірених. Головною метою держави виступає встановлення гармонії та поступовості соціального розвитку, утримання супільства в стабільному стані. Але теперішня українська держава не має чіткого механізму впливу на велику кількість асоціальних явищ. Такий механізм вже давно вироблений в релігії. Саме релігія в сучасних українських умовах зберігає можливість врегулювати деякі явища супільної свідомості. Поки що це один з найдієвіших соціальних чинників. Тому ігнорування будь-якої релігійної організації, чи намагання відсторонитись від неї призводить до ускладнення, а часом і неможливості нормального функціонування супільства. Створення несприятливих умов для супільного життя Церкви може призвести до появи протиріч, а в критичних ситуаціях і до протистояння всередині самої держави.

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

В часи трансформаційних соціальних процесів, коли державна система регуляції часто буває неспроможною зберегти мирне співіснування своїх громадян, Церква може допомогти

в регулюванні суспільних відносин, поведінки, вчинків віруючих через власні нормативні установки.

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

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

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

З вищезгаданих причин є не оправданим, а може й загрозливим продеклароване взаємне невтручання держави і Церкви, особливо на місцевому рівні соціальної системи. А якщо враховувати факт посиленої місіонерської діяльності іноземних релігійних організацій та масове поширення нетрадиційних вірувань, то виникає нагальна потреба у розширеному дослідженні сучасної специфіки місцевих державно-церковних відносин в Україні. І найбільше це має бути враховане в регіональній політиці держави.

Безумовно назріло питання, щодо вдосконалення правової бази, яка регулює стосунки Церкви та держави. Напевно чинний Закон України «Про свободу совісті та релігійні організації» потребує оновлення, адже він прийнятий більше аніж 10 років тому [2]. Наше законодавство про державно-церковні відносини не має чіткої розробленої концепції та механізмів регуляції стосунків між релігійними організаціями та державою. Тому під час проявів державно-церковних протиріч використовуються не унормовані підходи та методи, які часто є волюнтаристськими проявами суб'єктів такого виду відносин, що може призвести до відкритих конфліктів, а навіть загрози людському життю. Неадекватна, а часто і не компетентна реакція органів державної влади, особливо на місцях, на міжконфесійні конфлікти також не сприяє суспільній стабільності.

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

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

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

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

фактору на суспільство, узгодження та гармонізації стосунків між державою та Церквою, особливо з врахуванням місцевої регіональної специфіки.

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

Використані джерела:

1. Див.: Вальчук А. Проблема життя та смерті у відображенні сучасних настроїв населення Подільського регіону. /А.Вальчук // Релігія і церква в Подільському регіоні: історія та сучасність. Науковий збірник. – Хмельницький, 2002. – С. 165 – 170.

2. Про свободу совісті та релігійні організації : Закон України від 23.04.1991 (із змінами і доповненнями) // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. - №25. - Ст. 283



Воротіна Наталія Вікторівна,
старший науковий співробітник Інституту держави і права
імені В.М. Корецького Національної академії наук України,
кандидат юридичних наук, доцент

ЄВРОПЕЙСЬКІ ОРІЄНТИРИ ФІНАНСОВОЇ САМОСТІЙНОСТІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Продумане та ефективне правове регулювання бюджетних відносин є необхідним для будь-якої держави. Важливим питанням є навіть не стільки структура її бюджетної системи, як повноцінне забезпечення фінансовими ресурсами Державного та усіх інших бюджетів, що входять до її складу.

Бюджетний кодекс України[1] визначає бюджетну систему як сукупність державного бюджету та місцевих бюджетів, побудовану з урахуванням економічних відносин, державного і адміністративно-територіального устроїв і врегульовану нормами права. Вона є дворівневою і складається із Державного бюджету України та місцевих бюджетів. Місцевими бюджетами є бюджет Автономної Республіки Крим (яка, на жаль, є тимчасово окупованою територією України), 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. Якщо з Державного бюджету фінансуються видатки загальнодержавного значення, то за рахунок коштів місцевих бюджетів має бути змога забезпечити потреби населення певної території. Особливо це стосується бюджетів місцевого самоврядування.

Структура бюджетних систем у різних країнах світу має свої особливості. Так, для федеративних країн (наприклад, США, Німеччина, Російська Федерація, Канада, Швейцарія) характерною є трьохрівнева бюджетна система (федеральний (центральний) бюджет, бюджети суб'єктів федерації (бюджети штатів, регіональні бюджети тощо), місцеві бюджети), а бюджетна система в унітарних країнах (наприклад, Італія, Франція, Україна, Японія) представлена двома рівнями бюджетів (державний і місцеві бюджети). У федеративних державах види місцевих бюджетів визначаються, як правило, у федеральному законодавстві та законодавстві окремих суб'єктів федерації, а в унітарних – чітко визначаються на загальнодержавному рівні. Існують країни, місцеві бюджети яких мають свої особливості. Так, в Іспанії до місцевих бюджетів включаються також бюджети сумісних підприємств (так званих торговельних товариств), створених за участю держави [2, с.73].

Нагально необхідно, щоб місцеві бюджети були максимально наближеними до населення певної території, при цьому повинна бути реально забезпеченою їх дохідна база

для того, щоб можливим було виконання запланованих видатків. Реалізація цієї мети повинна бути забезпечена як бюджетним, так і податковим законодавством держави.

У науковій літературі виділяються основні функції, які виконує місцевий бюджет в будь-якій державі [2, с.74]: функцію створення місцевого фонду коштів (у ході реалізації цієї функції відбувається мобілізація грошових коштів, розпис запланованих доходів і видатків з дотриманням положень бюджетної класифікації); розподільну функцію, яка зумовлена тим, що у бюджетних відносинах, які завжди виступають у вигляді правовідносин, беруть участь майже всі учасники суспільного виробництва, а за допомогою бюджету кошти розподіляються між розпорядниками та отримувачами цих коштів; функцію використання зібраних коштів на визначені завдання і мету, тобто відповідно до цільового призначення; контрольну функцію за рухом бюджетних ресурсів – реалізується безпосередньо на всіх стадіях бюджетного процесу.

На необхідності забезпечення реальної самостійності місцевих бюджетів, їх наповнення реальними ресурсами протягом усього періоду існування України як незалежної держави наголошують як науковці, так і практики. Останнім часом питання децентралізації фінансових ресурсів стоять досить гостро, і слід констатувати, що на шляху вирішення цієї проблеми вперше спостерігаються конкретні законодавчі кроки. Слід зазначити, що централізація фінансів дісталась Україні у спадок від адміністративно-командної системи колишнього СРСР, а реформи у напрямку бюджетної децентралізації до недавнього часу були лише декларацією.

Остаточно обравши шлях європейської інтеграції, наша держава не має іншого вибору, ніж побудувати бюджетну систему європейського зразка. Що стосується місцевого самоврядування, то воно у переважній більшості країн Європи є сильним та реально забезпеченим фінансовими ресурсами.

Поширеною думкою серед вчених-економістів є те, що бюджетні відносини у країнах ґрунтуються на двох основних моделях: бюджетного федералізму та бюджетного унітаризму, і ключовим фактором, що становить основу моделі організації міжбюджетних відносин у країні, є форма державного устрою. Бюджетний федералізм як модель організації міжбюджетних відносин існує в таких країнах з федеративним устроєм, як: США, Швейцарія, Німеччина, Австрія, Канада, Росія, і являє собою організацію міжбюджетних відносин у багаторівневій бюджетній системі, за якої законодавчо визначаються бюджетні права й обов'язки федерації та суб'єктів федерації, правила їх взаємодії на всіх стадіях бюджетного процесу. Для країн з унітарним державним устроєм бюджетні відносини організовуються на принципах бюджетного унітаризму. На цих принципах побудовані системи міжбюджетних відносин більшості країн Європи: Франції, Великобританії, Італії, Данії, Норвегії, Іспанії, Швеції, Угорщини, Польщі, Румунії, Болгарії. Суб'єктами міжбюджетних відносин у таких країнах є центральні органи та органи місцевого самоврядування. Останніх в унітарних державах може бути один, два або три рівні. Центральна влада проводить політику щодо забезпечення населення послугами, встановлення державних мінімальних стандартів цих послуг, здійснює фінансове вирівнювання фінансового потенціалу регіонів. Як модель організації міжбюджетних відносин бюджетний унітаризм характеризується більшою централізацією, ніж бюджетний федералізм[3, с. 78].

У цьому зв'язку слід зазначити, що децентралізація влади в останній час є однією із найголовніших напрямів реформ в Україні. Фахівці у галузі фінансового права наголошують, що фіскальна децентралізація — чи не найскладніший аспект децентралізації публічної влади. Вона є своєрідним мірилом: рівня демократичності та компетентності публічної адміністрації; адекватності політичної системи до суспільних очікувань; рівня довіри до місцевих органів влади та рівня сприйняття державною владою потреб суспільства в цілому і окремих громадян зокрема; якості контролю у публічній сфері та відповідальності; зрештою, вона є оцінкою адекватності системи публічної адміністрації України та територіального устрою держави. Крім цього, існує низка соціально-психологічних, ментальних та культурних особливостей, які дозволяють або не дозволяють децентралізувати фінансові ресурси в державі [4, с. 78].

У європейській правовій літературі зміст фіскальної децентралізації розкривають через такі три аспекти [5, с.29]: децентралізація видатків – тобто надання місцевому самоврядуванню фінансових ресурсів на виконання завдань і функцій; децентралізація доходів – закріплення за місцевим самоврядуванням переліку власних доходів, достатніх для належного і якісного виконання встановлених для відповідного рівня місцевого самоврядування завдань і функцій, та право самостійно встановлювати їх розміри; процесуальна і організаційна самостійність – право самостійно, під відповідальність органів, посадових осіб місцевого самоврядування формувати, затверджувати, виконувати фінансові плани, кошториси, бюджети, забезпечувати звітність і контроль тощо.

Найбільш важливими законодавчими актами, за допомогою яких здійснюється правове регулювання місцевих фінансів в Україні, є Бюджетний кодекс[1] та Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»[6]. Останній встановлює, що самостійність місцевих бюджетів гарантується власними та закріпленими за ними на стабільній основі законом загальнодержавними доходами, а також правом самостійно визначати напрями використання коштів місцевих бюджетів відповідно до закону.

В основі ж правового регулювання місцевих фінансів у країнах Європейського Союзу лежить Європейська Хартія місцевого самоврядування. Ст. 9 «Фінансові ресурси органів місцевого самоврядування» Хартії містить положення, які є і повинні слугувати орієнтиром для нормотворців країн ЄС та інших країн, для яких євроінтеграція є одним із основних пріоритетів. Зміст положень у такому [4, с. 84 – 85]: органи місцевого самоврядування в рамках національної економічної політики мають право на власні адекватні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень; обсяг фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування відповідає функціям, передбаченим конституцією або законом; принаймні частина фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування формується за рахунок місцевих податків та зборів, розмір яких вони мають повноваження встановлювати в межах закону; фінансові системи, які складають підґрунтя ресурсів органів місцевого самоврядування, мають достатньо диверсифікований і підвищувальний характер і повинні забезпечувати можливість приводити наявні ресурси, наскільки це практично можливо, у відповідність до реального зростання вартості виконуваних ними завдань; захист слабших у фінансовому відношенні органів місцевого самоврядування передбачає запровадження процедур бюджетного вирівнювання або аналогічних заходів із метою подолання наслідків нерівномірного розподілу потенційних джерел фінансування і фінансового тягаря, який вони повинні нести. Такі процедури або заходи не завдають шкоди повноваженням, які органи місцевого самоврядування можуть здійснювати в межах власної компетенції; органи місцевого самоврядування інформуються відповідним чином про порядок виділення їм перерозподілених ресурсів; за можливості дотації органам місцевого самоврядування призначаються не для фінансування конкретних проектів, надання дотацій не скасовує основоположну свободу органів місцевого самоврядування проводити свою політику в межах власної компетенції; для цілей здійснення позик інвестиційного капіталу органи місцевого самоврядування мають доступ до національного ринку капіталу в межах закону. Кожна держава, що гарантує місцеве самоврядування, окреслює його систему, а також його матеріальну і фінансову основу у Конституції та відповідних законах.

На наш погляд, окреслені вище положення повинні стати хорошим орієнтиром в процесі реформування фінансового законодавства у сфері місцевого самоврядування в Україні, звісно, з урахуванням національної специфіки.

Використані джерела:

1. Бюджетний кодекс України: Закон України від 8.07.2010 р. №2456-IV (з наст. змінами) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon2.rada.gov.ua.
2. Музыка-Стефанчук О.А. Фінансово-правова основа місцевого самоврядування в зарубіжних країнах: навчальний посібник. – К.: Правова єдність, 2009. – 224 с.

3. Купін А.П. Організація бюджетних правовідносин на прикладі зарубіжних країн [Електронний ресурс] / А.П. Купін // Держава та регіони. Сер.: Право – 2013. - №2 (40). – С. 77 – 81. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/drp_2013_2_17.pdf

4. Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е., та ін. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України [Електронний ресурс] / [Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е., та ін.]; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO. – К. : ТОВ «Софія». – 2012. – 128 с. – Режим доступу: [http://despro.org.ua/media/upload/decentral_zac_ya_publ_chno_vladi_dosv_d_evropeyski_h_derzhav_ta_perspektivi_ukra_ni\(2\).pdf](http://despro.org.ua/media/upload/decentral_zac_ya_publ_chno_vladi_dosv_d_evropeyski_h_derzhav_ta_perspektivi_ukra_ni(2).pdf)

5. Ruśkowski E., Salachna J. *Finanse lokalne po akcesji*, 2 wyd. – Warszawa: Wolters Kluwer Polska Sp., 2007.

6. Про місцеве самоврядування в Україні Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР (з наст. змінами) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon2.rada.gov.ua.



Галус Олена Олександрівна,

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

ФУНКЦІЇ МІСЦЕВИХ ФОРМ БЕЗПОСЕРЕДНЬОГО НАРОДОВЛАДДЯ

Конституція України та чинне законодавство передбачає існування різноманітних місцевих форм безпосереднього народовладдя. Кожна з форм має свої загальносуспільні функції.

Місцеві форми безпосереднього народовладдя, тобто способи безпосереднього волевиявлення територіальної громади, виконують певні функції, тобто здійснюють вплив на державно-правові явища. Ці функції існують не відокремлено, а об'єднуються в систему функцій форм безпосереднього народовладдя. Функції місцевих форм безпосереднього народовладдя можна класифікувати за таким критерієм як спосіб.

На нашу думку, до функцій місцевих форм безпосереднього народовладдя, виділених за способом здійснення безпосереднього народовладдя, потрібно відносити установчу, правотворчу, контрольну, охоронну та консультативну функцію. Необхідно також зауважити, що окремо взята форма безпосереднього народовладдя виконує не всі вищезазначені функції, а лише деякі.

Розглянемо детальніше кожну з перерахованих функцій в контексті конкретних місцевих форм безпосереднього народовладдя та з'ясуємо, у чому саме вони проявляються.

Установча функція в юридичній літературі тлумачиться неоднозначно. Можна виділити такі підходи до її розуміння.

Перший підхід полягає у тому, що установча функція проявляється у суверенному праві народу створювати державу, встановлювати, змінювати, скасовувати Конституцію. Прихильники такого підходу в складі єдиної установчої функції виділяють дві складові: установчо-державну (яка реалізовується при створенні чи відмові народу від держави) та установчо-конституційну (яка реалізується при ухваленні, зміні чи скасуванні Конституції) [1, с. 139–140]. Однак створення чи відмова від створення власної державності, ухвалення, зміна чи скасування Конституції належать до правотворчої функції форм безпосереднього народовладдя. Викладене можна підтвердити і тим, що перераховані питання повинні вирішуватися лише шляхом загальнонаціонального референдуму і полягають у прийнятті насамперед норм права.

Другий підхід полягає у розумінні установчої функції як виборчої функції або державного будівництва, тобто формування органів державної влади і місцевого самоврядування [2, с. 17]. Вважаємо даний підхід найбільш прийнятним.

Установча функція притаманна таким місцевим формам безпосереднього народовладдя, як місцеві вибори, місцеві референдуми та загальні збори громадян за місцем проживання, відкликання депутатів місцевих рад тощо. Так, шляхом виборів в Україні формується кількісний і якісний склад обласних, районних, міських, районних у містах, сільських і селищних рад, обираються міські, сільські і селищні голови, старости.

Установча функція притаманна і загальним зборам громадян за місцем проживання. Так, відповідно до Закону України «Про органи самоорганізації населення», орган самоорганізації населення обирається зборами (конференцією) жителів за місцем проживання на основі загального, рівного виборчого права шляхом таємного голосування жителів, які на законних підставах проживають на відповідній території [3]. Однак установча функція загальних зборів громадян за місцем проживання опосередкована необхідністю отримання дозволу відповідної місцевої ради на створення органу самоорганізації населення (будинкового, вуличного, квартального комітету, комітету мікрорайонів, комітету районів у містах, сільського, селищного комітету).

Правотворча функція місцевих форм безпосереднього народовладдя полягає у прийнятті, зміні або скасуванні безпосередньо територіальною громадою локальних нормативно-правових актів.

На рівні місцевого самоврядування народна правотворча ініціатива є дієвою. Так, згідно із ст. 9 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [4], члени територіальної громади мають право ініціювати розгляд у місцевій раді (в порядку місцевої ініціативи) будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування. При цьому 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.

Правотворча функція звернень громадян проявляється лише в одному із їх видів – у пропозиціях (зауваженнях) громадян. Так, згідно із ст. 3 Закону України «Про звернення громадян» [5], пропозиція (зауваження) є зверненням громадян, де висловлюється 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. З даного законодавчого положення випливає, що громадяни вправі направляти індивідуальні і колективні пропозиції і у формі законопроектів або проектів інших нормативно-правових актів. Стаття 14 вищезгаданого закону передбачає обов'язок органу державної влади або місцевого самоврядування щодо їх розгляду і повідомлення громадянина про результати цього розгляду.

Особливою формою колективного звернення громадян до органу місцевого самоврядування є електронна петиція.

Правотворча функція загальних зборів громадян може проявлятися, наприклад, при прийнятті на загальних зборах громадян за місцем проживання рішення про самооподаткування [6], яке безперечно є нормативно-правовим актом.

Контрольна функція місцевих форм безпосереднього народовладдя стосується питань довіри до органів місцевого самоврядування. Ця функція полягає у поінформованості народу щодо здійснення делегованої влади та здатності подолання нелегітимних наслідків такої діяльності з їх боку [1, с. 156].

Громадський контроль здійснюється громадянами України, об'єднаннями громадян і виражається у конституційному праві отримувати і здобувати інформацію про публічно-владну діяльність та направляти звернення (пропозиції, заяви і скарги) до уповноважених на те органів. Засобом громадського контролю виступає і право на оскарження в суді рішень, дій

чи бездіяльності органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб в порядку ч. 2 ст. 55 Конституції України [1, с. 158]. Кодекс адміністративного судочинства України передбачає процесуальну реалізацію даного конституційного положення.

Крім звернень громадян, контрольну функцію виконують і такі місцеві форми безпосереднього народовладдя як місцевий референдуми, відкликання депутатів місцевої ради, загальні збори громадян за місцем проживання, громадські слухання.

Яскравим прикладом реалізації контрольної функції є відкликання депутата місцевої ради, яке передбачено ст. 5 та Розділом 5 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» [7]. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» в ст. 78 та 79 передбачає дострокове припинення повноважень місцевої ради та сільського, селищного, міського голови за рішенням місцевого референдуму, а також відкликання з посади сільського, селищного, міського голови за народною ініціативою [4]. Для забезпечення реалізації більшості цих норм потрібно прийняти закон про місцеві референдуми, в якому необхідно регламентувати суб'єктів призначення або проголошення місцевих референдумів та визначити процедуру проведення цих референдумів та виконання рішень, прийнятих на них.

Контрольна функція громадських слухань закріплена в ст. 13 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [4]. Відповідно до цієї статті територіальна громада має право проводити громадські слухання – зустрічатися з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких члени територіальної громади можуть заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування. Бачиться, що під час цих громадських слухань можливі і заслуховування звітів обраних представників.

Предметом і загальних зборів громадян за місцем проживання може бути заслуховування звітів та інформації сільського, селищного, міського голови [2, с. 188], що є беззаперечно проявом контрольної функції.

Охоронна функція притаманна формам безпосереднього народовладдя в цілому і полягає у захисті народом України своєї влади, конституційного ладу в цілому. Зокрема, в ст. 5 Конституції України зазначається, що право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові і воно не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами. Можна погодитися з В. Ф. Погорілком, який зазначав, що народ має право контролю, нагляду, спостереження у сфері влади, а в разі узурпації влади народу державою, її органами або посадовими особами – частково чи повністю – він, логічно, має право на будь-яку форму опору, протидії, непокори з метою захисту, охорони влади [2, с. 5]. З наведеного можна зробити висновок, що коли контрольна функція безпосереднього народовладдя себе вичерпує, вступає в силу охоронна функція.

Охоронна функція притаманна таким формам безпосереднього народовладдя як референдум, мітинги, походи, демонстрації та винятковим немирним формам, таким як революції, повстання, громадянські війни, національно-визвольні рухи та політичні страйки, протести, акції громадянської непокори, голодування, пікетування тощо.

Охоронна функція мітингів, походів, демонстрацій проявляється у тиску на органи влади з метою примусити їх прийняти якесь рішення. Однак проведення даних форм безпосереднього народовладдя можливе лише за певних умов. Зокрема, про проведення таких масових акцій повинні завчасно сповіщатися органи державної влади чи органи місцевого самоврядування, і дані акції повинні бути мирними, без зброї (ст. 39 Конституції України).

Консультативна функція притаманна багатьом місцевим формам безпосереднього народовладдя, зокрема, опитуванням громадської думки, громадським слуханням, зверненням громадян тощо.

Дана функція полягає у тому, що органи місцевого самоврядування з метою виявлення думки громадян щодо прийнятих ними рішень, або тих, що готуються, ініціюють проведення низки форм безпосереднього народовладдя. Наукове дослідження консультативної функції безпосередньої демократії було здійснено ще за радянських часів. Її інколи називають ще дорадчою функцією. Бачиться, що дана функція не втратила свого значення і на сучасному

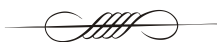
етапі. Однією з умов функціонування як державної, так і муніципальної влади в демократичній державі є її легітимність. Легітимність влади означає, крім демократичного шляху її формування, і відображення реальної волі народу в прийнятих органами державної влади і місцевого самоврядування рішеннях. Часте проведення імперативних референдумів є неможливим з фінансової сторони. Однак з'ясувати ставлення громадян до певних питань можливо шляхом проведення консультативних форм безпосереднього народовладдя.

Проведення консультативного референдуму та опитування громадської думки було передбачено главою 6 Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми», однак із прийняттям Закону України «Про всеукраїнський референдум» він втратив чинність, а новий закон не передбачає можливості проведення таких форм безпосереднього народовладдя.

Проаналізувавши функції місцевих форм безпосереднього народовладдя можна стверджувати, що окремо взята форма виконує не лише одну її притаманну функцію, а може декілька (зокрема, місцевий референдум, загальні збори громадян, звернення громадян тощо). Вся система функцій місцевих форм безпосереднього народовладдя потребує подальшого наукового дослідження, зокрема охоронна функція.

Використані джерела:

1. Шипілов Л. М. Принцип народовладдя і його здійснення в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Шипілов Леонтій Миколайович. – Харків, 2004. – 206 с.
2. Конституційно-правові форми безпосередньої демократії в Україні: проблеми теорії і практики / [за заг. ред. В. Ф. Погорілка]. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. – 356 с.
3. Про органи самоорганізації населення : Закон України від 11 липня 2001 р. // Офіційний вісник України. – 2001. – № 32. – Ст. 1449.
4. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
5. Про звернення громадян : Закон України від 2 жовтня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.
6. Статут територіальної громади міста Хмельницького, затверджений Рішенням Хмельницької міської ради від 29 жовтня 1997 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.khmelnysky.com/>.
7. Про статус депутатів місцевих рад : Закон України від 11 липня 2002 р. // Офіційний вісник України. – 2002. – № 31.



Гаман Тетяна Василівна,

*доцент кафедри державного управління та місцевого самоврядування
Хмельницького університету управління та права,
заступник директора Хмельницького Центру ППК,
кандидат наук з державного управління*

ДО ПИТАННЯ ФОРМУВАННЯ КОМПЕТЕНТНОСТІ ДЕМОКРАТИЧНОГО ЛІДЕРСТВА У ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Децентралізація державного управління та реформування системи місцевого самоврядування визначені одними із пріоритетних напрямів розвитку нашої держави. Але будь-які реформи втілюють люди, саме від їх знань і компетентностей залежить результат впровадження реформ. Тому вважаємо за необхідне актуалізувати увагу до питання підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та формування їх компетентностей, серед яких відповідальність, правова культура, публічність, толерантність,

комунікативність, готовність до змін та саморозвитку, партисипативність тощо. У цій публікації зосередимо увагу на такій компетентності як демократичне лідерство.

Розвиток незалежної держави, становлення громадянського суспільства вимагає переосмислення значимості і ролі особистості. Одним із викликів сьогодення є формування лідерської свідомості, лідерського мислення, лідерської відповідальності та лідерських якостей у кожного громадянина, який вболіває за свою громаду, місто, регіон й країну. У процесах оновлення системи державного управління - децентралізації, зміни територіального устрою, реформування системи місцевого самоврядування, модернізації служби в органах місцевого самоврядування особливої значимості набуває формування лідерських компетентностей у посадових осіб місцевого самоврядування, зокрема керівників територіальних громад.

Сучасне демократичне лідерство в місцевому самоврядуванні пов'язане зі спроможністю: визначати та давати відповідь на виклики, які постають перед громадою, розбудовувати інституційний потенціал органу місцевого самоврядування, повністю використовувати потенціал персоналу, ефективно співпрацювати з партнерами та зацікавленими сторонами, у такий спосіб, який забезпечить високі стандарти роботи органу місцевого самоврядування, надання послуг населенню, а також економічний, соціальний, культурний розвиток громади.

Чи можна навчити лідерству? Так. Адже «лідерами не народжуються, ними стають. Як завжди, вони є результатом тяжкої наполегливої роботи» [1, с. 15]. Стрімкий розвиток суспільства підтверджує тезу Говарда Гендрікса, якщо сьогодні ти припиняєш вчитися, завтра ти перестася бути лідером.

Хмельницький Центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій (далі – Центр ППК) не перший рік працює з проблематикою лідерства на регіональному/місцевому рівні. Під час навчання роз'яснювалися теми «Лідерське мислення: перевага чи тягар?» «Психологічні аспекти управлінського лідерства в сфері місцевого самоврядування», «Особливості лідерства в державному управлінні», «Лідер-керівник: сутність, проблеми та шляхи їх подолання» та інші [2, с. 65].

У 2013 році Центр ППК став ініціатором і співорганізатором проведення Всеукраїнської науково-практичної конференції за міжнародною участю «Формування регіонального лідера: виклики сьогодення» за підсумками якої, крім збірки тез [3], були видані колективна монографія «Управлінське лідерство» [4], де відображено думки провідних українських вчених; навчально-методичний посібник «Формування регіонального лідера: навчання впродовж життя» [5]. Того ж року була підписана й реалізується до сьогодні «Програма розвитку лідерства в Хмельницькій області на 2013-2015 роки» в рамках якої проводиться соцдослідження «Формування регіонального лідера-управлінця».

У 2014 році започаткована діяльність Університету громадських лідерів Хмельницької області, співзасновником якого разом з Хмельницьким університетом управління та права виступив Центр ППК.

В лютому 2015 р. в рамках реалізації Програми Ради Європи «Посилення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування в Україні» на базі Хмельницького Центру ППК відбувся тренінг «Добре врядування та лідерство на місцевому рівні» для сільських, селищних голів області. Загальною метою якого було - сприяти посиленню спроможності сільських, селищних голів ефективно реалізовувати свої повноваження та вести за собою громаду у період реформування місцевого самоврядування, децентралізації влади за умов обмеженості у часі та ресурсах.

Формування компетентності демократичного лідерства вимагає розгляду і опрацювання багатьох тем, серед яких: «Основи лідерства», «Принципи доброго врядування», «Бенчмаркінг ефективного органу місцевого самоврядування (Бенчмаркінг лідерства)», «Бачення різних перспектив розвитку громади», «Традиційне використання владних повноважень», «Гендерні особливості лідерства», «Планування сценарію розвитку громади,

регіону», «Взаємодія в групі», «Дієві управлінські підходи та установки. Перехід до сучасного типу мислення», «Дієва командна робота», «Орієнтація на завдання vs орієнтація на людей», «Застосування методів управління з орієнтацією на результати діяльності у місцевому самоврядуванні», «Підвищення якості роботи персоналу», «Вибір правильного стилю лідерства», «Соціальний капітал», «Організаційна культура», «Організації, відкриті до навчання», «Інновації», «Дорожня карта для створення динамічного органу місцевого самоврядування», «Міжмуніципальне співробітництво (ММС)», «Участь громадськості», «Навички фасилітації», «Ефективна комунікація. Комунікація між інституціями та між людьми», «Лідерство завдяки емоційному інтелекту. Уміння досягнути згоди», «Розвиток самоконтролю», «Місцева підзвітність і прозорість» тощо.

При розробці програм навчання доцільно використовувати тренінгову методичку «Академії лідерства» (розробник - експерт Ради Європи Джон Джексон (Програма Ради Європи «Посилення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування в Україні»), методичні рекомендації швейцарсько-українського освітнього проекту DOCCU «Розвиток громадянських компетентностей в Україні».

Досвід Хмельницького Центру ППК засвідчує необхідність включення в навчальні програми системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій вивчення проблематики лідерства з метою формування компетентності демократичного лідерства у посадових осіб місцевого самоврядування, що є нагальною потребою сьогодення.

Використані джерела:

1. Розвиток лідерства /Л.Бізо, І. Ібрагімова, О. Кікоть, Є. Барань, Т. Федорів; за заг.ред. І.Ібрагімової. – К.: Проект «Реформа управління персоналом на державній службі в Україні», 2012. – 400 с.
2. Гаман Т.В. Підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування з проблематики лідерства: досвід Хмельницького Центру ППК [Текст] / Т.В. Гаман, Ю.І. Олендра // Матеріали Всеукраїнського круглого столу «Викладання лідерства для посадових осіб та представників місцевого самоврядування: сутність, виклики, перспективи» (Київ, 15 квітня 2015 року) / за заг.ред. В.А.Гошовської, Л.А.Пашко, А.К.Гука. – Х.: Фактор, 2015. – 88с. – С.65-67.
3. Формування регіонального лідера: виклики сьогодення [Текст] : Збірник тез Всеукраїнської науково-практичної конференції за міжнародною участю (м. Хмельницький, 1-2 березня 2013 року). – Хмельницький: Хмельницький університет управління та права, 2013. – 222 с.
4. Управлінське лідерство: колективна монографія [Текст] / За заг. ред. В.В. Толкованова. – Хмельницький: ПП Мельник А. А., 2013. – 600 с.
5. Формування регіонального лідера: навчання впродовж життя: Навчально-методичний посібник / За заг. ред. Баюка М.І., Гаман Т.В. – Хмельницький: ПП Мельник А.А., 2013. – 311 с.



Голубець Віталій Вікторович,
студент 5-го курсу юридичного факультету
Хмельницького університету управління та права

ПРОБЛЕМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО МІСЦЕВІ ВИБОРИ В УКРАЇНІ

На сьогоднішній день виборче законодавство України знаходиться на стадії вдосконалення. В свою чергу держава приймає нормативно-правові акти у сторону розвитку законодавства про загальнодержавні та місцеві вибори. Але, незважаючи на безперервний розвиток, на практиці при проведенні місцевих виборів у 2015 році зустрілись ряд проблем, на які потрібно звернути уваги, і відповідно привести виборче законодавство України до європейського рівня.

Говорячи про проблемні питання проведення місцевих виборів, потрібно розпочати з передвиборної агітації. Багато проблем виникає у зв'язку із порушенням порядку розміщення агітаційних матеріалів. Відповідно до частини 4 статті 56 Закону України «Про місцеві вибори», плакати, стенди, листівки та інші друковані агітаційні матеріали (крім матеріалів, що розміщуються на носіях зовнішньої реклами) розміщуються лише у місцях, визначених і обладнаних місцевими органами виконавчої влади чи органами місцевого самоврядування не пізніше як за 45 днів до дня голосування. На практиці ж ці матеріали розміщуються в «хаотичному» порядку і в заборонених місцях. Заборонені місця прямо передбачені в законодавстві України, зокрема у статті 212-14 Кодексу України про адміністративні правопорушення, яка має назву «Порушення порядку розміщення агітаційних матеріалів чи політичної реклами або розміщення їх у заборонених законом місцях», і яка передбачає адміністративну відповідальність за порушення встановленого законом порядку розміщення агітаційних матеріалів чи політичної реклами або розміщення їх у заборонених законом місцях громадянами чи підприємствами. Хоча відповідальність існує за дані діяння, але, не зважаючи на це, нагляд за даним процесом не здійснюється. Дану проблему можна вирішити на рівні локальних нормативно-правових актів. Місцева рада могла б визначити конкретні місця, на яких можна розміщати передвиборну агітацію у встановленому порядку. Це могли б бути спеціально встановлені стенди, на яких була б розміщена інформація про кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови, старости, кандидатів у депутати місцевих рад тощо.

Наступною проблемою виступає встановлений порядок висування депутатів обласних, районних, міських та районних у містах рад. На даних видах виборів запроваджена пропорційна виборча система, тому балотуватись у депутати цих рад можна лише за партійними списками. Але якщо особа не підтримує жодну з політичних сил, то фактично її конституційне пасивне виборче право, тобто право бути обраним до органів місцевого самоврядування, обмежується.

Ще однією новеллою виборчого законодавства є запровадження т.з. відкритих списків. На практиці ж виборці зустрілись із проблемою непоінформованості про кандидатів у депутати місцевих рад від тієї чи іншої партії. Згідно із частиною 7 статті 74 Закону України «Про місцеві вибори», у виборчому бюлетені для голосування в територіальному виборчому окрузі зазначаються порядковий номер, великими літерами повна назва відповідної місцевої організації партії, далі маленькими літерами в дужках – прізвище, власне ім'я (усі власні імена) та по батькові (за наявності) першого кандидата в списку кандидатів, далі через тире - великими літерами прізвище, власне ім'я (усі власні імена) та по батькові (за наявності) кандидата у депутати, закріпленого за відповідним територіальним виборчим округом. Якщо місцева організація партії не закріпила за відповідним територіальним виборчим округом кандидата у депутати або якщо реєстрацію кандидата у депутати від місцевої організації партії у відповідному територіальному виборчому окрузі скасовано відповідно до цього Закону, у виборчому бюлетені зазначаються лише порядковий номер, повна назва відповідної місцевої організації партії, а також прізвище, власне ім'я (усі власні імена) та по батькові (за наявності)

першого кандидата у списку. Вирішенням даної проблеми стало б повернення деяких норм попереднього законодавства, а саме обов'язкове розміщення на кожній виборчій дільниці повної інформації про список кандидатів у депутати місцевих рад від кожної політичної партії – суб'єкта виборчого процесу місцевих виборів.

Підсумовуючи, варто зазначити, що недосконалість системи виборів до місцевих рад породжує явище штучна «партизації» депутатського корпусу місцевих рад, що не сприяє ефективності їх роботи, а їх заполітизованість часто проявляється в боротьбі за вплив та посади, а не за добробут громад та їх права. Утвердження в Україні місцевої демократії європейського зразка слід визначити стратегічним пріоритетом сучасного етапу суспільно-політичного розвитку України, а політичні партії через участь у владі мають бути спроможні ефективно формувати і виражати політичну волю громадян, задовольняти їхні політичні, економічні, соціальні, культурні та інші інтереси.



Грамашович Юлія Василівна,
*асистент кафедри державного управління та місцевого самоврядування
Хмельницького університету управління та права*

ОСОБЛИВОСТІ ОЦІНКИ ТРУДОВОГО ПОТЕНЦІАЛУ ПІДПРИЄМСТВА

В умовах конкуренції успішність розвитку підприємництва безпосередньо залежить від компетентності наявного персоналу. Саме трудові ресурси виступають як найважливіші ресурси. Тому керівництво підприємства повинно мати адекватне уявлення про рівень ефективності використання трудового потенціалу підприємства.

Метою роботи є розробка методики оцінки трудового потенціалу підприємства, яка більш повно зможе оцінити усі його сторони окремо і в сукупності.

Проблемою оцінки трудового потенціалу підприємства займалися такі вітчизняні вчені як: Заблосцька І.В., Краснокутська Н.С., Федонін О.С., Репіна І.М., Сідоренко В. В. та ін.

Трудовий потенціалу підприємства (далі ТПП) – це наявна сукупність можливостей його персоналу до досягнення максимально високого результату при наявних умовах функціонування. Оцінка трудового потенціалу – це насамперед оцінка трудових можливостей, яка до того ж характеризується кількістю працездатного персоналу і має на меті порівняти реальний зміст, якість, обсяги й інтенсивність робіт з їхніми потенційно можливими параметрами.

Виділяють наступні етапи оцінки трудового потенціалу підприємства [1, с.353]:

- постановка мети оцінки ТПП і вибір пріоритетів;
- формування сукупності показників, що характеризують ТПП і їх формалізація;
- розробка критеріїв оцінки показників, що характеризують ТПП;
- розрахунок інтегрального показника, що характеризує ТПП;
- розробка критеріїв оцінки інтегрального показника;
- ухвалення рішень, направлених на вибір напрямів розвитку ТПП.

Перший етап оцінки трудового потенціалу підприємства пов'язаний з визначенням основної мети оцінки, яка повинна відображувати інтереси як підприємства в цілому, так і кожного працівника, задіяного в його діяльності. Таке узгодження цілей може бути досягнуте в «дереві цілей», яке об'єднує в логічному взаємозв'язку сукупність бажаних результатів. Подальша реалізація етапів оцінки рівня трудового потенціалу підприємства передбачає вибір методів розрахунку кожного елемента системи. Формування сукупності показників, що характеризують трудовий потенціал підприємства є одним з найбільш важливих моментів при проведенні комплексного аналізу і оцінки трудового потенціалу підприємства.

Показники оцінки трудового потенціалу повинні відображати якісні та кількісні характеристики персоналу підприємства. Показники можуть бути розділені на дві групи: відносні та абсолютні. Відносні показники характеризують питому вагу окремих груп персоналу за: категорією (робітники, управлінський персонал тощо); спеціалізацією (конструктор, технолог, економіст тощо); кваліфікацією (відмінність за розрядом, категорією, рангом тощо); рівнем освіти (без освіти, незакінчена, закінчена начальна, середня, вища освіта); статтю; віком; досвідом (стаж в цілому та за конкретними галузями, масштабами діяльності, обов'язками) та ін. До абсолютних показників, що характеризують трудовий потенціал підприємства слід віднести: загальну чисельність працюючих; загальну чисельність робітників; плинність кадрів; ротацію кадрів та ін. При обґрунтуванні вибору показників необхідно враховувати їх безпосередній вплив на стан трудового потенціалу підприємства. Подальша реалізація етапів оцінки трудового потенціалу підприємства, передбачає вибір методів розрахунку кожного елементу системи [1, с. 354].

Щодо методів оцінювання трудового потенціалу персоналу, то їх умовно розділяють на три групи. До першої групи відносять описові методи, що характеризують якості працівників без кількісного їх вираження. Їх називають якісними. Друга група є проміжною і в основу методів, які до неї входять, покладений як описовий принцип, так і кількісні параметри, визначені на підставі первинних якісних описів. Тому ці методи називають комбінованими. До третьої групи входять методи, в результаті використання яких можна безпосередньо отримати досить об'єктивну числову оцінку рівня ділових якостей працівників, тобто кількісні показники оцінки трудового потенціалу.

Методи, включені в першу групу, як правило, носять вольовий, суб'єктивний характер. До них відносяться [2, с.104]:

- біографічний метод, що полягає в оцінюванні працівників за даними їх біографій і так званих мандатних даних;
- система довільних усних і письмових характеристик;
- метод критичних подій, суть якого зводиться до описання керівником найбільш визначних успіхів або упущень в роботі підлеглих за певний період їх діяльності й у наданні ними в цьому випадку певної оцінки;
- метод групової дискусії, яке полягає у вільній бесіді групи керівників (або експертів) з працівниками за темою їх діяльності та у виборі за певними критеріями найбільш активних, самостійних, інформованих людей, які здатні мислити логічно;
- метод еталону, який полягає у виборі за певними критеріями найкращих працівників, що приймаються за еталон, та в порівнянні з ними решти;
- матричний метод, що передбачає порівняння фактичних якостей працівників з набором якостей, потрібних для зайняття певних посад.

До другої групи методів входять:

- метод сумарних оцінок, що полягає у визначенні експертами частоти прояву у працівників тих або інших якостей і присвоєні певних бальних оцінок;
- система заданого групування працівників, яка передбачає вибір обмеженої кількості чинників оцінювання, розподіл працівників за цими чинниками на чотири групи і подальшу так звану пульсацію, тобто заміну «поганих» працівників відмінними;
- тестування, тобто оцінювання працівників за ступенем вирішення ними заздалегідь підготовлених виробничих завдань (тестів) і встановлення на цій основі кількісних показників, які визначають рівень їх якостей [2, с.111].

До третьої групи методів відносяться:

- система ланцюгової класифікації, коли керівник, виходячи з певних критеріїв оцінювання, розташовує працівників по порядку від найкращого до найгіршого; у цьому випадку підсумкова оцінка визначається як сума отриманих працівниками порядкових номерів;

- метод парних порівнянь працівників, що передбачає їх послідовне попарне порівнювання за сукупністю чинників оцінювання з позицій спільної відносної цінності для підприємства;

- система графічного профілю працівників;

- коефіцієнтне оцінювання рівня ділових якостей, засноване на системі коефіцієнтів, що вимірюють як окремі якості працівників, так і їх сукупність [2, с.116].

На нашу думку, найбільш комплексно оцінку трудового потенціалу підприємства доцільно проводити за допомогою інтегральної оцінки на основі збалансованої системи показників, яка буде відображати усі сторони цієї категорії. Дана методика передбачає визначення проміжних інтегральних показників, які дозволяють зробити висновки про ефективність управління окремими аспектами потенціалу підприємства, і інтегрального показника, який свідчить про ефективність управління трудовим потенціалом в цілому.

Так, спочатку необхідно розрахувати проміжні інтегральні показники. Для цього використовуються показники структуровані по принципу відображення ефективності управління окремим напрямком потенціалу підприємства. Кожен інтегральний показник включає три елемента: фактичне значення показника, нормативне (рекомендоване) значення та значимість показника [3, с.108].

$$I_j = \frac{\sum_{i=1}^n (S_{ij} * d_{ij})}{\sum_{i=1}^n d_{ij}}$$

де I_j - інтегральний показник окремого аспекту трудового потенціалу підприємства;

S_{ij} - ступінь досягнення конкретним показником його нормативного (рекомендованого значення); d_{ij} - значимість конкретного показника для окремого блоку.

Далі розраховується інтегральний показник ефективності використання трудового потенціалу підприємства [3, с.109]:

$$I_{ТП} = \frac{I_{EP} * d_{EP} + I_{IP} * d_{IP} + I_{EV} * d_{EV}}{d_{EP} + d_{IP} + d_{EV}}$$

I_{EP}, I_{IP}, I_{EV} - інтегральний показник відповідно ефективності роботи персоналу, інтелектуального розвитку та ефективності системи управління персоналом на підприємстві;

d_{EP}, d_{IP}, d_{EV} - значимість відповідного блоку показників.

Для інтерпретації отриманих результатів нами була розроблена шкала оцінки ТПП (табл. 1)

Таблиця 1

Шкала оцінки трудового потенціалу підприємства

Оцінка	Висновок
0-0,2	Дуже низький трудовий потенціал
0,21-0,4	Рівень трудового потенціалу нижче середнього
0,41-0,6	Середній рівень трудового потенціалу
0,61-0,8	Високий рівень трудового потенціалу
0,81-1	Дуже високий рівень трудового потенціалу

Отже, запропонована методика оцінки трудового потенціалу підприємства дозволяє комплексно оцінити всі його аспекти при використанні кількісних та якісних показників.

Використані джерела:

1. Дулесов А.Н. Методы оценки эффективности трудового потенциала предприятия / А.Н.Дулесов // Вестник ОГУ. - 2009. - №9. – С. 353-357.
2. Краснокутська Н.С. Потенціал підприємства: формування та оцінка: навч. посібн. / Н.С. Краснокутська. – К. : Цент навчальної літератури, 2005. – 352 с.
3. Сідоренко В. В. Інтегральна оцінка трудового потенціалу підприємств / В.В. Сідоренко // Вісник Хмельницького національного університету. – 2011. – Т. 1. - № 5. – С. 106–110.



Гриб Юлія Ігорівна,

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

ПІДВИЩЕННЯ КВАЛІФІКАЦІЇ ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В СУЧАСНИХ УМОВАХ ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ

Місцеве самоврядування – одна з фундаментальних демократичних засад конституційного ладу України.

Питанням його організації присвячені Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про столицю України – місто-герой Київ», «Про статус депутатів місцевих рад», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про органи самоорганізації населення», «Про асоціації органів місцевого самоврядування», ратифікована Європейська хартія місцевого самоврядування, значний регулятивний потенціал у цій сфері несуть й інші законодавчі акти.

Наразі правове регулювання та практики місцевого самоврядування не задовольняють сучасних потреб України і не відповідають законодавчій базі ЄС, що істотно гальмує процес реалізації курсу на євроінтеграцію.

Очевидно, що сьогодні функціонування органів місцевого самоврядування у більшості територіальних громад не забезпечує створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку і самореалізації людини, захисту її прав, надання мешканцям територіальних громад якісних та доступних публічних послуг.

Саме тому проблема реформування місцевого самоврядування є однією з найактуальніших у сучасних умовах розвитку української державності.

Закономірно, що здійснення реформи місцевого самоврядування неможливе без оновлення нормативно-правової бази. У 2015 році прийняті першочергові закони та урядові рішення, які фактично дали старт проведенню практичних кроків реформи місцевого самоврядування та децентралізації повноважень. Так завдяки змінам до Бюджетного та Податкового законодавства – бюджетної децентралізації, відбулися суттєві зміни у міжбюджетних відносинах та наповненні місцевих бюджетів. Також, у цьому році прийнято законодавство, що забезпечує міжмуніципальну консолідацію – це Закон України «Про співробітництво територіальних громад» та великий пакет нормативних актів, що регулюють порядок добровільного об'єднання громад та їх функціонування. Розроблено та прийнято блок законодавства з питань регіонального розвитку [2].

Завдяки законодавчим змінам та вжитим організаційним заходам розпочався процес об'єднання громад. За відносно короткий період - з травня до серпня виявили бажання об'єднатися понад 6 тисяч територіальних громад. Фактично встигли об'єдналися близько 800

громад, які створили 159 об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ). На сьогоднішній день Хмельниччина є лідером по кількості створених ОТГ – 24 [1].

Проведення реформ потребує також належного кадрового забезпечення. Тому першочерговою стає необхідність підвищення рівня професійної компетентності посадових осіб місцевого самоврядування, які відповідали б вимогам сучасності й світовим стандартам якості.

Основним видом діяльності Центрів перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій (далі – Центрів, ХЦППК) є надання послуг з післядипломної освіти.

Так протягом одинадцяти місяців 2015 року в Хмельницькому Центрі підвищили кваліфікацію 942 посадові особи місцевого самоврядування. Підвищення кваліфікації здійснювалось на актуальні теми з розвитку держави за різними формами навчання – професійна програма, тематичні короткострокові семінари, тренінги, тематичні постійно діючі семінари, виїзні навчання тощо.

Проблематика змін до Конституції України в частині децентралізації, модернізації державного управління та реформування системи місцевого самоврядування роз'яснювалася і на виїзних заняттях в районних центрах області за програмою тематичного короткострокового семінару «Реформа місцевого самоврядування: виклики сьогодення». Виїзною формою навчання було охоплено 625 осіб.

Під час навчання розглядалися питання, що хвилюють кожного представника громади: «Основні завдання органів місцевого самоврядування у формуванні спроможних територіальних громад в процесі проведення добровільного об'єднання територіальних громад», «Вплив адміністративно-територіальної реформи та децентралізації влади на зміну земельних відносин», «Питання бюджетної та податкової децентралізації фінансів в умовах реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні», «Про організаційне забезпечення проведення добровільного об'єднання територіальних громад області» тощо.

Щоб допомогти органам місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад ефективно організувати свою роботу, працівниками та викладачами Центру було розроблено та видано навчально-методичні та інформаційно-довідкові матеріали:

- Реформування місцевого самоврядування: проблеми і шляхи їх вирішення: Інформаційно-методичний матеріал / Войт М.І., Баюк М.І., Панасюк М.В. – Хмельницький: ЦППК. – 2015. – 130 с.;

- Місцеві вибори 2015: інформаційно-довідковий матеріал. / Укладачі: М.І. Баюк, М.І. Войт, М.В. Панасюк, Н.В. Продан. – Хмельницький: Хмельницький ЦППК. – 2015. – 288 с.;

- Децентралізація влади в регіоні: запитання, відповіді / Укладачі: М.І. Баюк, М.І. Войт, М.В. Панасюк. – Хмельницький: Хмельницький ЦППК. – 2015. – 41 с.;

- Організаційно-правові засади роботи об'єднаних територіальних громад: Рекомендації з організації роботи для керівників та працівників територіальних громад області / Войт М.І., Баюк М.І. – Хмельницький: ЦППК. – 2015. – 243 с.;

- Депутату місцевої ради: практичні поради щодо організації діяльності. / [Уклад. М.І.Баюк, М.І.Войт, М.В.Панасюк] – Хмельницький : ЦППК. – 2015. – 142 с.

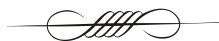
Підсумовуючи сказане, необхідно зазначити, що постійне підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування сприяє якісному здійсненню реформування системи місцевого самоврядування.

Використані джерела:

1. На Хмельниччині поповнили список об'єднаних територіальних громад [Електронний ресурс] Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлового-комунального

господарства. Офіційна сторінка. - Режим доступу: <http://www.minregion.gov.ua/news/nahmelnichchini-popovnilispisok-obednanih-teritorialnih-gromad-315793/>

2. Негода В. Цього року Україна відкрила реальні можливості для розбудови місцевого самоврядування / В.Негода [Електронний ресурс] Асоціація міст України. - Режим доступу: <http://www.auc.org.ua/news/tsogo-roku-ukraina-vidkrila-realni-mozhlivosti-dlya-rozbudovi-mistsevogo-samovryaduvannya-v-neg>



Денищик Олексій Іванович,
доцент кафедри філософії та соціально-гуманітарних наук
Хмельницького університету управління та права,
кандидат педагогічних наук, доцент

ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРАКТИЧНІ ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ НАЛЕЖНОГО, ДОБРОЧЕСНОГО ВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Визначення термінів... Термінологія щодо належного, добродесного місцевого самоврядування використовується в Європі з кінця ХХ століття. Так, вперше поняття «добре врядування» (від англ. good governance) було запроваджене на Другій конференції ХАБІТАТ «Сталого розвитку міста» у 1996 році в Стамбулі. Проблематика добродесного врядування – це реалізація добродесного, ефективного та інноваційного управління в територіальних громадах України [1, с. 67-68].

Поняття «добро» пов'язане з поняттям «благо» (у багатьох мовах – латині, німецькій, англійській та ін. – ці поняття позначаються одним терміном). Проте між ними є й істотні відмінності. Якщо «добро» виражає **позитивне** моральне значення явищ суспільного життя, то «благо», «блага» в повсякденній мові – **матеріальні достатки, різноманітні сприятливі умови для життя кожної людини і суспільства** в цілому (політичні, економічні, технічні, соціальні, культурні, духовні тощо).

Видатний філософ античності Аристотель на основі поняття «етика» створив узагальнену етичну теорію про людські **чесноти**, поділив їх на чесноти розуму та чесноти характеру. За Аристотелем, чесноти не можуть проявлятися в людини, ізольованій від суспільства, а держава, на його думку, і виникає задля забезпечення щасливого та гуманного життя громадян. Власне **добродесність** філософ визначає як уміння обрати належні дії, щоб принести іншим людям добро, а не зло; усвідомити свої дії; чинити так, щоб ці дії були не засобом вирішення проблеми, а моральним змістом цих дій. При цьому твердо й неодмінно дотримуватись своїх життєвих моральних принципів (гуманність, справедливість, чесність, порядність, гідність).

У ХVІІІ ст. Ім. Кант протиставив належне та суще, виділивши в етиці вчення про **належне** й учення про втілення належного в практичному житті. Він вважав, що етика за своєю сутністю є наукою про **належне**.

Пізніше І.Бентам (філософ, соціолог та юрист) ввів у науковий обіг термін «деонтологія» (від грец. deontos – **належне**). Він розробив модель науки про норми професійної поведінки людини, яка має владу, і виклав її у роботі «Деонтологія або наука про мораль (1834 р.).

Постановка проблеми у загальному вигляді... Пріоритетність курсу України на європейську інтеграцію, а також світовий досвід переконують, що побудова демократичної, соціальної та правової держави, формування громадянського суспільства неможливі без забезпечення дієвого і повноцінного місцевого самоврядування на засадах і принципах Європейської хартії місцевого самоврядування.

Принципами ефективного демократичного управління на місцевому рівні є:

1. Чесне проведення виборів, репрезентативність та участь.
2. Відповідність вимогам та очікуванням громадян.
3. Ефективність та результативність.
4. Відкритість та прозорість.
5. Верховенство права.
6. Етична поведінка.
7. Компетентність та потенціал.
8. Інноваційність та відкритість до змін.
9. Сталий розвиток та спрямованість на тривалі результати.
10. Раціональне управління фінансами.
11. Права людини, культурна багатогранність та соціальна взаємодія.
12. Відповідальність [2, с. 94].

Проблемам розбудови регіонального управління на основі принципів Європейської хартії місцевого самоврядування, яка була ратифікована Верховною Радою України в 1997 році, присвячені багаточисленні публікації науковців, державних, муніципальних та громадських діячів.

Як відзначає М. Пухтинський, для того, щоб реформувати територіальну організацію влади, необхідно докорінно змінити всю філософію та підходи до системи державного управління та місцевого самоврядування. На його думку, у центр цієї системи слід поставити не владні інституції, а людину, громадянина, народ. Водночас здійснити комплекс давноочікуваних реформ: конституційної, адміністративно-територіальної, бюджетної системи, освіти, судової та правоохоронної системи тощо. У кінцевому підсумку держава має перетворитися на **людиноцентриську** систему [1, с. 351-353].

На зростання ролі гуманітарного, морально-етичного чинника у соціально-політичному та демократичному розвитку українського суспільства звертають увагу вітчизняні науковці і практики (В. Авер'янов, В. Горбатенко, С. Дубенко, В. Кампо, В. Князев, В. Кравченко, В. Лозовой, І. Надольний, Н. Нижник, І. Нинюк, М. Рудкевич, А. Ткачук, В. Удовиченко та ін.).

Так, В. Толкованов та Н. Щербак підкреслюють, що демократичні інститути не зможуть існувати у суспільстві, яке не дотримується головних стандартів етичної поведінки на всіх рівнях – центральному, регіональному та місцевому [3, с. 405].

Слід відзначити, що Радою Європи ще в середині 90-х років минулого століття була розпочата наполеглива робота щодо впровадження стандартів публічної етики на місцевому та регіональному рівнях. На початку 2007 року Центр експертизи та реформування місцевого самоврядування Ради Європи започаткував реалізацію проекту **«Моделювання та механізми розвитку громадської етики на місцевому рівні»**. До участі в проекті залучалися 5 територіальних громад (м.м. Артемівськ, Вінниця, Кам'янець-Подільський, Славутич та Тростянець).

Як заявив у виступі на XII Всеукраїнських муніципальних слуханнях (18-19 грудня 2007 року) В. Удовиченко, мер м. Славутич, доктор економічних наук, професор, всі п'ять міст розробили проекти Кодексу етики. Зокрема в м. Славутич він отримав назву – Кодекс етики, честі, порядності, добросовісного та ефективного управління Славутицької територіальної громади [2, с. 91-93].

Враховуючи реалії сьогодення, виникла потреба в пошуку нових підходів до навчання всіх категорій управлінців (державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування тощо). Відомі науковці Д.Дьюї, Р. Едлем, М. Рудакевич, П. Саварин, Г. Райт та інші вважають, що вирішити проблему ефективності навчання можливо лише за рахунок **гуманітаризації** освіти, оскільки моральна позиція людини формується в процесі освоєння всіх без винятку навчальних дисциплін із застосуванням різних методів їх вивчення [4, с. 56-58].

Висновки... Таким чином, розв'язання проблеми формування ефективного демократичного управління на місцевому рівні можливе лише на етичних та гуманітарних засадах, із залученням широких верств громадськості та професіоналів-управлінців з високим

рівнем національної свідомості, які втілюють в життя принципи справедливості, порядності, толерантності, поваги до кожної людини.

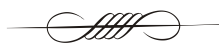
Використані джерела:

1. Пухтинський М.О. Конкурентоспроможні територіальні громади і результат взаємодії влади, громадськості і бізнесу / М.О.Пухтинський // Проблеми формування добрососуського, належного місцевого самоврядування: Зб. матеріалів та документів. [За заг. ред. М. Пухтинського]. – К. : Атіка, 2008. – 600 с., : 8 іл.

2. Удовиченко В.П. Впровадження етичних стандартів на місцевому і регіональному рівні / В.П.Удовиченко // Проблеми формування добрососуського, належного місцевого самоврядування: Зб. матеріалів та документів. [За заг. ред. М. Пухтинського]. – К. : Атіка, 2008. – 600 с., : 8 іл.

3. Толкованов В., Щербак Н. Про деякі аспекти впровадження стандартів публічної етики на місцевому і регіональному рівні / В.Толкованов, Н.Щербак // Проблеми формування добрососуського, належного місцевого самоврядування: Зб. матеріалів та документів. [За заг. ред. М. Пухтинського]. – К. : Атіка, 2008. – 600 с., : 8 іл.

4. Рудкевич М.І. Професійна етика державних службовців: теорія і практика формування в умовах демократизації державного управління: монографія / М.І. Рудкевич. – Тернопіль : Астон, 2007. – 398 с.



Ковтун Ірина Броніславівна

*декан факультету управління та економіки
Хмельницького університету управління та права,
кандидат наук з державного управління, доцент;*

Дмитрів Марина Олександрівна

*студентка магістратури за спеціальністю Адміністративний менеджмент
Хмельницького університету управління та права*

НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ НАСЕЛЕННЯ ТА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ НА ДЕРЖАВНОМУ І МІСЦЕВОМУ РІВНЯХ

Важливою умовою досягнення в суспільстві соціальної стабільності є реформування системи соціального захисту та забезпечення надання адміністративних послуг населенню, головною метою якого є розширення соціальної бази перетворень на основі стабілізації життєвого рівня населення, зменшення тягаря наслідків економічних реформ для найуразливіших верств населення, вжиття заходів щодо соціальної адаптації населення до цих перетворень.

На сьогодні до пріоритетних напрямів реформування системи соціального захисту населення в Україні слід віднести: впровадження системи медичного страхування, реформування системи соціальної допомоги та розвиток адресної допомоги. Слід також приділити увагу соціальному забезпеченню жінок, дітей, молоді, забезпеченню інвалідам рівних з іншими громадянами можливостей для участі в різних сферах життя суспільства. Однією з основних ланок системи соціального захисту людини належить також система пенсійного забезпечення громадян.

Ми вважаємо, що до пріоритетів соціального захисту населення на місцевому рівні потрібно віднести розвиток дошкільних установ, середньої школи, системи перепідготовки

кадрів, діяльність центрів соціальних служб для молоді, інвалідів, пенсіонерів. В охороні здоров'я – швидка і невідкладна допомога, охорона здоров'я матері і дитини, контроль над інфекційними і соціально небезпечними хворобами, забезпечення ліками. Серед пріоритетів середньо- і довгострокового характеру варто назвати наукомісткі варіанти розвитку фармацевтичної промисловості, виробництва техніки для освіти й охорони здоров'я, масового впровадження в ці галузі інформаційних систем.

З метою підвищення ефективності соціальної політики потрібно орієнтуватися на покращення зайнятості у містах, а саме: створити на місцевому рівні бюджетних фондів сприяння зайнятості населення; вдосконалити державну систему підготовки та перепідготовки кадрів у відповідності з потребами ринку праці у місті; поліпшити кадрове забезпечення агропромислових підприємств і закладів соціальної сфери шляхом реалізації міських програм залучення молодих фахівців; впровадити програми державної допомоги в підготовці кадрів та організації нових робочих місць у сферах малого і сімейного бізнесу, самозайнятості за сумісництвом тощо.

Одним з напрямів удосконалення державних механізмів соціального захисту населення має стати підвищення ролі неурядових громадських організацій у розвитку всеохоплюючої системи соціальної допомоги. Не менш важливою в удосконаленні системи соціального захисту є проблема підвищення рівня соціальних інститутів, і перш за все за допомогою інформаційної політики, спрямованої на роз'яснювання мети діяльності та заходів, які приймаються.

Поряд із загальнодержавними законодавчими механізмами соціального захисту у формах соціального забезпечення активну роль повинні відігравати місцеві заходи соціальної політики як їх складовий елемент. Її особливість полягає в поліфункціональності. Місцевим органам державної влади та органам місцевого самоврядування слід спрямувати політику подолання бідності не лише на заходи щодо соціального забезпечення вразливих груп населення, але й на проведення активної трудової політики і оптимізацію процесу самозабезпечення працюючого населення. Доходи від трудової діяльності мають стати основним джерелом грошових доходів населення і найважливішим стимулом розвитку виробництва і підвищення трудової активності працівників.

Крім цього, з метою посилення ефективності та адресності соціального захисту необхідно запровадити систему місцевих інтегрованих соціальних служб для надання адресних заходів комплексного соціального захисту особам та сім'ям, які цього потребують.

Заходи підвищення рівня соціального захисту населення та оптимізації організаційного і правового забезпечення надання адміністративних послуг зокрема полягають у прийнятті міських програм, що регулюють питання соціального захисту окремих пільгових категорій населення, а також виділення додаткових коштів із міського бюджету для фінансування державних програм. Важливо зауважити, що вищезазначені заходи повинні реалізуватися в комплексі, з метою забезпечення їх ефективності. Для зменшення собівартості надання соціальної допомоги потрібна масштабна автоматизація усіх виробничих процесів.

Проаналізувавши світовий досвід функціонування систем соціального захисту населення, ми дійшли висновку, що найкращим варіантом, на нашу думку, було би спрямування зусиль на побудову моделі, що відповідала б умовам соціально орієнтованої економіки і становила поєднання елементів континентальної (Німеччина, Австрія, Швейцарія) й англосаксонської (Велика Британія, Канада, США) моделей: функціонування надійного механізму соціального страхування; розвиток соціального партнерства; наявність жорсткого державного контролю за дотриманням мінімальних соціальних гарантій та функціонуванням інститутів соціального захисту.

Серед необхідних умов державного регулювання є: належне урядування; соціальна справедливість; політична стабільність; необхідний рівень національної безпеки; висока оплата й гідні умови праці для працездатних і гарантований належний рівень життя для непрацездатних осіб; високий рівень зайнятості; якісні та доступні урядові послуги (освіта, медицина, догляд); гендерна рівність; конкурентоспроможна економіка; системність у реформуванні системи соціального захисту населення, відсутність корупції.

Першочергові проблеми, які потребують нагального вирішення, це: дотримання конституційних гарантій; вдосконалення нормативної бази та стандартів правового

регулювання повсякденних потреб суспільства за європейськими стандартами соціального захисту населення; адресність соціальної допомоги; трансформування чинної системи пільг; підвищення стандартів оплати праці в Україні та щорічний моніторинг якості життя громадян; завершення пенсійної реформи й остаточний перехід до трирівневої системи пенсійного забезпечення за умови поживавлення економіки; посилення контролю за наданням житлових субсидій з метою недопущення випадків їх отримання громадянами з порівняно високим рівнем фактичних доходів; удосконалення методики розрахунку прожиткового мінімуму, яких враховував би усі життєві потреби людей сьогодення; створення необхідних передумов для формування середньої верстви в Україні.

В умовах ринкової турбулентності досягненню соціальної справедливості сприятиме об'єднання державних та ринкових механізмів, громадських організацій, котрі повинні бути спрямовані на вирішення проблеми створення рівних можливостей для кожної людини, реалізації її творчого та фахового потенціалу, забезпечення рівності всіх перед законом і рівності у пошуку власного місця в умовах ринку. Світові концепції соціального партнерства, що довели ефективність у всьому світі, повинні стати засадами розбудови могутньої соціальної Української держави.

Будь-які реформи можна вважати результативними лише тоді, коли досягнуто баланс між економічним зростанням держави й добробутом конкретної особи.



Козут Ольга Володимирівна,

завідувач кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права

Хмельницького університету управління та права,

кандидат юридичних наук, доцент

ДО ПИТАННЯ ПРО ДІЯЛЬНІСТЬ АДМІНІСТРАТИВНИХ КОМІСІЙ ПРИ ВИКОНАВЧИХ КОМІТЕТАХ СІЛЬСЬКИХ, СЕЛИЩНИХ, МІСЬКИХ РАД

Відповідно до пп.4 п.б ч.1 ст.38 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [1] серед делегованих повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад закріплено розгляд справ про адміністративні правопорушення, які віднесені законом до їх відання та утворення адміністративних комісій. Адміністративні комісії є результатом розвитку ще радянської системи – затвердження їх як органів адміністративної юрисдикції відбулося у 1961 році Указом Президії Верховної Ради СРСР «Про подальше обмеження застосування штрафів, що накладаються в адміністративному порядку» від 21.06.1961 року [2] та Указом Президії Верховної Ради УРСР «Про подальше обмеження застосування штрафів, що накладаються в адміністративному порядку» від 15 грудня 1961 року [3] (який продублював попередній акт). Саме тоді з'явилося перше Положення про адміністративні комісії при виконавчих комітетах районних, міських, сільських, селищних Рад депутатів трудящих Української РСР. А при написанні чинного і до сьогодні Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) [4] адміністративним комісіям було відведено перше місце в системі органів адміністративної юрисдикції. Більше того, ч.1 ст.214 КУпАП містить положення про те, що «Адміністративні комісії при виконавчих органах сільських, селищних, міських рад вирішують усі справи про адміністративні правопорушення, за винятком віднесених цим Кодексом до відання інших органів (посадових осіб)». Отже, у разі невизначеності підвідомчості справи про адміністративне правопорушення тому чи іншому органу, цю справу розглядає адміністративна комісія – наприклад, правопорушення щодо доведення неповнолітнього до стану сп'яніння батьками або особами, які їх замінюють (ст.180 КУпАП), незважаючи на те, то у ст.218 це правопорушення виключене із підвідомчості адміністративної комісії, але не віднесене до відання будь-якого іншого органу.

«Радянське минуле» та недоліки в роботі більшості адміністративних комісій часто викликають критику з боку окремих науковців [5, с.624; 6, с.87, 150], а у проекті Концепції реформи адміністративного права йдеться про доцільність максимального скорочення кількості органів, що мають право притягати осіб до адміністративної відповідальності та передачі цих справ до судів з кримінальних та цивільних справ [7]. Проект Кодексу України про адміністративні проступки відносить розгляд всіх справ до компетенції місцевих та військових судів [8]. Хоча правосуддя є одним з вагомих засобів юрисдикційного захисту прав та інтересів особи та держави, в сучасних умовах віднесення всіх справ до підвідомчості судів є недоцільним. Особливо це стосується тих проступків, які тягнуть за собою не надто суворі види стягнень або відносяться до порушень певних правил, встановлених на місцевому рівні – наприклад, куріння тютюнових виробів (ст.175-1 КУпАП) або торгівля пивом (крім безалкогольного), алкогольними, слабоалкогольними напоями або тютюновими виробами (ст.156 КУпАП) в місцях, визначених рішенням відповідного органу місцевого самоврядування, як таких, де подібні дії заборонені. Тому метою цього дослідження є не розгляд доцільності чи недоцільності існування адміністративних комісій, а виокремлення та аналіз проблемних питань щодо вдосконалення їх організації та діяльності.

1. Нормативно-правове регулювання діяльності адміністративних комісій.

Сьогодні діяльність адміністративних комісій регулюється статтями 215 та 216 КУпАП [4] та Положенням про адміністративні комісії Української РСР, затвердженим Указом Президії ВР УРСР 9 березня 1988 року [9]. Так як більшість норм останнього акту суперечить чинному законодавству (наприклад, ст.1 визначає, що завданням адміністративних комісій є виховання громадян у дусі точного і неухильного додержання радянських законів, правил соціалістичного співжиття, а ст.28 наділяє адміністративні комісії правом накладати такі стягнення, як оплатне вилучення та конфіскація предмета), органи місцевого самоврядування, використовуючи окремі положення зазначених актів, своїми рішеннями затверджують положення про адміністративні комісії [10; 11]. Але адміністративні комісії при виконавчих органах відповідних рад, реалізуючи делеговані державою органам місцевого самоврядування повноваження по розгляду адміністративних справ, самі мають статус недержавних органів. Тому правильною вважаємо думку про те, що органи місцевого самоврядування, які самі не є органами державної влади, не мають своїми актами визначати порядок реалізації державних повноважень недержавними інституціями [12, с.77]. Отже, діяльність адміністративних комісій повинна бути врегульована на законодавчому рівні, а у положеннях, затверджених органами місцевого самоврядування, можуть бути конкретизовані окремі питання, але у рамках чинного законодавства.

2. Склад адміністративних комісій. Насамперед зазначимо, що адміністративні комісії (як і виконавчі комітети сільських, селищних, міських рад) відносяться до колегіальних органів адміністративної юрисдикції, що передбачає прийняття колективних рішень на основі думок членів адміністративної комісії. На сьогодні адміністративні комісії діють у складі голови (заступник голови або член виконавчого комітету), заступника голови, відповідального секретаря і членів комісії. До складу комісії, як правило, входять депутати, представники громадських організацій, трудових колективів. З одного боку, наявність у складі адміністративних комісій спеціалістів у різних сферах управлінської діяльності покликана забезпечувати здатність комісій компетентно вирішувати найрізноманітніші справи про адміністративні правопорушення. З іншого боку, для цих осіб участь у засіданнях адміністративних комісій є додатковим навантаженням поряд із виконанням своїх обов'язків на основному місці роботи, що, звичайно, істотно знижує потенційні можливості адміністративних комісій як органів адміністративної юрисдикції [6, с.87]. Негативно позначається на якості розгляду і недостатній професійний рівень членів цих комісій, оскільки значна частина їх не є юристами-правознавцями. Інколи справи вирішуються на основі особистого ставлення до правопорушників, особливо в сільській місцевості [13, с.100]. Часто це приводить до скасування прийнятих постанов в порядку адміністративного судочинства з підстав недоведеності факту вчинення правопорушення [14], відсутності юридичного складу

[15] або порушення процесуальних моментів – неповідомлення про складання протоколу та винесення постанови [16]. Тому підтримуємо думку про необхідність передбачити хоча б для голови та відповідального секретаря обов'язкову наявність вищої юридичної освіти [12, с.78].

3. Порядок розгляду справ. Відповідно до ст.268 КУпАП, справа про адміністративне правопорушення розглядається в присутності особи, яка притягається до адміністративної відповідальності. Під час відсутності цієї особи справу може бути розглянуто лише у випадках, коли є дані про своєчасне її сповіщення про місце і час розгляду справи і якщо від неї не надійшло клопотання про відкладення розгляду справи [4]. Але на сьогодні відсутній механізм контролю за моментом отримання особою такого повідомлення. Тому доцільно нормативно закріпити вимогу вручати повідомлення про розгляд справи не пізніше як за три доби до дня розгляду справи (як це зроблено у ст.277-2 щодо повістки при судовому розгляді справ).

Вирішення потребують і окремі питання ведення протоколу засідання. Часто адміністративні комісії відбивають у протоколі засідання хід і результати розгляду одразу кількох справ про адміністративні правопорушення. При цьому обставини вчинення, а також пояснення осіб, котрі беруть участь у справі, описуються скорочено, відомості про дослідження документів та інших обставин, їх оцінка мають поверховий характер, а іноді відсутні взагалі [6, с.150]. Пояснюючи це практичні працівники посилаються на великий обсяг роботи та незначущість розглянутих правопорушень. Вважаємо, що це не можна визнати правильним. Там, де йдеться про дотримання прав і законних інтересів особи, така «економія» є неприпустимою і шкідливою. Аналогічне зауваження стосується і змісту постанов у справах про адміністративні правопорушення. Так, в постановах, що приймаються адміністративними комісіями, часто відсутні необхідні відомості про осіб, щодо яких розглядаються справи, не повністю викладаються обставини вчинення правопорушення та підстави притягнення до адміністративної відповідальності. Не виконуються вимоги законодавства й щодо строків оголошення постанови по справі про адміністративне правопорушення і вручення копії постанови. Відповідно до ч.1 ст.285 КУпАП постанова оголошується негайно після закінчення розгляду справи, а копія постанови протягом трьох днів вручається або висипається особі, щодо якої її винесено. На практиці ж адміністративні комісії рідко дотримуються строків надсилання матеріалів справи. Часто особа, яка притягується до адміністративної відповідальності, отримує постанову у справі вже після закінчення 10-денного терміну її оскарження, який починає обчислюватися з моменту винесення постанови, що позбавляє особу стосовно якої її винесено, можливості реалізації права на оскарження постанови у справі про адміністративне правопорушення. Тому доцільно було б внести відповідні зміни до ст.289 КУпАП, визначивши, що скаргу на постанову у справі про адміністративне правопорушення може бути подано протягом десяти днів з дня отримання постанови. Закріплення такого положення в КУпАП стало б додатковою гарантією захисту прав особи, на яку накладено стягнення, захистити свої права у випадку неправомірних дій адміністративної комісії або іншого органу (посадової особи), який виніс постанову. Доречі, така норма вже існує щодо постанов по справі про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, у тому числі зафіксовані в автоматичному режимі, які можна оскаржити протягом десяти днів з дня вручення такої постанови.

Отже, законодавство, яке регулює діяльність адміністративних комісій при виконавчих комітетах сільських, селищних, міських рад потребує вдосконалення та оновлення в частині закріплення на законодавчому рівні основних питань їх правового статусу, вимог щодо їх складу, врегулювання деяких процесуальних аспектів розгляду справ, віднесених до їх компетенції.

Використані джерела:

1. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 // ОВУ. – 1997. – №25. – С.20.

2. О дальнейшем ограничении штрафов, налагаемых в административном порядке: Указ Президиума Верховного Совета СССР от 21.06.1961 // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1961. – № 35. – Ст. 386.
3. Про подальше обмеження застосування штрафів, що накладаються в адміністративному порядку: Указ Президії Верховної Ради УРСР від 15.12.1961 // ВВР УРСР. – 1961. – № 53. – Ст. 609.
4. Кодекс України про адміністративні правопорушення. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>
5. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В.Б.Авер'янова. – К. : Ін Юре, 2002. – 668 с.
6. Бандурка О.М. Адміністративний процес. Підручник / О.М.Бандурка, М.М.Тищенко. – К. : Літера. – 2002. – 288 с.
7. Проект Постанови про Концепцію реформи адміністративного права. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?skl=4&pf3516=6054
8. Проект Кодексу України про адміністративні проступки. Реєстраційний номер 5558 від 26.05.2004. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc2_5_1_J?ses=10005&num_s=2&num=55
9. Про затвердження Положення про адміністративні комісії Української РСР: Указ Президії ВР УРСР від 9.03.1988 // ВВР УРСР. – 1988. – №12. – Ст.318.
10. Про затвердження Положення про адміністративну комісію при виконавчому комітеті Вінницької міської ради: рішення виконавчого комітету Вінницької міської ради від 20.12.2012 р. - №3213. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.vmr.gov.ua/Branches/Lists/PrivacyPolicyAndPublicOrder/ShowContent.aspx?ID=>
11. Про затвердження Положення про адміністративну комісію при виконавчому комітеті Нетішинської міської ради: рішення виконавчого комітету Вінницької міської ради від 11.07.2013 р. - № 227/2013. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.netishynrada.gov.ua/vuk/vrishena>
12. Задихайло О. Актуальні проблеми правового регулювання діяльності адміністративних комісій / О.Задихайло // Право і безпека. – 2011. – №1. – С.76-80.
13. Живицька Л.І. Щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення адміністративними комісіями в Україні та ефективності такого розгляду / Л.І.Живицька // Форум права. – 2013. – №4. – С.98-102.
14. Єдиний державний реєстр судових рішень. Реєстраційний номер рішення: 24422652; 24592895 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/>
15. Єдиний державний реєстр судових рішень. Реєстраційний номер рішення: 32500601 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/>
16. Єдиний державний реєстр судових рішень. Реєстраційний номер рішення: 27583809 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/>



Кравчук Степан Йосипович,
доцент кафедри післядипломної економічної освіти та права
Хмельницького національного університету,
кандидат юридичних наук

ПРОБЛЕМНІ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ФУНКЦІОНУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ ВІДПОВІДНО ДО ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТІВ

Президент України, Уряд України та Верховна Рада підтверджували курс на розвиток місцевого самоврядування, поступове розширення прав територіальних громад, передачу більших повноважень від центру регіонам [8]. Разом з тим, подальша реалізація політики децентралізації в Україні має розглядатися саме в контексті європейського вибору України. У зв'язку з цим особливого значення набувають дослідження питань розробки та впровадження органами місцевого самоврядування нашої держави стандартів та принципів врядування на місцевому і регіональному рівнях в європейських країнах. Ці питання вивчалися науковцями Баймуратовим М., Батановим О., Кампо В., Кравченком В., Куйбідою В., Матвієнком А., Молодцовим О., Нудельманом В., Тихоновим, Удовиченком В. та ін. Разом з тим, враховуючи розпочатий курс на децентралізацію державної влади та пріоритетність курсу інтеграції України до європейського співтовариства, питання стандартів врядування на місцевому та регіональному рівнях потребують подальших наукових досліджень та розробок. Тому метою статті є комплексний аналіз актуальних питань розробки та впровадження стандартів та принципів врядування на місцевому і регіональному рівнях в Україні як загальноєвропейської цінності.

Вивчення цього питання має виняткове значення, оскільки воно відображено у рішеннях Ольборзької конференції, Лісабонського пакту дій та Австралійського міжнародного форуму [2, с. 18]. На їх основі в Україні було розроблено нормативно-правову базу, яка включала декілька законів України з питань сталого розвитку система місцевого самоврядування України.

Європейські стандарти розвитку місцевого самоврядування орієнтують суспільство на оптимальне використання економічних, соціальних, управлінських, природних місцевих ресурсів з метою соціально-економічного розвитку територій [4, с. 47]. Головним ініціатором цього процесу виступає територіальна громада, ознаками якої є: населення, територія, соціальна взаємодія, спільні інтереси, культурне і політичне життя, історичні традиції, сформована місцева культура. Основний принцип децентралізації передбачає економічну і фінансову самодостатність територіальної громади, в основі якої є відмова від фінансової допомоги з боку держави у вигляді субсидій, субвенцій і дотацій, а здатність самостійно ефективно здійснювати місцеве самоврядування та якісно надавати послуги населенню [3, с. 169]. Це формує основи т.з. «управлінської революції», за якої впливовими суб'єктами управління на місцях виступають громадські інститути, соціальні організації, регіони, міста, місцеві спільноти і навіть окремі суб'єкти господарської діяльності. Саме у таких умовах формуватиметься численний прошарок професійних управлінців-менеджерів, які використовують у своїй діяльності методи стратегічного планування і концептуальне прогресивне мислення, що є основою застосування та розробки інноваційних соціально-економічних технологій [6].

Ефективне стратегічне муніципальне управління має призвести до такого способу господарювання, за якого на території постійно відновлюються ресурси для відтворення економічного і соціального потенціалу громади, що проявляється в самоокупності і самофінансуванні [7, с. 48]. Безумовно, для цього необхідно визначити наступні критерії сприяння розвитку певного населеного пункту чи регіону:

- відновлювальні та не відновлювальні природні ресурси;
- фактори інвестиційної привабливості території;

- трудові ресурси відповідної кваліфікації;
- фінансові ресурси;
- соціальні консенсуальні особливості;
- результативний менеджмент.

Вміле використання згаданих критеріїв дозволить залучити до процесу розвитку місцевого самоврядування інвесторів та споживачів муніципальних послуг.

Разом з цим, враховуючи те, що ми на сьогодні знаходимось лише на порозі децентралізації влади, формування повноцінних територіальних громад потребує:

- модернізації адміністративно-територіального устрою;
- впровадження принципів субсидіарності;
- застосування рівноправних партнерських відносин між гілками влади на усіх рівнях;
- використання світових стандартів в співробітництві місцевої влади, громадських організацій та підприємницьких суб'єктів;
- запровадження місцевих ініціатив (громадські слухання, збори, зустрічі громадян, громадські приймальні, круглі столи та форуми), у ході яких висвітлюється поточна і перспективна робота рад, проблемні питання громади.

Ефективний розвиток держави можливий лише при збалансованому функціонуванні місцевого, регіонального і національного рівнів управління.

Безумовно, повноцінність існування територіальних громад залежить від:

- ресурсного забезпечення (фінансово-економічного, земельного та майнового, енергетичного, соціально-культурного, громадсько-політичного, організаційного, правового, інтелектуального, кадрового) для задоволення громадських потреб населення;
- оптимізації шляхів розвитку місцевого самоврядування (встановлення статусу депутатів місцевих рад, скорочення їх кількості, солідарної відповідальності спільно з підприємствами, організаціями, установами, осередками політичних партій, громадськими організаціями за стан справ; підвищення правової культури та громадянської активності населення);
- реформування та модернізації виконавчі комітети органів місцевого самоврядування (їх посадові особи мають мати фахові знання та досвід, володіти аналітичним прогресивним мисленням для здійснення ефективного стратегічного планування).

Необхідно зазначити, що важливим чинником розвитку національного законодавства та реалізації політики європейської інтеграції України є участь нашої держави у міжнародних конвенціях Ради Європи, які встановлюють спільні для усіх країн європейського континенту стандарти врядування на місцевому і регіональному рівнях [5, с. 388]. На нашу думку, цими стандартами слід керуватись в ході реалізації широкомасштабної реформи місцевого самоврядування в Україні. Лише за умови запровадження усіх вищезазначених реформ, розвиток місцевого самоврядування в Україні стане реальністю, а не міфом.

Таким чином Україна є органічною та невід'ємною частиною Європи. Тому питання впровадження економічних, соціальних та політичних перетворень в нашій державі потрібно розглядати в контексті європейської інтеграції. Разом з тим, важливим елементом, який характеризує сьогодні функціонування місцевого і регіонального самоврядування у демократичній Європі є формування загальноєвропейського правового поля з питань місцевого і регіонального розвитку.

Під час вступу до Ради Європи 9 листопада 1995 року Україна, з метою дотримання статті 3 Статуту Ради Європи, взяла на себе низку зобов'язань, внесених до Висновку Парламентської Асамблеї Ради Європи № 190 (1995), зокрема щодо розвитку місцевої і регіональної демократії та впровадження Європейської Хартії місцевого самоврядування [1].

Стаття 3 Європейської хартії місцевого самоврядування, визначає, що місцеве самоврядування означає право і спроможність місцевих влад, в межах закону, здійснювати регулювання і управління суттєвою частиною державних справ, під їх власну відповідальність та в інтересах місцевого населення.

Ефективна реалізація цього курсу вимагає від органів влади усіх рівнів:

- здійснення суттєвих інституційних змін;
- реформування принципів та методів роботи, в тому числі в галузі підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів;
- забезпечення фінансово-економічних можливостей стимулювання розвитку місцевого самоврядування.

Зазначені дії мають сприяти розбудові в Україні демократичної та ефективної системи місцевого самоврядування, впровадженню принципів доброго врядування, зокрема на місцевому і регіональному рівнях.

Використані джерела:

1. Європейська Хартія місцевого самоврядування та розвиток місцевої і регіональної демократії в Україні: -наук. – практ. Посіб. / упоряд. О.В. Бейко [та ін.]; ред. М.О. Пухтинський, В.В. Толкованов; Фонд сприяння місцевому самоврядуванню України, Ліберальне молодіжне об'єднання (ЛІМО). – К.: Крамар, 2003. – 395 с.
2. Баймуратов М. Правова природа міжнародних стандартів місцевого самоврядування: від міжнародної угоди до імплементації у національне законодавство / М.Баймуратов // Вибори та демократія. - 2006. - №: 4. - С. 17-24.
3. Куйбіда В.С. Нова державна регіональна політика / В.С.Куйбіда, О.М.Іщенко, А.Ф.Ткачук, В.В.Толкованов та інші. - Київ : Крамар, 2009. - 232 с.
4. Мордвінов О. Г. Становлення місцевого самоврядування: зарубіжний досвід і українська практика / О. Г. Мордвінов // Держава та регіони. Сер. «Державне управління». – Запоріжжя, 2011 – №2 – С. 45-48.
5. Пухтинський М.О. Проблеми децентралізації: національний та міжнародний досвід. Збірник матеріалів та документів. – К.: Атіка - Н, 2006. – 744 с.
6. Санжаревский И.И. Политическое управление и государственность / Politicalgovernanceandstatehood [Ел. ресурс] / Игорь Иванович Санжаревский // Политическое управление. - 2011. - №1.
7. Толкованов В.В., Гук А.К., Олуйко В.М., Прошко В.Я. Посібник з питань партисипативної демократії (демократії участі) на місцевому рівні / В.В.Толкованов, А.К.Гук, В.М.Олуйко, В.Я.Прошко. - Київ : Крамар, 2011. - 199 с.
8. Офіційний сайт Президента України // www.president.gov.ua.



Лазор Оксана Дмитрівна,

*професор кафедри державного управління та місцевого самоврядування
Хмельницького університету управління та права,
доктор наук з державного управління, професор;*

Лазор Олег Ярославович,

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

ДВОТУРОВІСТЬ ВИБОРІВ МІСЬКИХ ГОЛІВ: ТЕОРЕТИКО-ПРИКЛАДНІ АСПЕКТИ

Щоразу після проведення виборів в Україні точаться палкі дискусії щодо переваг та недоліків тієї виборчої системи, за якою пройшли вибори. Сьогодні у виборчому світі існують дві системи: мажоритарна та пропорційна, решта — змішані. З огляду на це, вважаємо механічний перехід від однієї системи до іншої від виборів до виборів нічого кращого не дасть,

а відтак виборча система потребує аналізу та доопрацювання з урахуванням наукового підґрунтя та європейського досвіду.

1. Законодавче забезпечення виборів міських голів у другому турі потребує внесення змін.

Відповідно до п. 4 ст. 2 Закону України «Про місцеві вибори» [6], прийнятого Верховною Радою України від 14 липня 2015 р., «Вибори міського (міст, кількість виборців у яких дорівнює або є більшою ніж 90 тисяч) голови проводяться за мажоритарною системою абсолютної більшості в єдиному одномандатному виборчому окрузі, що збігається відповідно з територією міста згідно з існуючим адміністративно-територіальним устроєм або територією об'єднаної міської громади». Уперше, узаконюючи обов'язковість другого туру для кандидатів на посаду міського голови міст, кількість виборців у яких дорівнює або є більшою ніж 90 тисяч, законотворці втілили в українське виборче законодавство окремі елементи європейської практики.

Отже, за українським законодавством, обраним у першому турі вважається кандидат, за якого проголосувала більшість виборців, тобто 50 % + 1 виборець, що взяли участь у голосуванні. У випадку, якщо жоден із кандидатів не набрав такої кількості голосів, необхідної для перемоги — оголошується другий тур виборів за участі двох претендентів, які здобули найбільшу кількість голосів виборців. У цьому разі обраним вважається кандидат, який здобуде підтримку найбільшої кількості виборців, що взяли участь у голосуванні. Однак, чинне законодавство не врахувало величини вики розриву між суперниками, зокрема максимальної, за якої вибори у другому турі проводити недоцільно.

2. Двотуровість виборів міських голів є позитивом в частині підвищення якісного рівня територіальної організації влади та активізації зусиль спільноти.

За даними Громадянської мережі ОПОРА [2], 25 жовтня 2015 р. на посаду міського голови у 358 містах України претендували 2741 кандидатів. В Україні є 35 міст, в яких кількість виборців дорівнює або є більшою 90 тис. У 5 з 35 міст (Одесі, Тернополі, Харкові, Слов'янську та Лисичанську), де кількість виборців дорівнює або є більшою 90 тис., вибори відбулися в один тур і переможця на виборах міського голови було визначено відразу 25 жовтня 2015 р.

У 29 містах України 15 листопада 2015 р. пройшло повторне голосування, під час якого виборчі дільниці відвідали виборці та зробили свій вибір між 58 кандидатами, які здобули найбільшу кількість їх голосів у попередньому турі. Підсумки голосування у другому турі були визнані дійсними вже незалежно від показника явки виборців.

Результати проведення другого туру виборів на міського голову, не дивлячись на те, що вони мали широку палітру, можна згрупувати у три групи: ті кандидати на посаду міського голови, які, здобувши у першому турі меншу кількість голосів, аніж суперник, зуміли сконцентрувати свої зусилля та здійснили найбільший прорив у фіналі виборчої кампанії, спромігшись показати неочікувано високий результат та обійняти посаду міського голови; такі, які впевнено лідирували у першому турі, обійшовши суперника, і з таким же переконанням, перевершивши свій результат, виграли другий тур та ті, які частково втратили прихильність своїх виборців у період між голосуваннями і не змогли піднятися надто вище рівня, здобутого у першому турі.

Загалом, щоб підтримати чинного міського голову, у другому турі взяли участь 1 773 122 виборці, що є в 1,3 рази більшим, аніж у першому турі. Більш активнішими виявилися виборці міст Південного регіону. Хоча, загалом, участь виборців у другому турі була значно нижчою у порівнянні з першим і в середньому по Україні за даними КВУ [4] склала 34,8 %.

Вибори 2015 р. стали «самими мало бюджетними за всі роки незалежності» [5]. Упродовж виборчих перегонів кандидати на посаду міського голови замовляли як мінімум по 2 сюжети та 1 ефір на тиждень, вартість яких відповідно склала: 350 \$ за сюжет і від 600 \$ за ефір. Отже, лише на медіа супровід передвиборчої кампанії кандидат витратив більше 10 тис. \$.

3. Практичне втілення позитивних законодавчих новел (новацій) повинно мати продовження.

За оцінкою представників ОБСЄ [3], другий тур місцевих виборів в Україні пройшов відповідно до демократичних стандартів, зокрема в частині організованості роботи та прозорості для спостерігачів.

За твердженням фахівців, зокрема екс-голови Комітету виборців О. Черненка [1], вибори міських голів у два тури виправдали себе. Такі позитивні новації, вважає він, потрібно не лише зберегти у новому законодавстві, але й поширити двотуровість виборів міських голів на всі міста обласного значення, а не лише на великі міста. Мабуть, це і було підставою для обрання міст, де кількість виборців рівна 90 тис. і більше. Таких міст обласного значення в Україні станом на 01.12.2015 р. 185 одиниць [7].

Генеральний директор Комітету виборців України О. Кошель [4] заявив, що «Комітет виборців завжди відстоював ідею двотуровості і понад те ... двотуровість виборів міських голів на сьогодні потрібно розширити і проводити не тільки у великих містах, тобто понад 90 тисяч виборців, а також у малих містах, селищах і селах». Таких одиниць як сільські та селищні ради в Україні станом на 01.12.2015 р. 11 061 одиниця та міських рад міст районного значення — 273 одиниці [7].

4. Доцільність проведення двотурових виборів міських голів у 35-ти містах.

Те, що вибори міських голів у два тури — це позитив, сприйнятий громадськістю. Оскільки, другий тур виборчих перегонів засвідчив, що результати можуть бути неочікуваними і об'єднання демократичних сил може давати дуже конкретний результат. Адже не у всіх випадках кандидат, який отримав більшу підтримку виборців у першому турі — перемагав у другому. Зокрема, у 6-ти містах (Біла Церква, Дніпропетровськ, Івано-Франківськ, Миколаїв, Черкаси та Чернігів) із 29-ти міст перемогли кандидати, які в першому турі виборів міських голів здобули друге місце. Тобто, це ті міста, де величина розриву між двома найімовірнішими кандидатами на міського голову за результатами першого туру була невеликою.

Водночас, у містах Київ та Львів розрив між кандидатами у першому турі склав більше 20 %. За результатами другого туру перемогли ті ж самі кандидати, що і в першому. Відтак, КВУ [4] вважає недоцільним проведення другого туру виборів в тих містах, де розрив між кандидатами склав більше 20%, відповідно — у повторному голосуванні немає необхідності, що потребує внесення поправки до чинного законодавства про місцеві вибори.

5. Недоліки двотуровості виборів міських голів.

Рівень участі молоді у виборах — невисокий, недостатньо її і серед кандидатів на посади міських голів. Ефективними шляхами залучення молоді до цього процесу вбачається у спілкуванні про політику через соцмережі, де молодь активніша, у запровадженні електронного голосування, незалежно від місця реєстрації.

Серед обраних міських голів немає жодної жінки. Одним із напрямів залучення жінок до виборчого та управлінського процесу є активізація жіночих громадських організацій політичного спрямування. Запровадження гендерних квот у виборчому законодавстві є також певним позитивом, але на практиці не достатньо реалізованим.

Не всі партії звітували про виборчі фонди, нехтуючи чинними законодавством в силу відсутності відповідальності за це.

Представники ОБСЄ також вказують на чимало недоліків [3], зокрема:

- *розтягнутий у часі процес складання даних попереднього голосування негативно впливав на процес другого туру голосування.* Саме запровадження електронного голосування та підрахунку голосів сприятиме мінімізації зловживань та затягуванню процесу підрахунку голосів, а також зменшенню фінансових і матеріальних витрат на організацію виборів;

- *представники кандидатів постійно були присутні під час виборчого процесу:* з одного боку вони мали право здійснювати таке спостереження, з іншого — безумовно, це опосередкований вплив на діяльність роботи комісії. Запропоновані заходи сприятимуть і нівелюванню цих процесів;

• *причетність кандидатів до незаконної діяльності стали основним чинником, що негативно впливає на виборчий процес.* Зважаючи, що це вже прерогатива правоохоронних органів, але у виборчому законодавстві можна передбачити норми, які б регулювали питання зняття з виборчих перегонів цієї особи та притягнення до відповідальності;

• *вплив потужних бізнес-інтересів, фінансів значно впливають і на ЗМІ, і на виборчі процеси.* Про необхідність розмежування бізнесу і влади на місцевому рівні викладено в окремій публікації авторів, але вирішення цієї проблеми сприятиме активізації громадськості та підвищенню довіри до влади.

Тобто, це ті проблеми, вирішення яких необхідне на законодавчому рівні до наступних виборів, якщо ми прагнемо в Європу.

Використані джерела:

1. Вальчук Н. Експерт розповів, як треба обирати наступну владу / Н. Вальчук [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://gazeta.ua/articles/politics/_ekspert-rozpoviv-yak-treba-obirati-nastupnu-vladu/660576

2. Вибори міських голів 2015: Результати переможців у першому та другому турі голосування. Інфографіка [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ks.ridna.ua/2015/11/30/vybory-miskyh-holiv-2015-rezultaty-peremozhstiv-u-pershomu-ta-druhomu-turi-holosuvannya-infohrafika>

3. В ОБСЄ позитивно оцінили другий тур виборів в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ua.racurs.ua/news/61070-v-obsie-pozytyvno-ocinyly-drugyy-tur-vyboriv-v-ukrayini>

4. КВУ запропонував розширити систему виборів у два тури на малі міста і села [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://tyzhden.ua/News/151567>

5. Нынешние выборы стали самыми малобюджетными за все годы украинской независимости [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://usi.online/2015/11/30/kandidaty-v-meru-sekonomili-na-vyborah/>

6. Про місцеві вибори : Закон України від 14 лип. 2015 р. за № 595-VIII // Відомості Верховної Ради. — 2015. — № 37-38. — Ст. 366.

7. Регіони України та їх склад (станом на 09.11.2015 р.) [Електронний ресурс]. –Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/z7503/a002>



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

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ПРЕДСТАВНИЦЬКИХ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ПЕРЕД ДЕРЖАВОЮ

Доволі суперечливим питанням у науці є проблема юридичної відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування. І якщо наявність такої відповідальності перед населенням, громадою, яка сформувала відповідні органи визнається більшістю науковців, то констатація можливості відповідальності органів місцевого самоврядування перед державою сприймається неоднозначно. Це, в свою чергу обумовлює потребу проведення досліджень природи та механізмів застосування такого виду відповідальності.

Можливість відповідальності представницьких органів місцевого самоврядування перед державою констатована в ст. 74 Закону України «Про місцеве самоврядувань в

Україні» – «Органи та посадові особи місцевого самоврядування несуть відповідальність за свою діяльність перед територіальною громадою, державою, юридичними і фізичними особами» та ст. 76, яка має назву - «Відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед державою» [1]. Аналогічна позиція відстоюється і науковцями [2, с. 135].

Разом з тим, висловлюються думки, що органи місцевого самоврядування апріорі не можуть нести відповідальність перед державою, адже місцеве самоврядування є самостійною, незалежною сферою реалізації публічної, проте не державної влади. Сама сутність місцевого самоврядування розуміється як автономна від держави сфера врядування громади на користь своїх інтересів [3, с. 8].

Безумовно органи місцевого самоврядування, реалізуючи свої повноваження, діють в інтересах мешканців територіальної громади. Проте, не можна заперечувати той факт, що місцеве самоврядування є частиною механізму держави, поряд з власне місцевими справами, воно покликано вирішувати і загальнодержавні завдання. Відповідно, наявні певні сфери, в яких держава володіє можливістю здійснювати контроль за законністю діяльності місцевого самоврядування. Логічним продовженням здійснення такого контролю є можливість притягнення органів та посадових осіб місцевого самоврядування до відповідальності, що полягає у можливості застосування спеціальних заходів примусу з метою відновлення порушеного правопорядку.

До представницьких органів, як колективного суб'єкта може бути застосований лише один вид відповідальності, і ця відповідальність саме конституційно-правова. Санкцією конституційно-правової відповідальності і у випадку відповідальності перед державою виступає дострокове припинення повноважень відповідних органів. Суб'єктом прийняття рішення про дострокове припинення повноважень представницьких органів місцевого самоврядування у випадку настання відповідальності перед державою буде виступати Верховна Рада України.

Разом з тим, прямої вказівки на можливість дострокового припинення повноважень місцевої ради Верховною Радою України в законі не має. В ст. 76 лише передбачено, «...що Верховна Рада України може призначити позачергові вибори сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної ради»[1], за наявності відповідних підстав. Але абсолютно логічно, що призначення таких позачергових виборів має наслідком дострокове припинення повноважень місцевої ради попереднього скликання. Така законодавча невизначеність вимагає більш конкретного унормування застосування відповідної санкції Верховною Радою України.

Це питання було предметом розгляду Конституційним Судом України. Так, суб'єкт права на конституційне подання вказував на невідповідність положень статей 78, 79 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», відповідно до яких Верховна Рада України за певних обставин може призначити позачергові вибори місцевих рад та ст. 85 Конституції України, в якій серед повноважень законодавчого органу не передбачається права Верховної Ради України достроково припинити повноваження місцевих рад.

Розглядаючи це питання, Конституційний Суд України висловив позицію, що приймаючи рішення про призначення позачергових виборів до відповідної ради чи сільського, селищного, міського голови, Верховна Рада України не припиняє достроково повноваження зазначених органів місцевого самоврядування та його посадових осіб, оскільки відповідно до Закону (частина шоста статті 78, частина сьома статті 79 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні») вони продовжують діяти до обрання нового складу відповідної ради та нового сільського, селищного, міського голови. Тільки через волевиявлення виборців, а не за рішенням Верховної Ради України припиняються повноваження відповідної ради чи сільського, селищного, міського голови [4]. Отже, відповідно до висловленої позиції, Верховна Рада України виступає лише ініціатором застосування конституційно-правової відповідальності, остаточне рішення про її застосування буде все ж приймати відповідна громада.

Повністю погодитись з цією думкою важко. Адже при проведенні позачергових виборів громада не буде приймати рішення про збереження чи дострокове припинення повноваження чинного складу ради. Проведення позачергових виборів вже презюмує формування нового складу ради. Навіть якщо до нового складу увійде переважна кількість депутатів, які входили до складу попереднього скликання, все рівно це буде нова рада, а отже, щодо попереднього складу має місце дострокове припинення повноважень. І іншого варіанту тут не має. За результатами проведення позачергових виборів не може бути прийнято рішення про збереження повноважень чинного складу ради. Теза про те, що чинний склад ради продовжує діяти до обрання нового складу не є достатньо переконливим аргументом. Оскільки, у випадку дострокового припинення повноважень ради за рішенням місцевого референдуму, вона теж буде виконувати свої повноваження до формування нового складу ради. Отже, Верховна Рада України у випадку призначення позачергових виборів фактично достроково припиняє повноваження місцевої ради, яка формально продовжує здійснювати свої повноваження до обрання нового складу ради.

Таким чином, вважаємо, що вимагає свого уточнення зміст ст. 85 Конституції України та ст. 78 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» в частині формулювання. Так, п. 30 ст. 85 Конституції України необхідно викласти в редакції: «призначення чергових виборів до органів місцевого самоврядування; дострокове припинення повноважень та призначення позачергових виборів до органів місцевого самоврядування». Аналогічно зміст п. 4 ст. 78 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» після слів «Верховна Рада України» доповнити словами «може достроково припинити повноваження сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної ради та призначити позачергові вибори».

Щодо процесуальних аспектів застосування процедури дострокового припинення повноважень місцевих рад Верховною Радою України необхідно враховувати, що таке рішення Верховною Радою України може бути прийнято лише за наявності рішення суду про визнання актів відповідної ради незаконними. Проте, зі змісту п. 4 ст. 78 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» не зрозуміло, яка кількість актів відповідної ради має бути визнана судом незаконними, щоби це могло потягнути за собою ініціювання питання про призначення позачергових виборів відповідної ради. Також не зрозуміло, чи це питання можна ініціювати зразу після прийняття судом відповідного рішення, чи рада повинна мати час і можливість виконати це рішення суду. Чи достатнім є рішення суду першої інстанції, чи має бути рішення суду апеляційної інстанції. Нажаль відповіді на ці питання відсутні у зв'язку з існуючими законодавчими прогалинами.

Вважаємо, що одиночний випадок визнання акту органу місцевого самоврядування, як такого, що не відповідає Конституції та законам України, не може бути підставою для розгляду питання про призначення позачергових виборів. Тим більше обов'язковою вимогою є ігнорування вимоги компетентних органів до місцевої ради про приведення цих рішень у відповідність із законом. Таким чином, вважаємо, що порушення питання про дострокове припинення повноважень відповідної ради є можливим у разі систематичного (два і більше разів) скасування рішення ради з мотивів їх незаконності і за умови не приведення цих рішень у відповідність до вимог закону. Крім того, прийняття остаточного рішення Верховною Радою України про призначення позачергових виборів до місцевої ради слід розглядати як право, а не обов'язок парламенту.

Використані джерела:

1. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. // Офіційний вісник України. – 1997. - Число 25. - Ст. 20.
2. Галіахметов І. А. Основні засади та принципи відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування: муніципально-правовий аспект / І.А. Галіахметов, С.І. Кожушко // Вісник Вищої ради юстиції. – 2011. - № 2. – С. 135-147.

3. Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації : наук. доп. / [редкол. : Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, В. В. Толкованов та ін.] ; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю. В. Ковбасюка. – К. : НАДУ, 2014. – 128 с.

4. Рішення Конституційного Суду України (справа про місцеве самоврядування) від 9.02.2000 р. // Офіційний вісник України. – 2000. - № 30. - Ст. 1283.



Лозінська Світлана Володимирівна
доцент кафедри міжнародного та європейського права
Хмельницького університету управління та права,
кандидат юридичних наук, доцент

ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОГО ТА ПРОВІНЦІЙНОГО ВРЯДУВАННЯ У СТАРОДАВНЬОМУ РИМІ

Місцеве самоврядування є результатом розвитку людської цивілізації, витоки якого сягають родоплемінного врядування, що існувало ще задовго до появи держави. Елементи місцевого самоврядування відомі з античних часів. Наприклад, Закон Юлія Цезаря про муніципії (*Lex Julia municipalis*) 45 р. до н.е. закріпив таку організацію міської влади (муніципального устрою), принципи якої визначили головний напрям розвитку місцевого самоврядування у світі [2].

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

У Давньому Римі епохи ранньої республіки, запроваджено правило, що общинами будуть управляти магістрати – старійшини, які обираються кожного року. Отже, народні збори, які існували у вигляді коміцій, магістратури та сенат склали систему органів державної влади в Римі.

Магістрат стояв над народом і разом з народом вважався носієм державної "величі". Образ магістрату прирівнювалася до образи величі римського народу. Під час перебування на своїй посаді магістрат не міг бути притягнутий до кримінальної відповідальності і не міг бути усунений від влади.

Характеризуючи усі магістратури, можна виділити, деякі їх загальні риси:

– виборність - усі республіканські посади, крім інтеррекса, диктатора і начальника кінноти, обиралися народом;

– безоплатність – заняття державних посад вважалося почесним, тобто це була не служба, а *honor* – шана, честь. Тому воно не могло поєднуватися з отриманням платні;

– тимчасовість – всі ординарні посади займалися на певний термін, як правило, на 1 рік, за винятком цензури, строк якої визначався 18 місяцями;

– колегіальність – більшість магістратур мали суворо визначений колегіальний характер. Рішення повинні були прийматися одногосно, і кожен мав право протесту проти колеги за посадою (*jus intercessionis*);

– відповідальність – всі посадові особи, за винятком диктаторів, цензорів і народних трибунів, повинні відповідати за свої посадові проступки: вищі магістрати – після завершення терміну перебування на посаді, а нижчі – навіть під час перебування на посаді;

– володіння законними правами: видавати обов'язкові постанови (едикти), скликати збори, накладати штрафи, піддавати арешту, запитувати волю богів шляхом ворожінь тощо.

Загальне поняття влади позначалося терміном *potestas*, а вища влада, яка включала верховне командування армією, вищу громадянську владу і певні релігійні функції, носила назву *imperium*. [1,113]

У республіканський період Давнього Риму серед органів врядування вирізняли такі види магістратур:

- ординарні патриціанські магістратури;
- екстраординарні патриціанські магістратури;
- плебейські магістратури.

Ординарні патриціанські магістратури (з часом стали патриціансько-плебейськими) включали такі види вищих магістратів:

1) *консули* (виконували адміністративні й судові функції, обиралися центуріатними коміціями у кількості двох осіб: патриція і плебея);

2) *претори* (спочатку яких було двоє — *praetor urbanus* та *praetor peregrinus* — управляли містом за відсутності консула, мали універсальну юрисдикцію у "спірних справах" на відміну від консула, який мав юрисдикцію у "безспірних справах").

Крім того, існували нижчі магістрати (для виконання спеціальних функцій):

1) *цензори* (складали цензи — податкові та військові списки, а також списки сенаторів);

2) *курульні едили* (наглядали за порядком і розглядали суперечки на ринках);

3) *квестори* (спочатку виконували роль помічників консулів, з часом на них було покладено функції скарбників, хранителів державного архіву та інтендантів у провінціях);

4) *колегії жерців* (крім виконання суто релігійних обов'язків, на них покладалося судочинство у справах, що мали сакральний характер);

5) *допоміжні колегії* (обиралися для виконання окремих адміністративних функцій — організації карбування грошей, забезпечення стану доріг тощо).

До екстраординарних патриціанських (з часом стали патриціансько-плебейськими) магістратур належали наступні посадові особи:

1) *диктатор* (призначався з числа консулів, на час існування загрози державним інтересам, але не довше, ніж на 6 місяців. Мав сукупну владу всіх ординарних магістратур);

2) *magister equitum* (начальник кінноти, підпорядкований був лише диктатору);

3) *praefectus urbi* ("правитель міста", консул, що відповідав за забезпечення функціонування міста, як соціального організму. Мав останнім покидати місто, коли тому загрожувала небезпека).

До складу плебейських магістратур входили наступні особи:

1) *трибуни* (обиралися зборами плебеїв на один рік у кількості спочатку двох, потім — десяти осіб. Захищали інтереси плебсу, у зв'язку з чим були наділені правом вето на закони, прийняті народними зборами);

2) *плебейські едили* (допоміжні посадовці при трибунах; обиралися зборами плебеїв і виконували функції, аналогічні функціям курульних едилів). [3,188-190]

Дещо інакше виглядає система врядування у провінційних землях Риму.

Керування провінціями здійснюють магістрати, які направляються сенатом, зокрема з числа тих, які раніше були консулами чи преторами і, у зв'язку з цим, вже будуть називатися проконсулами чи пропреторами. Різниця щодо здійснення владних повноважень між проконсулами та пропреторами не спостерігається, вони різняться лише щодо назви та рангу. Вони здійснюють вище керування провінцією та командування легіонами, які в ній розташовані. Їх влада має всі риси військової влади (*imperium militiae*), причому вона поширюється навіть на римських громадян, що проживають на теренах провінції.

Проконсулам та пропреторам належить також вища поліцейська, судова та фіскальна влада, яка визначена загальним уставом провінції (*lex provinciae*), а також спеціальними законами та постановами сенату.

Провінція поділяється на певні округи (*conventus*), в які періодично навідуються магістрати з метою здійснення судочинства чи розправи. У найвіддаленіші місцевості провінції магістрат може надіслати своїх довірених осіб (*legati pro praetore*), які здійснюватимуть відповідні функції від його імені. Участь громади в управлінні провінцією обмежувалося лише сплатою відповідних податків.

Отже, магістратами в Давньому Римі називалися як державні посади так і особи, які їх обіймали. В розумінні традицій римського публічно-правового порядку магістрат розглядався як частина римського народу, носій його прав та величі. Зміст діяльності магістратів впливав зі змісту їх влади та повноважень, якими їх наділив римський народ.

Використані джерела:

1. Балух В. О. Історія античної цивілізації: У 3-х т. – Т.2. Стародавній Рим: Підручник / В. О. Балух / – Чернівці: ТОВ "Видавництво «Наші книги»", 2008. – 848 с.
2. Європейський тиждень місцевої демократії / [Електронний ресурс] Запорізька обласна державна адміністрація. – Режим доступу: <http://www.zoda.gov.ua/article/1291>.
3. Підпригора О.А., Харитонов Є.О. Римське право: Підручник / О.А. Підпригора, Є.О.Харитонов / – К.: Юрінком Інтер, 2003 – 512 с.



Назаренко Світлана Вікторівна,
старший викладач кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Хмельницького університету управління та права, магістр права

ДЕЯКІ АСПЕКТИ ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ У МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ

Ефективним способом підтримки в державі законності є юридична відповідальність, яку включено в усі галузі права та законодавства. Вона реалізується з урахуванням застосування специфічних методів різних галузей права. Фактичний зміст відносин усіх видів юридичної відповідальності полягає в застосуванні до осіб, які вчинили протиправні діяння, певних засобів впливу, що спричиняють позбавлення особистого, майнового, організаційного характеру [1, с.107]. Метою юридичної відповідальності можна, очевидно, вважати передбачувану, гарантовану державою модель майбутнього розвитку суспільних відносин [2, с.29]. Питання юридичної відповідальності традиційно є особливо дискусійними та практично значущими, оскільки без належного рівня функціонування системи юридичної відповідальності право втрачає свою дієвість, стає безсильним.

Інститут юридичної відповідальності в місцевому самоврядуванні є одним з найбільш проблематичних з точки зору його юридичного змісту, коректності технології, яка використовується у відповідних нормах. Він включає норми, закріплені на різних рівнях правового регулювання та різними галузями права України. Досі правова основа юридичної відповідальності суб'єктів муніципально-правових відносин не об'єднана в одну систему норм права [3, с.431].

Конституційне право є однією з небагатьох галузей національного права, якій властивий однойменний самостійний вид юридичної відповідальності – конституційно-правова відповідальність [4, с.259]. Вона виступає як елемент механізму забезпечення правової охорони Конституції.

Під конституційно-правовою відповідальністю органів, посадових осіб місцевого самоврядування ми розуміємо настання для вказаних суб'єктів несприятливих наслідків за порушення, невиконання чи неналежне виконання функцій та компетенції в обсязі та у спосіб, передбачений Конституцією України і законодавством про місцеве самоврядування.

Правовою основою конституційно-правової відповідальності у сфері місцевого самоврядування України є Конституція України, закони України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про статус депутатів місцевих рад», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про столицю України – місто-герой Київ», інші нормативно-правові акти [5 - 10].

Основний Закон України недостатньо уваги приділяє питанням конституційно-правової відповідальності [11, с.35]. Він закріплює загальні засади всіх видів юридичної відповідальності, які підлягають подальшій конкретизації в галузевому, в тому числі муніципальному законодавстві. Так, відповідно до статті 56 Конституції України, кожен має право на відшкодування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень; а стаття 144 закріплює, що рішення органів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України зупиняються у встановленому законом порядку з одночасним зверненням до суду [5].

Серед інших норм Конституції України, які встановлюють засади відповідальності у місцевому самоврядуванні, слід звернути увагу на частину третьої статті 141, згідно з якою статус голів, депутатів і виконавчих органів ради та їх повноваження, порядок утворення, реорганізації, ліквідації визначаються законом [5].

У Конституції України містяться й окремі підстави конституційно-правової відповідальності у сфері місцевого самоврядування. Так, відповідно до п.28 частини першої статті 85 Конституції в разі порушення Верховною Радою Автономної Республіки Крим Конституції України або законів України за наявності відповідного висновку Конституційного Суду України Верховна Рада України може достроково припинити повноваження Верховної Ради Автономної Республіки Крим та призначити позачергові вибори до неї [5].

Оскільки відповідно до частини другої статті 102 Конституції України Президент України є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини її громадянина, він може зупинити дію нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим з мотивів невідповідності їх Конституції України та законам України з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності (частина друга статті 137 Конституції України). Прийняття Конституційним Судом України рішення щодо невідповідності нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим Конституції України може стати підставою для дострокового припинення її повноважень Верховною Радою України. Також у статті 146 Конституції України встановлюється, що інші питання організації місцевого самоврядування, формування, діяльності та відповідальності органів місцевого самоврядування визначаються законом [5].

Аналізуючи правові основи муніципально-правової відповідальності треба мати на увазі дискусійний характер визначення конституційно-правової норми. Адже часто такі норми не містять чітко вираженого правила поведінки. Розуміння норми права виключно як правила поведінки звужує механізм впливу права на суспільні відносини, а отже потребує уточнення. «Норма» з латини означає і правило, і керівний початок, і зразок [12, с.15].

Пріоритетне місце в системі законодавчих актів – джерел конституційно-правової відповідальності у сфері місцевого самоврядування займає закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», який містить окремий четвертий розділ, присвячений відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Відповідно до частини другої статті 74 Закону підстави, види і порядок відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування визначаються Конституцією України, цим та іншими законами. У частині першій статті 74 Закону зазначається, що органи та посадові особи місцевого самоврядування несуть відповідальність за свою діяльність перед територіальною громадою, державою, юридичними та фізичними особами, тобто закріплюються інстанції відповідальності, проте в Законі не зазначається, до якого виду відповідальності притягатимуться відповідні суб'єкти. Так зокрема, статтею 76 встановлюється

відповідальність органів, посадових осіб місцевого самоврядування перед державою в разі порушення ними Основного Закону або інших законів України. Проте яка саме відповідальність має наступити не конкретизується [7].

Що стосується осіб, які обираються для служби в органах місцевого самоврядування територіальною громадою або призначаються радою, то настання їх юридичної відповідальності слід вважати законодавчо врегульованими частково, тобто статтями профільного закону 1997 р., які передбачають припинення повноважень сільського, селищного, міського голови, секретаря ради.

Вважаємо, що окремими суб'єктами відповідальності в місцевому самоврядуванні слід визнавати не лише органи державної влади, а й державу в цілому. Держава має нести конституційно-правову відповідальність завжди, коли вона не виконує офіційно взятих на себе зобов'язань, якщо внаслідок цього комусь була завдана шкода. Передусім усе це стосується порушення прав і свобод людини й громадянина. Такий висновок корелює зі ст.3 Конституції України, в якій проголошено, що утвердження й забезпечення прав і свобод людини й громадянина (в тому числі – і права на місцеве самоврядування) є основним обов'язком держави.

Держава відповідає також за рішення судів, ухвалених із порушеннями законів, чим завдано шкоди громадянам. У цьому разі йдеться не тільки про цивільно-правову відповідальність. Хоча, безумовно, питання про компенсацію державою завданої шкоди не є питанням тільки конституційно- та муніципально-правової відповідальності, воно переконливо свідчить про наявність у держави деліктоздатності. Крім того, незаконні дії (або бездіяльність) органів державної влади та її посадових осіб цілком можна віднести до таких, що тягнуть за собою і конституційну, і муніципальну відповідальність, і цивільно-правову [13, с. 25].

Повертаючись до аналізу законодавчої бази слід підкреслити, що окремі підстави конституційно-правової відповідальності у сфері місцевого самоврядування та конституційно-правові санкції містяться в законах «Про статус депутатів місцевих рад», «Про органи самоорганізації населення», «Про місцеві вибори». Проте численні прогалини у законодавчій регламентації підстав конституційно-правової відповідальності можуть призвести до серйозних зловживань в цій сфері правовідносин. Відсутність чіткого порядку притягнення до конституційно-правової відповідальності нівелює принцип невідворотності настання юридичної відповідальності. Процесуальний порядок притягнення до конституційно-правової відповідальності теж відрізняється фрагментарністю та розрізненістю нормативного оформлення, великою кількістю прогалин. Так, наприклад, відсутній строк давності притягнення до конституційно-правової відповідальності, відсутня процедура оскарження застосування заходів конституційно-правової відповідальності та відміни неправомірних рішень.

Ситуацію на краще можна змінити прийняттям закону про конституційно-правову відповідальність, якого досі немає в Україні та легалізацією цього виду відповідальності на конституційному рівні. Вченими висловлюються конкретні пропозиції щодо цього, а також про доцільність розробки закону про конституційно-правову відповідальність у сфері місцевого самоврядування [14]. А до прийняття вищезгаданих нормативних документів слід було б, як вважають науковці, доповнити діючі закони. Так, в базовому законі про місцеве самоврядування необхідно закріпити загальні засади відповідальності в системі місцевого самоврядування, її принципи, вдосконалити підстави та механізм реалізації відповідальності органів місцевого самоврядування, сільських, селищних, міських голів та інших посадових осіб місцевого самоврядування перед територіальними громадами, державою, а також перед юридичними та фізичними особами. Значну увагу слід приділити удосконаленню підстав для дострокового припинення повноважень місцевої ради, сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті, районної, обласної ради, органів самоорганізації населення та розробці механізму реалізації конституційно-правової відповідальності у сфері місцевого самоврядування. В цьому плані дещо вже зроблено. Асоціацією міст України: підготовлено

зміни до закону про місцеве самоврядування, зокрема, визначення принципів конституційно-правової відповідальності у сфері місцевого самоврядування; закріплення механізму притягнення до цього виду відповідальності окремих депутатів місцевих рад, службовців органів самоврядування; детальне регулювання всіх елементів складу конституційних деліктів; закріплення системи конституційно-правових санкцій; встановлення переліку суб'єктів, які можуть нести конституційно-правову відповідальність в даній сфері.

Прийняття закону «Про столицю України місто-герой Київ» 1999 р. спричинило колізію, пов'язану з визначенням статусу міського голови. Законом, зокрема, передбачена можливість перебування на цій посаді особи, яка одночасно є головою міської державної адміністрації [10]. Однак законом про місцеве самоврядування заборонено міському голові суміщати свою службову діяльність з іншою посадою. В зв'язку з ситуацією, що склалась, виникає питання про відповідальність Київського міського голови.

Без формування цілісного механізму юридичної відповідальності у місцевому самоврядуванні не може сформуватися як первинний суб'єкт місцевого самоврядування окрема територіальна громада, народ у цілому не може стати реальним сувереном у своїй державі.

Територіальні та правові межі компетенції суб'єктів місцевого самоврядування можуть бути визначені шляхом прийняття законів України «Про територіальний устрій України», «Про правовий статус областей і районів України», «Про правовий статус міст». Мета їх прийняття — конкретизація компетенції органів місцевого самоврядування, регіонального самоврядування [15, с.54].

На сьогодні українськими вченими правотворча функція у сфері конституційно-правового регулювання визнається не лише за вищими органами державної влади, але й за територіальними громадами, представницькими органами місцевого самоврядування, їх виконавчими органами, сільськими, міськими головами, органами самоорганізації населення на місцях. Отже, важливою тенденцією розвитку систем підзаконних конституційно-правових актів є їх муніципалізація. Розвиток інститутів місцевого самоврядування в Україні сприяє становленню нових джерел конституційного права України. Найвагоміший – акти місцевих референдумів, акти представницьких органів місцевого самоврядування, зокрема, регламенти рад, правила, положення, статuti територіальних громад, які за своєю юридичною силою є підзаконними актами.

Активізація локальної нормотворчості відповідає самій природі місцевого самоврядування і сприятиме зміцненню його правової, організаційної та фінансової автономності. Локальна нормотворчість дозволяє конкретизувати загальні конституційні і законодавчі положення стосовно окремих територіальних громад із врахуванням місцевих традицій і особливостей та ліквідувати (хоча б частково) численні прогалини в сучасній правовій регламентації питань місцевого самоврядування. Предметом локальної нормотворчості можуть бути, наприклад, питання організації роботи органів та посадових осіб місцевого самоврядування, організації місцевих референдумів, проведення зборів громадян за місцем проживання, порядок колективних та індивідуальних звернень громадян до органів і посадових осіб місцевого самоврядування, порядок проведення громадських (публічних) слухань, організації громадських робіт, а також питання формування та функціонування системи місцевого самоврядування.

Серед актів локальної нормотворчості особливе місце займають статuti територіальних громад – своєрідні акти їх конституювання. З допомогою статутів територіальна громада а межах, визначених законом, самостійно визначає систему, структуру і порядок формування виконавчих органів місцевого самоврядування, схему організації місцевого самоврядування в населеному пункті, взаємовідносини територіальної громади з окремими територіальними колективами, порядок відповідальності органів і посадових осіб перед громадою. Так, статтею 74 Статуту територіальної громади міста Бердянська за міською радою закріплено право приймати рішення про висловлення недовіри виконкому чи будь-якій

її службі або посадовій особі; статтею 86 – достроково припиняти своїм рішенням (не менш як 2/3 голосів) повноваження міського голови [16, с.20, 23].

Діяльність же самих місцевих рад згідно статті 75 Закону «Про місцеве самоврядування» [7] може бути достроково припинена, якщо вона суперечить чинному законодавству, рішення приймаються з порушенням Конституції та законів України, прав громадян, за рішенням місцевого референдуму. На сьогодні використання механізму місцевих референдумів для вирішення проблем громад – це європейська практика, яку ми маємо запровадити у себе в Україні. Нажаль, сьогодні в Україні відсутній закон про місцевий референдум. Проте зауважимо, що 19 квітня 2011 р. Верховна Рада України ухвалила законопроект «Про місцеві референдуми».

Механізми забезпечення діяльності місцевого самоврядування мають достатньо складну систему, до якої в якості невід’ємних складових входять правові гарантії захисту місцевого самоврядування, державний і громадський контроль, а також різні види відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування за різноманітними напрямками. Призначення та функціонування інституту відповідальності сприяє більш ефективному здійсненню системою місцевого самоврядування та її окремими елементами публічної управлінської діяльності в суспільстві. Відповідальність суб’єктів місцевого самоврядування зумовлена тим, що вона є гарантією прав даних суб’єктів, адже покликана забезпечити діяльність органів місцевого самоврядування в інтересах громадян і суспільства в цілому.

Таким чином, законодавче регулювання конституційної відповідальності в місцевому самоврядуванні треба виводити зі стадії експериментування. Активізація нормотворчої діяльності, підвищення її ефективності однаково стосуються як вищих органів влади, так і влади місцевої, зокрема самоврядної.

Використані джерела:

1. Кінаш Я. Трансформація юридичної відповідальності як один із інструментів побудови демократичного суспільства / Я. Кінаш // Право України. – 2006. – № 8. – С. 106-110.
2. Бугакова М.Ю., Пирожкова Ю.В. Адміністративна відповідальність у системі юридичної відповідальності / М.Ю. Бугакова, Ю.В. Пирожкова // Адміністративне право України в умовах сучасних трансформаційних процесів : тези доп. – Запоріжжя, 2009. – С. 28.
3. Батанов О.В. Муніципальне право України: [Підручник] / Відпов. ред. М.О. Баймуратов.- Х.: «Одіссей», 2008. – 528 с.
4. Скрипнюк О. Методологічні проблеми теорії конституційного права / О. Скрипнюк // Право України. – 2013. - № 5. - С. 253-261.
5. Конституція України : прийнята на п’ятій сесії Верховної Ради України від 28 червня 1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96>
6. Про місцеві вибори: Закон України від 14.07.2015 № 595-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2487-17>
7. Про місцеве самоврядування: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>
8. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2001 № 2493-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2493-14>
9. Про статус депутатів місцевих рад: Закон України від 11.07.2002 № 93-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/93-15>
10. Про столицю України - місто-герой Київ: Закон України від 15.01.1999 № 401-XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/401-14>
11. Фрицький О.Ф. Конституційне право України: підручн. – [3-тє вид., перероб. і доп.] / О.Ф.Фрицький. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 512 с.
12. Сінькевич О. Щодо особливостей норм конституційного права України / О.Сінькевич // Право України. – 2002. - № 11. – С.39-43.

13. Батанов О.В., Пастернак О.М. Система суб'єктів конституційно-правової відповідальності в місцевому самоврядуванні України / О.В. Батанов, О.М. Пастернак // Часопис Київського університету права. – 2003. - № 3. – С. 22-27.

14. Батанова Н. М. Конституційно-правова відповідальність у сфері місцевого самоврядування / Н.М. Батанова // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2008. - №4. – С. 61-67 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.cvk.gov.ua/visnyk/pdf/2008_4/visnyk_st_17.pdf

15. Присяжник В. Місцеве самоврядування: вектори реформування в умовах демократизації українського громадянського суспільства / В. Присяжник // Віче. – 2008. – №21. – С. 54-55.

16. Свирский Б.М. Государственное строительство и местное самоуправление в Украине: учеб. пособ. / Б.М.Свирский. – Х., 2001. – 487 с.



Наумова Наталія Миколаївна,

аспірант кафедри європейської інтеграції

Одеського регіонального інституту державного управління

Національної академії державного управління при Президентові України

ФІНАНСУВАННЯ АГРАРНОГО СЕКТОРУ В ЕСТОНІЇ ТА ЛИТВІ ЯК ПРИКЛАД ДЛЯ УКРАЇНИ

Проблема фінансування аграрного сектору є вельми актуальною для України з огляду на те, що від цього залежить розвиток сільських територій, де проживають переважна більшість населення нашої держави. Враховуючи це цікавим для вивчення є досвід таких країн як Естонія та Литва, які, з одного боку, як і Україна, мають радянське минуле, а з іншого – вже понад десять років є членами Європейського Союзу і демонструють високі темпи економічного розвитку.

Набувши членства в Європейському Союзі, Естонія зуміла модернізувати сільське господарство і сприяти розвитку сільських регіонів. У Естонії з'явилася можливість використовувати різні сільськогосподарські субсидії та субсидії на сільське життя ЄС, покращився стан підприємств, розширилися можливості як для внутрішньодержавного, так і для міжнародного співробітництва, виробники сільськогосподарської продукції змогли за допомогою субсидій ввести нові технології, методи виробництва, обладнання, що допомогло підвищити продуктивність і якість продукції [1].

Слід зазначити, що основна частка дотацій на сільське господарство і управління земельними ресурсами фінансуються за підтримки єдиної політики Європейського Союзу в сфері сільського господарства. В рамках I ступеня єдиної політики застосовуються заходи по організації ринку і безпосередні дотації. У рамках II ступеня єдиної політики Європейського Союзу в сфері сільського господарства розвиток естонського сільського господарства та сільського життя підтримуються за допомогою різних дотацій (дотації на поліпшення конкурентоспроможності сільського та лісового господарства, в тому числі на поліпшення благополуччя навколишнього середовища і тварин (вісь I), дотації на впровадження таких способів виробництва в сфері сільського господарства, за допомогою яких буде досягнуто стабільний стан навколишнього середовища та землекористування (вісь II), заходи III осі спрямовані на поліпшення якості життя сільських регіонів і підвищення різноманітності економічної діяльності, метою IV осі або заходів LEADER є заохочення місцевої ініціативи, коли внаслідок кращого використання внутрішніх можливостей сільського регіону надаватиметься сприяння досягненню цілей I, II і III осей) [3].

На державному рівні в Естонії реалізуються наступні дотації: дотація на початок справи, практична дотація, страхова дотація, дотація на ринковий розвиток, дотація на виконання селекційних робіт.

Не менш цікавим у цій сфері є досвід Литви. З метою підвищення конкурентоспроможності аграрного сектора, щоб прискорити освоєння Програми розвитку сільських районів (ПРСР), а також з метою створення більш сприятливих можливостей фінансування розвитку бізнесу міністерство сільського господарства Литви створило кредитний фонд. Він відкриває доступ сільськогосподарських підприємств до фінансування Європейського сільськогосподарського фонду розвитку сільських районів (EAFRD) та пільгових кредитів для розвитку свого бізнесу. Кредитний фонд, який був створений відповідно до правил програми розвитку сільських регіонів, відкриває доступ сільськогосподарських підприємств до фінансування Європейського сільськогосподарського фонду розвитку сільських районів (EAFRD) та пільгових кредитів для розвитку свого бізнесу. Кредитний фонд був створений як окремий блок в Фонді кредитних гарантій сільськогосподарських підприємств. Загальний бюджет Кредитного фонду включає фінансування з Європейського сільськогосподарського фонду розвитку сільських районів і фінансування з республіканського бюджету (75 і 25 відсотків відповідно) [2].

З моменту створення Фондом кредитних гарантій сільськогосподарських підприємств було надано всього 3362 гарантії на загальну суму 2,1 млрд. литів. З них 3306 гарантій (858,7 млн. литів) були спрямовані на забезпечення кредитів фермерів, сільських підприємців та виробників сільськогосподарської продукції, а 56 гарантій на загальну суму 1,3 млрд. литів були спрямовані на забезпечення кредитів Литовського сільськогосподарського та продовольчого агентства з регулювання ринку [3].

Гарантії, що надаються Фондом створюють сприятливі умови для позики у кредитних установ, а отже, дозволяють фермерам, невеликим сільським підприємствам та переробним підприємствам модернізувати ферми, розширювати їх, збільшувати ділову активність і створювати нові робочі місця в сільських областях [4]. Аналіз гарантій щодо сфери діяльності не показав суттєвих змін порівняно з 2009 роком. Як і в попередні роки, основна сума і кількість гарантій, були видані суб'єктам, які займаються рослинництвом (52% всіх гарантій) і тваринництвом (25%). У зв'язку з труднощами в лісовому секторі в 2010 році, підприємства продовжували проявляти обережність у запозиченнях.

У 2010 році кількість гарантій, передбачених для розвитку альтернативного бізнесу в сільській місцевості збільшилася. Малі підприємства розвиваються за рахунок виробництва біопалива, модернізації переробки м'яса, а також надання послуг з переробки дерева. Альтернативні підприємства доповнюють традиційні галузі сільського господарства, збільшують доходи сільського населення та створюють нові робочі місця [2].

Таким чином, доходимо висновку, що країни-члени ЄС використовують різноманітні схеми для кредитування агросектору, зокрема, субсидування, різного роду дотації, гарантування кредитів державою через державні установи. Усі ці схеми реалізовувалися, наприклад, в рамках Програми розвитку сільських районів на 2007-2013 рр., яка була запропонована Європейським Союзом та в рамках державних цільових програм розвитку Естонії та Литви.

Говорячи про висновки для України, слід зазначити, що насамперед, власникам сільськогосподарських підприємств буде необхідно провести повну модернізацію виробництва для приведення його до стандартів та вимог ЄС. Проблемою є й те, що значно підвищуються вимоги до якості продукції, за сучасними вітчизняними стандартами вона навряд чи зможе на рівні конкурувати з європейськими аналогами. Є певні тривоги щодо балансу експорту та імпорту, коли відкриють кордони для всіх товарів, без діючих донині обмежуючих мит в контексті набуття чинності поглибленої та всеохоплюючої зони вільної торгівлі між Україною та ЄС.

Отже, для підвищення рівня конкурентоздатності вітчизняного сектору у порівнянні з агросектором ЄС, вітчизняному виробнику необхідні значні ресурси для проведення модернізації. При цьому відкритим залишається питання, на скільки можна буде розраховувати на субсидії з боку держави, навіть у чинних обсягах, якщо аграрний бюджет строго регламентуватиметься за розмірами, структурою та напрямками відповідно до вимог ЄС.

Використані джерела:

1. Бюджет ЄС на 2014-2020 рр.: Латвія отримає гроші на сільське господарство, а не на транспорт [Електронний ресурс]. – Режим доступу : Dienas bizness / Rus.db.lv, 21.11.2013 р. (дата звернення: 14.03.2014).
2. Что ждет аграриев Украины после подписания ассоциации с ЕС? Пример других стран. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://raznesi.info/blog/post/11822> (дата звернення: 14.03.2014).
3. Danske: темпы роста ВВП Литвы и Латвии останутся прежними, Эстонии — снизятся [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.baltic-course.com/rus/_analytics/?doc=89464 (дата звернення: 14.03.2014).
4. The Common Agricultural Policy after 2013 - European Commission [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/>. (дата звернення: 14.03.2014).



Підлісна Тетяна Віталіївна,

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

ПРОФЕСІЙНА ПІДГОТОВКА КЕРІВНИКІВ: ЛІДЕРСЬКИЙ АСПЕКТ

Сучасні вимоги до особистості керівника на державній службі продиктовані сучасними викликами, які постають перед ним як, передусім, перед організатором колективу співробітників однієї соціальної мікросистеми. Управлінська праця сучасного керівника виступає нині синтезом умінь, навичок, знань, низки психологічних факторів та елементів, що й визначають рівень його професіоналізму/непрофесіоналізму як особистості, покликаній здійснювати управляючий вплив на колектив підлеглих державних службовців-співробітників. Саме тому нині гостро постала проблема дефіциту професіоналізму в управлінні колективами співробітників як соціальними системами різного масштабу.

Сьогодні вирішальними в управлінні постають соціальні пріоритети, що виступають не лише основним фактором цілепокладання, а й сучасним механізмом отримання продуктивності та результативності професійної діяльності на державній службі. Тому кадри управління зобов'язані не лише формулювати соціальні цілі, а й застосовувати соціальні технології (інформаційні, нормативно-правові, навчальні, адміністративні тощо), здатні забезпечити прийняття виважених управлінських рішень, оцінити їхню ефективність, провести корекцію нового циклу безперервного управлінського процесу.

Сукупність особистісно-ділових характеристик суб'єкта управління традиційно розподіляють на три групи:

1. Професійні риси: професіоналізм на основі високого рівня освіти, досвіду, знання специфіки управлінської діяльності, широта поглядів, ерудиція; постійне прагнення особистісно-професійного самовдосконалення, набуття нових знань; пошук та впровадження нових форм та методів роботи з персоналом, уміння діяти за планом.
2. Особистісні риси: високі етичні норми; фізична та психологічна витривалість, уміння нейтралізувати наслідки стресу; висока внутрішня та зовнішня культура; формула «три Д» – Доступність, Доброзичливість, Добропорядність; емпатичність; рефлексивність; візуальна привабливість.
3. Ділові риси: уміння організувати діяльність та виконувати основні функції управління; здорове честолюбство, прагнення до влади, лідерства; активність; уміння відстоювати свої думки, права; наполегливість у просуванні до мети; комунікабельність, уміння отримувати кредит довіри, креативність, ініціативність, оперативність при

вирішуванні завдань, уміння визначати пріоритетні напрями діяльності, сконцентруватися на них або ж легко перебудувати свою діяльність; самовладання, самоконтроль, планування робочого часу, управління взаємовідносинами з оточуючими; прагнення до інновацій.

Науковці виділяють 7 основних груп умінь (навичок), необхідних керівнику для успішного керівництва та ефективної роботи із співробітниками:

1. Оптимізація процесу управління.
2. Формування єдиної команди.
3. Аналіз проблеми та прийняття рішень.
4. Обмін інформацією з підлеглими та керівництвом.
5. Підтримка трудової та виконавської дисципліни.
6. Мотивація праці підлеглих.
7. Раціональна організація власної управлінської праці.

Очевидно нині необхідно брати до уваги аспекти вмотивування керівника до здійснення ефективного та результативного управління персоналом, якими вчені визнають:

- Визнання влади – бажання визнавати владу вищестоящого керівника.
- Дух суперництва – бажання змагатися із своїми колегами (у професійно-особистісному аспекті).
- Впевненість у собі – бажання діяти активно і впевнено.
- Вплив – бажання спрямовувати й регулювати діяльність підлеглих, застосовувати методи впливу на них.
- Прагнення до індивідуальності – бажання виділятися з групи, відкрито підкреслюючи свої особисті особливості.
- Виконання щоденних функцій – бажання виконувати свої управлінські обов'язки.

Пріоритетом розвитку принцип-центричного відповідального лідерства у вітчизняній сфері державного управління та системі державної служби має стати підвищення, перш за все, лідерської кваліфікації керівників. Визначаємо її як безперервний процес підвищення показників управлінської праці в ролях, які він виконує при підготовці до відповідальної керівної діяльності в майбутньому [1, с. 503].

Створення ефективної системи підвищення кваліфікації керівника як суб'єкта управління є можливим лише за умови обов'язкового поєднання таких трьох елементів [2]:

- Саморозвиток, основою якого є розуміння керівником того, що, по-перше ініціативу у навчанні він зобов'язаний проявляти постійно; по-друге, він реально може досягти успіхів в процесі самоосвіти.
- Підвищення кваліфікації, організоване організацією, з метою розробки чіткої системи безперервної освіти СУ.
- Підвищення кваліфікації, здійснюване вищестоящим керівництвом для вирішення реальних проблем в управлінській діяльності.

Зазначимо, що Головне Управління державної служби України, перейменоване у Національне агентство з питань державної служби, займається розробкою профілів компетенцій лідерства. Ця робота здійснюється у рамках спільного канадсько-управлінського проекту під назвою «Реформа управління персоналом на державній службі в Україні» [3].

Здійсненням практичної частини роботи над проектом підготовки профілів компетенцій лідерства стало проведене Головдержслужбою у травні-червні 2009 р. опитування близько 500 керівників I-IV категорій посад у центральних органах виконавчої влади та організація у червні 2009 р. чотирьох фокус-груп за участю керівників зазначених категорій посад. Результатом проведених статистичних досліджень стало формування переліку найважливіших компетенцій СУ-лідера на державній службі. Ними було визначено такі [3]: аналітичне мислення; орієнтація на результат; культура побудови взаємної довіри; особистісний розвиток; управління часом; ефективна комунікація; визначення напрямку діяльності та бачення перспективи; мотивування діяльності державних службовців;

модерування колективних обговорень та проведення переговорів; інноваційність; управління стресом; раціональне управління ресурсами.

Крім того, отримані результати стали основою розробленого проекту профілів компетенцій лідерства, у якому виокремлено компетенції лідерства не лише для вищої та середньої ланки державних службовців, як це було попередньо заплановано, а й для базового рівня керівників на державній службі. Так, проект профілів компетенцій для усіх трьох рівнів керівництва об'єднує чотири групи компетенцій, а саме:

- Орієнтація на результат.
- Аналітичне мислення.
- Управління людськими ресурсами.
- Ефективна комунікація.

Особливими цілями підвищення професійної лідерської кваліфікації керівників доцільно, вважати такі:

1. Гарантувати розуміння керівниками висунутих перед ними очікувань, що є можливими за умови узгодження цілей, згідно з якими оцінюватимуться показники їхнього керівництва та рівня компетентності, необхідного для виконання ними на керівній посаді усіх соціальних ролей.

2. Виявити керівників з високим потенціалом професійно-особистісного розвитку, гарантуючи їм належну освіту та досвід для оснащення їх усім необхідним для прийняття на себе більшої відповідальності у процесі здійснення керівної управлінської діяльності.

3. Забезпечити наступність та «інституційну пам'ять» керівництва, створивши систему дієвого контролю за нею.

Використані джерела:

1. Армстронг М. Практика управління людськими ресурсами / М.Армстронг; Пер. с англ. под ред. С.Мордвінова. – 8-е изд. – СПб. : Питер, 2004. – 832 с.

2. Mumford A. How managers can become developers /A.Mumford // Personnel management. – 1993. – June. – P. 42 – 45.

3. Головне управління державної служби в Україні: Звіт про підсумки діяльності у 2009 р./ за заг. ред. Т. Мотренка. – К.: Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2010. – 119 с.

4. Підтримка реформи державної служби в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.gouds.gov.ua.

5. Про організацію та проведення Школою вищого корпусу державної служби тренінгів для державних службовців першої-другої категорій: Постанова КМУ від 25 серпня 2010 р. № 728.



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

ІМПЕРАТИВНИЙ МАНДАТ ДЕПУТАТІВ МІСЦЕВИХ РАД: ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Стаття 5 Конституції України визначає, що носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ, який здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та місцевого самоврядування [1]. Реалізація місії публічної влади ґрунтується на довірі громадян і народу в цілому. Водночас ця довіра ґрунтується на презумпції відповідальності.

У силу цього ті, хто у результаті виборів здійснюють публічну владу, відповідальні за дотримання цього принципу довіри. Закріплення й реалізація даного принципу на практиці здійснюється через конституційну відповідальність органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб. Одним з видів конституційно-правової відповідальності є відкликання депутатів, в силу цього ми можемо говорити про вільний та імперативний мандат депутата.

Перед аналізом характеру депутатських мандатів в Україні, визначимось із змістовим наповнення понять "імперативний мандат" та "вільний мандат".

Взагалі, історія появи імперативного мандату бере свій початок у Франції XVIII століття, коли депутати Генеральних Штатів отримували обов'язкові до виконання інструкції та накази своїх виборців. Таким чином, роль депутата зводилась суто до кур'єрських функцій без права самостійного прийняття рішень.

З часу становлення сучасної демократії депутатський мандат отримав широкі представницькі функції, що у залежності від рівня правової свідомості та політичної культури суспільства характеризується різним рівнем свободи дій.

Розглядаючи імперативний мандат, можна спостерігати систему відносин, в якій депутат розглядається лише як уповноважений своїх виборців. Але слід зазначити, що в юридичній літературі не існує єдності в розумінні змісту імперативного мандату. Ряд авторів розглядає імперативний мандат як обов'язковий наказ виборців своєму депутату [2, с.239]. К. Арановський імперативним мандатом називає обов'язок депутата слідувати інструкціям (наказам) виборців, якими депутат зв'язує себе перед виборцями та несе відповідальність за невиконання своїх зобов'язань, зміст яких полягає у відмові виборців підтримувати депутата на чергових виборах і навіть у відкликанні (достроковому припиненні повноважень) парламентаря, що не виправдав виказаної йому довіри [3, с.431]. Відповідно, імперативний мандат складається з двох елементів: наказів виборців та права відклику депутата виборцями. Такий підхід має підтримку і серед інших авторів [4, с.214], але найбільш поширеним в юридичній літературі є поняття імперативного мандату, яке включає в себе третій елемент – підзвітність депутата перед виборцями, прихильниками саме такого підходу є такі науковці як Безуглов А.А. [5], Богомолів М.Т. [6], Коток В.Ф. [7]. Авак'ян С.А. додає ще четвертий елемент – зв'язок депутата партійно-ідеологічними рішеннями, особливо в умовах значного або абсолютного пріоритету правлячої партії, наприклад при однопартійній системі держави [8, с.123].

Щодо народних депутатів, зазначимо, що відповідно до ст. 7 Закону України «Про статус народного депутата України» народні депутати зобов'язані підтримувати зв'язок з виборцями своїх округів [9]. Народний депутат, відповідно до вищезгаданої норми, розглядає звернення виборців, а також від підприємств, установ, організацій, органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, вживає заходів для реалізації їх пропозицій і законних вимог, інформує виборців про свою депутатську діяльність під час особистих зустрічей з ними та через засоби масової інформації.

Таким чином, при формально вільному характері депутатського мандату законодавець ввів елементи імперативності, пов'язані з обов'язковістю «підтримання зв'язку із виборцями своїх округів», «розгляду звернень виборців», «інформування про свою депутатську діяльність».

На противагу вільному мандату народних депутатів виступає імперативний мандат депутатів місцевих рад. У прикінцевих та перехідних положеннях закону "Про місцеві вибори" [10] вперше прописано правовий механізм відкликання депутатів місцевих рад та міських, селищних, сільських голів. Іншими словами, ця новела повертає в українську політичну практику інститут імперативного мандату.

У відповідності до перехідних положень закону "Про місцеві вибори" [10], якими внесено зміни до закону "Про статус депутатів місцевих рад" [11] запроваджено механізм відкликання депутата місцевої ради за народною ініціативою.

Відповідно до статті 38, "рішення про внесення пропозиції щодо відкликання депутата місцевої ради за народною ініціативою приймається на зборах виборців". Разом з тим існує

мораторій, згідно із яким з подібною ініціативою можна виходити "не раніше ніж через рік з моменту набуття таких повноважень".

Натомість у Законі немає подібних часових обмежень стосовно міських, селищних, сільських голів.

На відміну від закону "Про вибори народних депутатів України", який передбачає відкликання народного обранця лише з ініціативи політичної партії, від якої він обирався, закон "Про місцеві вибори" також надає це право виборцям. Таке функціональне розширення імперативного мандату підсилює аргументи тих, хто обстоює доцільність його впровадження, адже ця обставина інституціоналізує прояви прямої демократії.

У відповідності до 2-ї статті закону "Про статус депутатів місцевих рад", "депутат місцевої ради як представник інтересів територіальної громади, виборців свого виборчого округу зобов'язаний виражати і захищати інтереси відповідної територіальної громади та її частини – виборців свого виборчого округу, виконувати їх доручення в межах своїх повноважень, наданих законом, брати активну участь у здійсненні місцевого самоврядування".

У свою чергу, стаття 37 даного закону визначає наступні підстави для відкликання депутата місцевої ради за народною ініціативою:

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 цього 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 цього Закону зобов'язань звітувати перед виборцями та проводити зустрічі з ними.

У цілому можна виділити шість основних етапів, які передують кінцевому рішенню про заміщення депутата або голови.

Загалом процедура, з однієї сторони, практично однакова при відкликанні депутатів місцевих рад обраних в багатомандатних виборчих округах (обласної, районної та міської рад) – а з іншої, має подібності для кандидатів, обраних в одномандатних округах (міський, селищний і сільський голова).

Дещо виділяється з поміж інших процедура відкликання депутатів сільських і селищних рад, які обираються в одномандатних виборчих округах.

Узагальнено рішення про внесення пропозиції щодо відкликання має прийматися на зборах виборців у кількості не менше як від 20 до 400 осіб. Після виконання цього етапу створюється ініціативна група у кількості від 10 до 100 осіб. Її завданням є організація проведення збору підписів, для чого у них в залежності від рівня місцевої ради є від 10 до 30 днів.

Для подальшого розгляду питання про відкликання обранця за таку народну ініціативу має підписатися:

а) кількість виборців, що є більшою за виборчу квоту, але не меншою ніж кількість голосів, поданих за відповідну місцеву організацію партії у відповідному територіальному виборчому окрузі (для депутата, обраного в багатомандатному виборчому окрузі),

б) зібрати підписи більше половини від кількості виборців, які взяли участь у голосуванні у цьому одномандатному виборчому окрузі (для депутатів, обраних в одномандатному виборчому окрузі), або

в) кількість підписів, що перевищує кількість голосів, поданих за нього на місцевих виборах (для міського / селищного / сільського голови).

Після цього відповідна територіальна виборча комісія протягом 10-30 днів перевіряє правильність підписних листів, кількість підписів та достовірність відомостей про громадян, що містяться в підписних листах.

Лише після виконання усіх цих вимог настає етап прийняття рішення стосовно даного обранця.

У випадку, якщо це стосується депутата обласної, районної та міської ради, а також міського голови, який балотувався за поданням партії, ТВК звертається до вищого керівного органу партії, яка висунула депутата. Після чого партія приймає рішення про відкликання або про відмову в задоволенні цієї ініціативи.

Варто зауважити, що в законі немає роз'яснення, які правові наслідки в разі, якщо партія відмовилася задовольнити подання ТВК.

У випадку, якщо це міський, селищний або сільський голова, який був обраний у порядку самовисунення, ТВК робить подання до місцевої ради, яка більшістю від складу приймає рішення про складання з депутата мандату.

І лише у випадку депутата селищної або сільської ради ТВК уповноважена безпосередньо приймати рішення про відкликання депутата-самовисуванця на підставі достатньої кількості зібраних підписів.

Після прийняття рішення про відкликання депутата, що обирався у багатомандатному окрузі у відповідній місцевій раді, його заміщує наступний за черговістю кандидат у депутати від місцевої організації партії (у відповідності до внутрішньопартійного рейтингу). У випадку, якщо депутат був обраний в одномандатному окрузі, проводяться проміжні вибори або позачергові вибори для переобрання сільського/селищного голови.

Впровадження інституту імперативного мандату складно піддається означенню як прогресивної демократичної практики. Разом з тим, механізм відкликання народного обранця за народною ініціативою є новим в українському законодавстві та може проявити свої позитивні сторони на перехідному етапі структурування парламентаризму в Україні.

За відсутності практики застосування імперативного мандату складно прогнозувати, як приживеться та проявить себе ця законодавча новела.

Очевидно, процедура відкликання обранця, попри свої переваги, є достатньо складною, але лише з досвіду перших практик застосування цієї норми можна буде говорити про її доцільність та ефективність.

У будь-якому разі, переконані, що імперативний мандат – це тимчасове рішення перехідного періоду, який має бути обмежений або замінений на вільний мандат паралельно з формуванням стабільної політичної системи в Україні.

Використані джерела:

1. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. №254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. - 1996. - №30. – Ст. 141.
2. Большая Советская Энциклопедия. 3-е изд. - Т.10. - М. : 1972. - 672с.
3. Государственное право зарубежных стран: (Арановский К. В.) Учебник для вузов. - М.: Издательская группа "ФОРУМ" - "ИНФРА-М", 1998. - 462 с.
4. Конституционные основы народовластия в СССР / Авт. кол. : Б. И. Кожохин, Ю. К. Толстой, А. А. Белкин и др.; Ленинградский государственный университет им. А. А. Жданова. - Л. : Изд-во ЛГУ, 1980. - 384 с.
5. Безуглов А.А. Советский депутат / А.А.Безуглов. – М.: Юрид.Лит-ра.-1971.-224с.
6. Богомолов М.Т. Императивный мандат в Советском государстве / М.Т.Богомолов. - Саратов. - 1970. – 265 с.
7. Коток В.Ф. Наказы избирателей в социалистическом обществе / В.Ф.Котюк. – М., 1967. - 9с.
8. Депутат парламента. Свободный и императивный мандат // Авакьян С.А. Библиография по конституционному и муниципальному праву России. - С. 310-312.
9. Про статус народного депутата України: Закон України від 17.11.1992р. (зі змінами і доповненнями) // ОВУ. - 2001. - №31. - Ст.1382.
10. Про місцеві вибори: Закон України від 14.07.2015р. (зі змінами і доповненнями) // ВВРУ. - 2015. - № 37-38. - Ст.366.
11. Про статус депутатів місцевих рад: Закон України від 11.07.2002 р. (зі змінами і доповненнями) // ВВРУ. - 2002. - №40. - Ст.290.

Рудченко Ірина Іванівна,
молодший науковий співробітник
Науково-дослідного інституту інтелектуальної власності
Національної академії правових наук України

ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ СУБ'ЄКТІВ ФІНАНСУВАННЯ ІННОВАЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Інвестиції в інновації є одним із основних важелів здійснення державної політики у науковій та науково-технічній сфері, в сфері інноваційної діяльності.

Різноманітні аспекти науково-технічної та інноваційної діяльності досліджувались вітчизняними та іноземними вченими – Ю. Атамановою, О. Бутнік-Сіверським, М. Волинкіною, С. Демченко, В. Мамутовим, Н. Мироненко, О. Орлюк, О. Святоцьким, І. В. Спасибо-Фатєєвою, В. Щербиною та іншими.

В суб'єкту складову будь-якої національної інноваційної системи входять так звана фінансова підсистема, що призначена забезпечити інноваційну та науково-технічну діяльність фінансовими ресурсами. Актуальність дослідження особливостей правового регулювання суб'єктів, які здійснюють фінансування інноваційної діяльності, визначається тим, що успіх функціонування та ефективність застосування організаційних структур фінансової складової інноваційної інфраструктури в значній мірі залежить від раціональності нормативно-правового регулювання діяльності інноваційних та інших фінансових інститутів, перш за все таких як фінансові фонди та фінансово-кредитні установи.

Не зважаючи на активність приватного бізнесу особливістю інноваційної політики інноваційне розвинутих країн є безпосередня державна підтримка наукової і інноваційної діяльності, у тому числі шляхом створення розвинутої організаційно-правової інфраструктури, основною складовою якої є система фондів. Діяльність цих фондів здійснюється шляхом надання грантів на конкурсній основі з урахуванням території розташування утримувача грантів, причому допомога може бути не лише фінансовою але й інформаційно-консультативною. Саме держава виступає одним із найкрупніших інвесторів інноваційної сфери.

Фонди можуть мати різноманітну класифікацію: комерційні, благодійні, в залежності від форми власності, можуть мати різноманітні джерела капіталу – держаний чи приватний, в залежності від об'єктного застосування поділяються на наукові, інноваційні, інвестиційні, венчурні тощо.

Методом дослідження є розробка пропозицій щодо вдосконалення суб'єктної складової різних форм прямих методів державного регулювання інноваційної та науково-технічної діяльності, у тому числі створення мережі регіональних фондів із залученням місцевих органів влади, органів місцевого самоврядування.

Крім вказаних вище адміністративно-відомчих форм прямого державного регулювання інноваційних процесів в Україні застосовується така форма, як програмно-цільова [1]. Програмно-цільове фінансування здійснюється як правило на конкурсній основі для науково-технічних програм і окремих розробок, спрямованих на реалізацію пріоритетних напрямів розвитку науки і техніки; забезпечення проведення найважливіших прикладних науково-технічних розробок, які виконуються за державним замовленням; проектів, що виконуються в межах міжнародного науково-технічного співробітництва; підтримки фундаментальних наукових досліджень за грантами Державного фонду фундаментальних досліджень та інших державних та регіональних фондів, створених з метою підтримки наукової і науково-технічної діяльності; розроблення наукових засад державної політики у відповідних сферах, проведення наукової експертизи проектів нормативно-правових актів, державних програм [2].

Для фінансування інноваційної діяльності держава цілеспрямовано сприяє створенню та підтримує функціонування таких спеціалізованих структурних утворень - фінансово-кредитних установ, різноманітних фондів.

Національний характер фінансової інфраструктури визначається перш за все діючим в країні законодавством. Тобто держава шляхом створення відповідного законодавчого поля визначає статус таких організацій. Метою створення фондів є фінансування інноваційних проектів і програм. Вказані фінансові інститути покликані сприяти прискоренню інноваційних процесів в національній економіці [3, с. 20].

В Україні значна частка фінансування наукової й науково-технічної діяльності припадає на державний бюджет. Перш за все базове фінансування надається для забезпечення фундаментальних наукових досліджень та найважливіших для держави напрямів досліджень, у тому числі в інтересах національної безпеки та оборони, розвитку інфраструктури наукової і науково-технічної діяльності. Відповідно до Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність» бюджетне фінансування наукової і науково-технічної діяльності здійснюється шляхом фінансування основної діяльності державних наукових установ, наукових досліджень вищих навчальних закладів III - IV рівнів акредитації, фінансування окремих наукових і науково-технічних програм, проектів та надання грантів. Тобто фінансування науково-технічної і інноваційної сфер в Україні здійснюється з використанням таких фінансових інститутів, як фонди, фінансово-кредитні установи.

Згідно з Законом України «Про інноваційну діяльність» створена відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 13 квітня 2000 року № 654 Державна інноваційна фінансово-кредитна установа (ДФКУ), що є правонаступником майнових прав і обов'язків, в тому числі за договорами про надання інноваційних позик, Державного інноваційного фонду і його територіальних відділень. ДФКУ діє на підставі Статуту, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 15.06.2000 р. №979, та створена з метою здійснення фінансової підтримки інноваційної діяльності суб'єктів господарювання різних форм власності, а також залучення вітчизняних та іноземних інвестицій для розвитку реального сектору економіки, підвищення вітчизняного потенціалу з експорту продукції, що виробляється на підприємствах галузей національної економіки, захисту та підтримки національного товаровиробника.

Згідно з головним завданням (поруч з іншими) Державна інноваційна фінансово-кредитна установа – це організація, що за дорученням органу управління майном здійснює конкурсний відбір інноваційних та інвестиційних проектів і програм для їх фінансової підтримки; забезпечує фінансування за рахунок власних та залучених коштів науково-технічних і маркетингових досліджень, конструкторсько-технологічних та інших проектних робіт, науково-технічного пошуку, фінансування заходів щодо розвитку інноваційної інфраструктури; фінансування інноваційних та інвестиційних проектів і програм, підтриманих Кабінетом Міністрів України, за рахунок коштів державного бюджету відповідно до пріоритетів інноваційного та інвестиційного розвитку національної економіки [4].

Таким чином в країні створені інструменти для реалізації державою її стратегічного завдання щодо інноваційного розвитку країни. Наступний крок – залучення фінансових коштів. З метою удосконалення національної інноваційної системи завданням держави повинно стати створення цілісної системи фондів в Україні, які б охоплювали весь цикл інноваційної діяльності від ідеї до кінцевого продукту, охоплювали всі території країни від загальнонаціонального до місцевого рівнів.

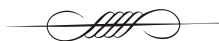
Залишаються актуальними для України питання інтеграційних фінансових організаційних форм для науки й освіти щодо сумісних дослідницьких проектів вузів та наукових установ. Такою інтеграційною формою міг би стати державний фонд інтеграції науки й освіти, що фінансується за рахунок державного або місцевого бюджетів [5, с.17].

Не зважаючи на існування такого ефективного інструменту фінансування ризикової інноваційної діяльності як венчурний фонд, українська версія венчурного фонду виявилась не затребуваною саме для тих цілей, для яких була винайдена в інноваційно активних країнах. Це сталося завдяки особливостям українського варіанту моделі венчурного фонду, пов'язаною з громіздкістю й складністю управління цією організацією. Специфіка венчурних фондів в Україні полягає в тому, що вони знайшли застосування в інших сферах господарської діяльності – в роздрібній торгівлі, в будівництві та застосовуються як інструмент податкової оптимізації та консолідації бізнесу, але ні як інвестиційний інструмент в інноваційній сфері [6].

Таким чином, для можливості застосування механізму венчурного інвестування існують низка проблем в цивільному, валютному законодавстві, які перешкоджають розвитку венчурного інвестування. Вказана ситуація може бути подолана внесенням змін до діючого законодавства України [7].

Використані джерела:

1. Голяшкін О., Проценко Т. Правові форми і методи стимулювання розвитку інноваційних процесів / О. Голяшкін, Т. Проценко // Вісник Академії управління. – 2009. - № 3. – С.17
2. Про наукову і науково-технічну діяльність: Закон України від 13.12.1991 // Голос України. - 1992. - 24 березня. - № 53.
3. Роль научных и инновационных фондов в развитии национальных инновационных систем // Информационно-аналитический бюллетень : «Бюро экономического анализа». – 2004. – 09.- №64 [Електронний ресурс]. - Режим доступу : http://www.beafnd.org/ru/projects/completed_projects/bea_project/bulletins/
4. Про інноваційну діяльність: Закон України від 04.07.2002 // Урядовий кур'єр. – 2002. – 07 серпня. - №143.
5. Развитие системы научных и инновационных фондов в России // Информационно-аналитический бюллетень : «Бюро экономического анализа». – 2004. 09. - №65 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://www.beafnd.org/ru/projects/completed_projects/bea_project/bulletins/
6. Слободян О. Венчурні інноваційні фонди в Україні: міф чи реальність? / О. Слободян [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://blogs.korrespondent.net/business_blogs/blog/jaglex/a51702



Сторожук Ірина Петрівна,

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

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА ПОНЯТТЯ «ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ»

Щодо визначення поняття децентралізації в науці є різні підходи. Так, є точка зору, що децентралізація має публічний характер і поширюється на всі органи місцевого управління; друга – цей процес поширюється лише на органи виконавчої влади; третя – поширюється тільки на органи місцевого самоврядування. Під «децентралізацією державного управління» розуміють «діяльність незалежного місцевого самоврядування в наслідок передачі (не шляхом делегування, а перетворення державних функцій у самоврядні) повноважень державою» [1, с. 88]. Можна погодитись, що стосовно місцевого самоврядування таке твердження має місце, але в контексті наділення цих органів власними (самоврядними) повноваженнями потрібно говорити не про «децентралізацію державного управління», а про «децентралізацію публічної влади на місцях».

На думку І. Грицяка, «Справжня децентралізація передбачає, насамперед, передачу повноважень центральної влади не представницьким органам місцевої влади, а представникам центральної виконавчої влади на місцях» [2, с. 293-294]. Тієї ж думки дотримується й І. Пахомов, який вважає місцеве самоврядування формою децентралізації виконавчої влади: «..чим більшу кількість загальних інтересів ... вони охоплюють, тим більшою мірою вони здобувають суспільно-політичний характер, у результаті вони попадають у залежність від загальнодержавних інтересів і входять до складу державного управління» [3, с. 18-19]. Не

можна не погодитись із твердженням, що чим більше місцеве самоврядування перебирає на себе повноважень держави (через делегування), тим більше воно стає підконтрольним виконавчій владі. Зважаючи на те, що сьогодні в компетенції органів місцевого самоврядування делегованих повноважень більше, ніж власних, то й контроль з боку держави досить вагомий. Але наділення місцевого самоврядування делегованими державними повноваженнями і, як наслідок, збільшення контрольних функцій держави щодо місцевого самоврядування все ж таки не дає підстав говорити про місцеве самоврядування як частину державного управління.

Ф. Бородкін, вважає, що «процес децентралізації принципово не може привести до самоврядування, а лише до його мутації. Більш того, протилежний характер державного управління та місцевого самоврядування – основа постійної конфліктної ситуації. У ній опоненти – орган державного управління та місцевого самоврядування. Конфлікт може бути подоланий лише тоді, коли зліквідувати або одне, або інше. Інакше зіткнення між цими організаціями неминучі» [4, с. 100]. Однак автор все ж погоджується, що конфлікти можуть бути вирішені в розвинутих демократіях, де взаємовідносини докладно регламентуються законом та системою норм та цінностей, яких дотримується населення. Отже, децентралізація можлива, якщо існує відповідне законодавство про врегулювання відносин між державною владою та місцевим самоврядуванням.

А. Коваленко бачить децентралізацію в тому, що «політико-правові елементи взаємовідносин громади і держави утворюють особливий правовий режим, що надає місцевим органам самостійності та ієрархічної незалежності від органів як державного управління, так і самоврядування» [5, с. 3-4].

Іншою є думка М. Корнієнко, що розрізняє дві форми децентралізації: «децентралізацію демократичну, коли мова йде про передачу частини державної виконавчої влади на рівень населення відповідних адміністративно-територіальних одиниць (територіальних громад, територіальних колективів) та обраних ними органів, тобто на місцеве самоврядування, і децентралізацію адміністративну, коли йдеться про створення на місцях спеціальних урядових органів (префектур, місцевих державних адміністрацій) і наділення їх повноваженнями по здійсненню виконавчої влади». При цьому вчений вказує, що в останньому випадку варто говорити не стільки про децентралізацію виконавчої влади, скільки «про делегування функцій і повноважень по вертикалі зверху вниз» [6, с. 37-38].

Поділяючи цю точку зору, можна зробити висновок, що децентралізація як принцип організації місцевого управління означає, що державним органам, які здійснюють виконавчу владу на місцевому рівні, а також органам місцевого самоврядування передається низка повноважень центральних органів виконавчої влади, причому органи місцевого самоврядування мають максимально можливу незалежність в усьому, що стосується рішення справ місцевого значення. У цьому твердженні простежується подвійність процесу децентралізації щодо місцевого управління.

Обґрунтування такої точки зору можна знайти в роботах науковців, які виділяють у процесі децентралізації дві складові: деконцентрацію та деволюцію. У місцевому управлінні процеси деконцентрації в основному поширюються лише на державну виконавчу владу на місцях, а деволюційні процеси своїм об'єктом мають сферу місцевого самоврядування.

Деконцентрація – один із способів адміністративної організації, яка здійснюється в централізованій державі шляхом передачі повноважень своїм агентам у територіальних одиницях. На здійснення деконцентрованих повноважень може серйозним чином впливати вищий орган. При деконцентрації йдеться про делегування повноважень від органу вищого рівня органів, який за субординацією підпорядковується і контролюється ним.

Найбільш детально це поняття розроблене у французькій літературі. Так, видатний спеціаліст з питань управління Ж. Ведель під деконцентрацією розуміє «організаційну техніку, яка полягає в передачі важливих прав з питання рішень представникам центральної влади, поставлених на чолі різних адміністративних округів чи державних служб» [7, с. 362].

Деволюція – це надання прав органам самоврядування приймати рішення і вести самостійну фінансову та управлінську діяльність. Деволюція передбачає, що місцеві органи самоврядування законодавчо набувають незалежний статус, вони розглядаються як адміністративний рівень, за яким уряд може здійснювати лише опосередкований контроль, бо органи місцевого самоврядування не входять до системи органів державної влади. Деволюція може бути ефективною у тих сферах та питаннях державної діяльності, де не вимагається проведення єдиної державної політики.

Деволюція має своїм об'єктом, передусім, сферу місцевого самоврядування і здійснюється на засадах:

- ✓ визнання місцевого самоврядування самостійною складовою публічної влади;
- ✓ законодавчої передачі територіальній громаді певних повноважень держави;
- ✓ забезпечення органів місцевого самоврядування фінансовими й іншими ресурсами та юридичними гарантіями для реалізації делегованих повноважень.

Отже, деволюція як принцип організації управління на місцях припускає організацію і діяльність місцевого самоврядування як самостійної форми публічної влади на місцевому рівні в результаті трансформації суверенних прав держави у власні, самоврядні права територіальних громад.

Підсумовуючи, зауважмо, що місцевому управлінню характерні як деволюція, так і деконцентрація, які є відображенням різних форм більш широкого поняття децентралізації.

Отже, місцеве управління є децентралізацією публічної влади на місцях. Якщо ж розглядати державну складову місцевого управління – органи державної виконавчої влади на місцях – то щодо побудови виконавчої вертикалі діє централізація, а щодо виконання наданих їм державних повноважень у межах певної території – децентралізація у формі деконцентрації. Стосовно діяльності недержавної складової місцевого управління (органів місцевого самоврядування) то діє принцип децентралізації: стосовно здійснення власних повноважень – децентралізація публічної влади у формі деволюції, а делегованих – у формі деконцентрації виконавчої влади.

Децентралізація державного управління є ключовим виміром демократичності держави і суспільства. Децентралізація буде успішною, коли методи її проведення та інституціональна структура будуть сприяти вираженню загальних інтересів, коли рішення прийматимуться на підставі широкого консенсусу всіх зацікавлених сторін. Децентралізація у сфері виконавчої влади підриває бюрократичну практику, гарантує максимально можливу самостійність місцевих органів виконавчої влади, відкриває широкі можливості у виборі управлінських рішень, а також дозволяє вирішувати певні загальнодержавні завдання з урахуванням місцевих інтересів.

Місцеве самоврядування можна розглядати як результат децентралізації управління в державі та реалізації принципу субсидіарності, тобто наближення громадянина якомога ближче до процесу прийняття рішень, що свідчить про підвищення його рівня і значення в процесі управління. В цілому ж державно-управлінські відносини можна розглядати як соціальні, а саме – такі, що складаються між громадянами і державою з приводу всебічного задоволення потреб людини та її соціального захисту.

Використані джерела:

1. Проблеми теорії і практики державного управління і місцевого самоврядування: матеріали щорічної науково-практичної конференції професорсько-викладацького складу та слухачів УАДУ (м. Київ, 31 травня 1996 р.) / Українська Академія державного управління при Президентові України ; ред. В.А. Дон. – К. : Вид-во УАДУ, 1996. – 234 с.

2. Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади : навч. посібник / За заг. ред. Н. Р. Нижник, В. М. Олуйка. – Львів : Вид-во Національного університету «Львівська політехніка», 2002. – 352 с.

3. Пахомов І. Централізація і децентралізація виконавчої влади у сучасній Україні / І.Пахомов // Право України. – 1997. – № 12. – С. 18.

4. Бородин Ф. М. Ценности населения и возможности местного самоуправления / Ф. М. Бородин // Социологические исследования. – 1997. – № 1. – С. 98–111.
5. Коваленко А. Місцеве самоврядування: природа, ознаки, межі / А. Коваленко // Право України. – 1997. – № 2. – С. 3-4.
6. Корнієнко М. Місцеве самоврядування та «урядова вертикаль» / М. Корнієнко // Місцеве самоврядування. – 1997. – № 3-4(5). – С. 37-43.
7. Ведель Ж. Административное право Франции / Ж. Ведель ; [пер с фр.]. – М.: Прогресс, 1973. – 512 с.



Сухара Іван Васильович,
здобувач Інституту законодавства Верховної Ради України

ОСОБЛИВОСТІ ДІАГНОСТИКИ ПРОФЕСІЙНОЇ КОМПЕТЕНТНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ В ЕКОЛОГІЧНІЙ СФЕРІ УКРАЇНИ

Екологічна освіченість особистості виявляється у її здатності приймати рішення, діяти на основі ієрархії суспільно і особистісно значущих цінностей і потреб, користуючись здобутими знаннями і набутими вміннями. Формування у громадянина здатності приймати рішення та діяти в інтересах збереження довкілля є провідною світовою тенденцією розвитку екологічної освіти, яка потребує переорієнтації основної уваги із забезпечення знань на опрацювання проблеми та знаходження важливих рішень. Останнім часом екологічна компетентність виступає визначним у світі критерієм та інтегрованим показником якості екологічної освіти [1, с. 208].

Діагностику професійної придатності спеціалістів Т.В. Черняк [2, с. 81] пропонує здійснювати за такими необхідними характеристиками та якостями, зокрема: тип особи; мотиваційна структура; спрямованість особи; коефіцієнт комунікативних здібностей; коефіцієнт організаційних здібностей; тип поведінки у конфлікті; рівень емоційної агресії; рівень самоагресії; рівень вербальної агресії; рівень фізичної агресії; рівень предметної агресії.

На нашу думку, діагностика професійної компетентності спрямована на моніторинг таких завдань на шляху професіоналізації державних службовців, як: 1) управління розвитком професійної якості державних службовців; 2) формування ефективного корпусу державних службовців; 3) забезпечення процесу професіоналізації державних службовців; 4) контроль стану підготовки та перепідготовки державних службовців.

Діагностування професійної компетентності державних службовців екологічної сфери дозволяє виявляти:

- стан освітнього рівня службовця;
- необхідність поглиблення екологічних знань;
- ефективність застосування екологічного права в управлінській діяльності;
- розширення існуючого екологічно-освітнього рівня в галузі охорони навколишнього середовища, відтворення та раціонального використання окремих природних ресурсів (формування та підвищення спеціального освітнього рівня);
- визначення пріоритетних завдань і цілей природоохоронної діяльності на об'єктах природоохоронної сфери;
- усвідомлення наслідків впливу антропогенних факторів на здоров'я людини та заходи щодо збереження і відтворення генофонду нації.

Одним із інструментів визначення рівня професійної компетентності державних службовців екологічної сфери є екологічні державні програми. Розраховувати на покращення

стану справ можна лише за умов, коли в програмах будуть чітко визначені: екологічні цілі щодо якості компонентів довкілля, які мають кількісне вираження; критерії та терміни досягнення екологічних цілей; всі види забезпечення програми (правове, нормативне, організаційне, економічне, інформаційне, кадрове тощо); система моніторингу програми та контролю досягнення цілей; конкретизація відповідальних за досягнення екологічних цілей щодо якості компонентів довкілля [3, с. 90].

Верховною Радою України 21 вересня 2000 року було затверджено Загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на 2000-2015 роки [4].

Загальнодержавна програма формування національної екологічної мережі України на 2000-2015 роки (далі – Програма) розроблена в контексті вимог щодо подальшого опрацювання, вдосконалення та розвитку екологічного законодавства України, а також відповідно до рекомендацій Всеєвропейської стратегії збереження біологічного та ландшафтного різноманіття (1995 р.) щодо питання формування Всеєвропейської екологічної мережі як єдиної просторової системи територій країн Європи з природним або частково зміненим станом ландшафту.

Основними завданнями Програми є:

1) у сфері формування національної екологічної мережі:

визначення просторової структури екологічної мережі з метою систематизації та визначення шляхів об'єднання природних середовищ існування популяцій видів дикої флори та фауни у територіально цілісний комплекс;

визначення площі окремих елементів екологічної мережі для забезпечення сприятливих умов існування, вільного розселення та міграції видів рослин і тварин;

обґрунтування та опрацювання організаційних, економічних, науково-практичних та інших заходів щодо забезпечення процесу формування та захисту екологічної мережі;

визначення ділянок для формування складових елементів національної екологічної мережі - природних регіонів, природних коридорів загальнодержавного значення, їх місця у структурі земельних угідь;

оптимізація площі, структури, стану елементів екологічної мережі, підвищення статусу їх охорони;

резервування та подальше надання статусу заповідних територіям, багатим на біорізноманіття, особливо старовіковим природним угрупованням прирусловим, гірським і байрачним лісам, цілиним землям, типовим та унікальним екосистемам і ландшафтам, середовищам існування рідкісних і таких, що перебувають під загрозою зникнення, видів тварин і рослин, геологічним утворенням, еталонним типам ґрунтів тощо;

узгодження питань, пов'язаних із транскордонним поєднанням елементів екологічних мереж суміжних країн з елементами національної екологічної мережі України з метою розбудови Всеєвропейської екологічної мережі;

інформування населення про роль екологічної мережі в отриманні екологічної рівноваги в регіонах, участь місцевих органів виконавчої влади та населення у збереженні ландшафтного різноманіття;

2) у питаннях охорони та відтворення земельних ресурсів:

оптимізація площ сільськогосподарських угідь та зменшення ступеня їх розораності;

удосконалення структури земель сільськогосподарського призначення та їх збагачення природними компонентами;

впровадження ґрунтозахисної системи землеробства з контурно-меліоративною організацією території;

обмеження руйнівного інтенсивного використання екологічно уразливих земель;

здійснення консервації сільськогосподарських угідь з дуже змитими та дуже дефльованими грантами на схилах крутизною понад 5-7 градусів;

3) у питаннях охорони та відтворення водних ресурсів:

екологічне оздоровлення природних територій та акваторій, особливо витоків річок, поліпшення стану заплавної екосистем у межах басейнів річок Дніпра, Дністра, Південного і

Західного Бугу, Сіверського Дінця, Дунаю, в тому числі шляхом створення захисних смуг уздовж берегів водних об'єктів, особливо крутосхилих ділянок, впровадження заходів щодо збереження водно-болотних угідь, посилення їх водозахисної та водорегулювальної здатності, ренатуралізації та поліпшення охорони природних комплексів водоохоронних зон водних об'єктів;

розроблення та реалізація заходів щодо збереження прибережних ландшафтів Азовського і Чорного морів, створення мережі морських об'єктів природно-заповідного фонду;

4) у питаннях охорони, використання та відтворення ресурсів рослинного і тваринного світу:

створення в агроландшафтах ділянок лісової та лучної рослинності;

відтворення (ренатуралізація), де це доцільно і можливо, степових, лучних, водно-болотних та інших природних ландшафтів;

формування нових ділянок для забезпечення середовищ існування певних видів рослин і тварин, занесених до Червоної книги України, та природних рослинних угруповань, занесених до Зеленої книги України, Європейського червоного списку тварин і рослин, що перебувають під загрозою зникнення у світовому масштабі, а також інших видів рослин і тварин, включених до переліків міжнародних конвенцій та угод, обов'язкових до виконання Україною;

оптимізація ведення сільського, лісового, мисливського та рибного господарств з урахуванням умов існування видів місцевої флори і фауни;

поліпшення стану охорони, збереження та відтворення зелених насаджень і лісів, які входять до складу зелених зон міст та інших населених пунктів;

5) у питаннях збереження біологічного різноманіття:

збереження, зміцнення та відновлення ключових екосистем та середовищ існування видів рослин і тварин;

стале управління позитивним потенціалом біологічного різноманіття шляхом оптимального використання соціальних і економічних можливостей на національному та регіональному рівнях;

урахування цілей у сфері збереження та збалансованого і невиснажливого використання біологічного різноманіття в усіх галузях, що використовують це різноманіття або впливають на нього;

здійснення цільових заходів, що відповідають потребам збереження різних типів екосистем (гірських, степових, лучних, прибережно-морських, морських, річкових, заплавних, озерних, болотних, лісових) та базуються на правових і фінансових можливостях природокористувачів та органів державної влади.

У зв'язку із цим, створення і функціонування Державної системи екологічного моніторингу довкілля повинно сприяти здійсненню державної екологічної політики.

Таким чином, діагностика професійної компетентності державних службовців в екологічній сфері може здійснюватись за такими напрямками:

- забезпечення професійного відбору претендентів в органи державного управління;
- періодична атестація державних службовців;
- розробка та постійний перегляд критеріїв рівня професійної компетентності державних службовців;
- розвиток системи підвищення кваліфікації державних службовців.

Використані джерела:

1. Січко І. Екологічна компетентність як професійна складова підготовки майбутніх вчителів початкових класів / І. Січко // Проблеми підготовки сучасного вчителя. – 2013. – № 7. – С. 205-209.

2. Черняк Т. В. Управление компетентностью государственных служащих (опыт Сибирской академии государственной службы) / Т. В. Черняк // Человек. Сообщество. Управление. – 2008. – № 2. – С. 71-83.

3. Тимощук К.А. Механізми державного управління в умовах кризового екологічного становища / К.А. Тимощук // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Державне управління. – 2014. – № 2 (2). – С. 89-92.

4. Про Загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на 2000-2015 роки : Закон України від 21 вересня 2000 року № 1989-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 47. – Ст. 405.



Терещенко Тетяна Василівна,

доцент кафедри державного управління та місцевого самоврядування

Хмельницького університету управління та права,

кандидат економічних наук, доцент;

Козак Ірина Василівна,

студентка магістратури за спеціальністю Адміністративний менеджмент

Хмельницького університету управління та права

СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ ВІДТВОРЕННЯ ТРУДОВОГО ПОТЕНЦІАЛУ АГРАРНОГО СЕКТОРУ ЕКОНОМІКИ РЕГІОНУ

У сучасних умовах розвитку аграрного сектора економіки України дедалі частіше виникає потреба в нових вимогах щодо управління трудовим потенціалом сільськогосподарських підприємств. Адже ефективне функціонування підприємств аграрного сектора можливе лише за наявності висококваліфікованих трудових ресурсів.

На сьогодні питанням управління трудовим потенціалом присвячена ціла низка наукових праць, у тому числі, таких вчених як Васильченко В.С., Білецька К.В., Грішнова О.А., Гриненко А.М., Кебл Л.П., Сайко Ю.І. Зокрема, ними досліджено сутність трудового потенціалу, визначено та обґрунтовано його структурні складові, систематизовано особливості формування, розподілу та використання трудового потенціалу. Проте, на нашу думку, на особливу увагу заслуговують питання відтворення трудового потенціалу аграрного сектора.

У зв'язку з цим, метою нашого дослідження є визначення умов та чинників відтворення трудового потенціалу аграрного сектора економіки регіону, а також обґрунтування заходів щодо підвищення ефективності його використання.

Під трудовим потенціалом доцільно розуміти наявну і можливу в майбутньому кількість та якість праці, якою володіє суспільство, колектив організації, індивід за даного рівня розвитку науки і техніки та котра визначається чисельністю працездатного населення, його професійно-освітнім рівнем [1, с. 65].

Структуру трудового потенціалу описує співвідношення різних демографічних, соціальних, функціональних, професійних та інших характеристик груп працівників і відносин між ними. На основі цих чинників формується трудовий потенціал, який характеризується максимально можливою потенційною здатністю до праці кожного індивіда трудового колективу, які, зі свого боку, формують потенційну здатність до праці всього суспільства [3, с. 468].

Трудовий потенціал – це трудові ресурси території (країни, регіону) в єдності їх кількісного і якісного аспектів. Кількісний аспект трудового потенціалу може бути представлений: середньорічною чисельністю працівників; кількістю робочого часу, який може бути відпрацьований працездатною особою у людино-роках, людино-днях, людино-

годинах за робочий період, тобто до виходу на пенсію. Якісний аспект трудового потенціалу – це статевовіковий склад працівників, стан здоров'я, рівень їх освіти, кваліфікація, трудова активність, сімейний стан, наявність дітей [2, с.13].

У ході проведеного дослідження нами був здійснений більш детальний аналіз умов та особливостей відтворення трудового потенціалу Ізяславського району. В Ізяславському районі спостерігається постійне зменшення як сільського, так і міського постійного та наявного населення. Найбільший відсоток населення займають громадяни працездатного віку – 60,28% (27,065 осіб). Чисельність дітей дошкільного віку становить 3169 осіб (7,06%), дітей шкільного віку – 6694 осіб (14,91%). Громадян пенсійного віку нараховується 7972 особи (17,75%).

Сільське, лісове та лісопереробне господарства є одними з основних галузей економіки Ізяславського району. Упродовж 2010-2014 років спостерігається скорочення сільськогосподарського виробництва і падіння життєвого рівня, – це призводить до того, що значна частина працездатного населення витісняється з сільськогосподарських підприємств, посилюються безробіття і міграційні процеси. За межею бідності перебувають 19,7% сільських домогосподарств, частка селян із доходами, нижчими середнього рівня, досягла 38,8%. Прибуток від реалізації сільськогосподарської продукції та послуг у сільському господарстві Ізяславського району за 2010-2014 рр. зменшився на 31,61 % (64755,3 тис. грн.).

Визначальною умовою формування і використання трудового потенціалу аграрного виробництва є рівень сучасного розвитку сільського господарства Ізяславського району, який характеризується погіршенням техніко-технологічного оснащення цього виду економічної діяльності, недостатнім зростанням обсягів виробництва, занепадом соціальної інфраструктури села, які є причинами негативного впливу на відтворення кількісних і якісних параметрів трудового потенціалу.

Відносно недостатня забезпеченість Ізяславського району трудовими ресурсами пов'язана зі стійким від'ємним значенням природного приросту населення, який формувався, в основному, за рахунок високої смертності та низької народжуваності населення. На кожні 1000 осіб в районі у 2014 р. народжувалось 10,24, помирало 18,45 осіб, тобто, коефіцієнт природного приросту становив -8,21. Коефіцієнт відновлення населення Ізяславського району знаходиться на досить низькому рівні та має тенденцію до зменшення. Так, у 2011-2012 рр. він становив 0,63%, а у 2014 р. 0,56%.

У 2010-2014 роках чисельність вибулих переважала чисельність прибулих як у межах регіону так і за ними, в результаті чого сформувалося міграційне скорочення населення. Спостерігається збільшення чисельності безробітного населення на 31,82 % за період з 2010 р. по 2014 р. Ще однією проблемою низької зайнятості в сільському господарстві є вкрай низька ціна сільськогосподарської праці.

Поряд з цим, варто відмітити, що чисельність працівників Ізяславського району, які підвищили свою кваліфікацію за період 2010-2014 рр. зменшується. Так, у 2010 р. їх чисельність становила 392 особи, а у 2014 р. – 370 осіб. Чисельність працівників, які пройшли професійну підготовку та перепідготовку у 2014 р. збільшилася на 6,38% у порівнянні з 2010 р.

Фактично не функціонує в селах Ізяславського району служба побуту (4 об'єкти на 91 населений пункт), закриваються підприємства торгівлі у малих і віддалених селах. Із 91 сільського населеного пункту стаціонарні об'єкти торгівлі діють у 66, що становить 72,5% від їх загальної кількості, заклади ресторанного господарства – лише у 9 (10,1%).

Має місце також виведення з експлуатації окремих об'єктів теплопостачання, водопостачання та каналізації. Матеріальна база соціальної інфраструктури села фізично і морально зношена. Розширюється коло сіл, жителі яких не мають змоги отримувати найнеобхідніші послуги за місцем проживання.

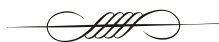
Усе це у цілому чинить негативний вплив на процеси відтворення трудового потенціалу аграрного сектору. Але незважаючи на таку негативну тенденцію, Ізяславський район має всі необхідні можливості задля покращення ситуації і досягнення необхідного рівня відтворення трудового потенціалу, який буде задіяний в аграрному секторі. Цьому, на наш погляд, сприятиме реалізація наступних заходів:

1. Збільшення оплати праці як основного показника матеріального добробуту.
2. Підвищення задоволеності працею всіх категорій персоналу; надання працівникам можливостей для розвитку, підвищення кваліфікації та професійного росту.
3. Розвиток торговельного обслуговування сільського населення: забезпечення якісного обслуговування мешканців сільських територій закладами торговельної сфери шляхом розширення в сільській місцевості мережі підприємств роздрібної торгівлі та ресторанного господарства; перспективним напрямом розвитку сільської торгівлі є пересувна і виїзна торгівля, які не потребують високих витрат на організацію та здійснення.
4. Активізація роботи з відродження сільської служби побуту, в тому числі за рахунок будівництва нових об'єктів. Підвищенню сервісу в цій сфері діяльності сприятиме активне впровадження нових форм і методів обслуговування (приймання замовлень за телефоном і вдома, доставка замовлень додому, ремонт побутової техніки).
5. Розвиток культурної сфери в сільській місцевості, зокрема поточний ремонт та покращення забезпеченості закладів культури необхідним обладнанням.
6. Розвиток медичного обслуговування (оснащення сільських амбулаторій обладнанням та санітарним автотранспортом).
7. Розвиток освіти: ремонт освітніх навчальних закладів у сільській місцевості Ізяславського району; забезпечення безоплатного підвезення шкільним автобусом до місць навчання, роботи і додому учнів та педагогічних працівників; проведення профорієнтаційної роботи серед учнів з метою вибору ними професії для подальшої роботи в аграрному секторі.
8. Розвиток житлового-комунального господарства.
9. Удосконалення інженерної інфраструктури, зокрема газифікація населених пунктів та забезпечення сільського населення вуличним освітленням.
10. Для більшості дрібних та середніх товаровиробників постала проблема не лише виростити продукцію, а й вигідно її продати, отримати прибуток, щоб забезпечити матеріальними благами свої родини, зберегти та розширити виробництво. Для цього потрібно забезпечити належний розвиток ринкової інфраструктури.

Враховуючи викладене, підкреслимо, що необхідною умовою відтворення трудового потенціалу Ізяславського району, основою соціально-економічного розвитку та аграрного виробництва є сталість соціально-демографічних процесів. Загострення демографічної кризи, а саме зменшення народжуваності, від'ємний приріст населення, міграційні процеси тощо суттєво впливають на формування трудового потенціалу аграрних підприємств району. Демографічна ситуація села є одними із основних чинників, який впливає на відтворення робочої сили Ізяславського району. При цьому важливо також, аби зусилля спрямовувались на підтримку сільськогосподарських товаровиробників, а також на розвиток ринкової інфраструктури, яка забезпечувала б учасникам ринку збут сільськогосподарської продукції на вигідних конкурентних засадах.

Використані джерела:

1. Васильченко В.С. Управління трудовим потенціалом : навч. посіб. / В.С. Васильченко, Л.М. Гриненко, О.А. Грішнова, Л.П. Керб. – К. : КНЕУ, 2005. – 403 с.
2. Масловська Л.Ц. Соціально-економічна сутність і структура трудового потенціалу сільськогосподарського підприємства / Л.Ц. Масловська, А.М. Пивовар // Агросвіт. – 2013. – № 2. – С.11-16.
3. Мочерний С.В. Економічний енциклопедичний словник: Т.2. [За ред. С.В. Мочерного]. – Львів: Світ, 2006. – 568 с.
4. Офіційний сайт головного управління статистики у Хмельницькій області. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.km.ukrstat.gov.ua/ukr/index.htm>



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

ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ СТРУКТУРНИХ ФОРМ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ОСОБЛИВИЙ ПЕРІОД

Територіальна громада як первинний суб'єкт місцевого самоврядування та основний носій його функцій і повноважень, здійснює управління місцевими справами через представницькі органи місцевого самоврядування, які в теорії управління вважаються структурними формами. Представницькі органи є похідними суб'єктами місцевого самоврядування від таких основними формами безпосереднього волевиявлення територіальних громад як місцеві вибори, місцеві референдуми, загальні збори громадян за місцем проживання, місцеві ініціативи, громадські слухання тощо.

Представницькі органи місцевого самоврядування, яким властиві ознаки управлінських систем, зокрема ієрархічність внутрішньої організації, єдність цільового призначення, взаємодія складових елементів, мають власну організаційну структуру та сукупність стійких зв'язків між її елементами.

Чітка структурна форма місцевого самоврядування є однією з важливих умов ефективності його діяльності, що повинна відповідати завданням і функціям місцевого самоврядування та сприяти оптимальному співвідношенню місцевих та загальнодержавних інтересів. Структурні форми місцевого самоврядування обумовлюють різноманітність організаційно-правових форм діяльності його органів, які мають бути максимально регламентовані в чинному законодавстві. Це, у свою чергу, відповідатиме режиму законності як одного з основних принципів здійснення місцевого самоврядування, відповідно до якого всі його органи й посадові особи мають діяти, приймати відповідні рішення в межах Конституції і законів України.

Місцеві ради – як представницькі та колегіальні органи територіальних громад, що уповноважені представляти і здійснювати від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, визначених чинним законодавством, – здійснюють свою діяльність сесійно [1]. Сесія – це основна організаційно-правова форма діяльності рад, яка скликається в разі необхідності (крім першої), але не менше як один раз на квартал. Складаючись із пленарних засідань ради, засідань її постійних комісій, сесія дає можливість всебічно враховувати досвід і думку всіх депутатів та їх виборців [2, с.268]. Діючи за принципом розподілу повноважень, саме на сесії рада виступає як повновладний представницький орган відповідної територіальної громади, що уповноважений вирішувати всі питання, віднесені чинним законодавством до його компетенції. Тому, дотримуючись нормативно встановленого порядку і меж у своїй діяльності, відповідні ради виключно на пленарних засіданнях вирішують питання місцевого значення.

Сфера компетенції місцевого самоврядування та повноваження його органів і посадових осіб дає можливість показати, які ж питання вирішуються на сесії, як одній із форм роботи відповідних рад. Так, виключно на пленарних засіданнях сесій [1] рада уповноважена: затверджувати плани і регламент роботи ради, різноманітні цільові програми; положення про постійні комісії ради, про комітети, відділи, управління й інші створювані радами виконавчі органи; утворювати виконавчий комітет, визначати його чисельність, затверджувати персональний склад, вносити зміни до його складу та відповідним чином реорганізовувати й ліквідувати їх; створювати, відповідно до закону, міліцію, яка утримується за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету, затверджувати і звільняти керівників та дільничних інспекторів цієї міліції (місцевої міліції, міліції місцевого самоврядування).

Керівні та контрольні функції місцевих рад у сфері дослідження реалізуються на сесіях під час проведення пленарних засідань шляхом заслуховування: повідомлень депутатів про

роботу в раді, виконання ними доручень ради; звітів постійних комісій, керівників виконавчих органів ради та посадових осіб, яких вона призначає або затверджує.

Таким чином, на сесії – основній організаційно-правовій формі діяльності місцевих рад – реалізуються як загальні, так і спеціальні функції місцевого самоврядування.

Участь депутатів місцевих рад, інших посадових осіб місцевого самоврядування в реалізації повноважень, згідно з наданою їм компетенцією, виявляється в їх індивідуальній та спільній роботі.

Провідними організаційно-правовими формами діяльності депутата місцевої ради є: його участь у роботі ради, постійних комісій та інших її органів, до складу яких він входить; участь у дебатах ради; безпосередня участь в організації виконання законів, рішень ради та її органів, у масових заходах, що проводяться на території виборчого округу. У своєму виборчому окрузі депутат може брати участь із правом дорадчого голосу у зборах колективів підприємств, установ, організацій, а також у засіданнях громадських комітетів і зборах громадян за місцем проживання. Для спільної роботи щодо здійснення депутатських повноважень у виборчих округах і трудових колективах депутати можуть у будь-який час протягом строку повноважень ради об'єднуватися на основі взаємної згоди із чисельним складом не менше трьох осіб у депутатські групи, до складу яких можуть входити депутати різних ланок рад.

Голова відповідної ради є головною посадовою особою територіальної громади, виступає одноосібним її представником, очолюючи при цьому відповідну раду та її виконавчі органи [1]. Тому посаду голови відповідної ради відносимо до відокремленої структурної форми місцевого самоврядування.

Також, серед структурних форм місцевого самоврядування виділяємо постійні та тимчасові комісії відповідних рад, що скликається в разі необхідності і є правомочним, якщо в них бере участь не менш ніж половина загального складу комісії. Організаційною формою діяльності комісії є засідання, які проводяться відкрито і гласно, якщо комісія не прийме рішення проводити закриті засідання.

Слід зауважити, що із прийняттям Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» від 3 лютого 2015 року [3], законодавець обумовив можливість створення для забезпечення безпеки і нормалізації життєдіяльності населення, правопорядку, участі у протидії диверсійним проявам і терористичним актам, недопущення гуманітарної катастрофи в районі проведення антитерористичної операції, ще однієї структурної форми місцевого самоврядування, а саме військово-цивільної адміністрації.

Така структурна форма місцевого самоврядування є тимчасовою і може бути утворена на рівні села, селища, міста, району та області.

Військово-цивільні адміністрації у населених пунктах за своїм статусом є структурною формою місцевого самоврядування, на рівні області, району вони можуть бути як структурною формою виключно місцевого самоврядування, так і спільною структурною формою місцевого управління (здійснюють на відповідній території повноваження районних, обласних рад та державних адміністрацій). Водночас, аналіз п.3 ч.1ст.1 зазначеного закону, показує, що законодавець не виключає можливості утворення військово-цивільної адміністрації лише як місцевого органу виконавчої влади. Скориставшись даним положенням, Президент України 5 березня 2015 року своїм указом перевів Донецьку та Луганську облдержадміністрації в статус відповідно Донецької та Луганської обласних військово-цивільних адміністрацій, а їх голови набули статусу керівників відповідних обласних військово-цивільних адміністрацій. Також зазначеним указом були утворені в Донецькій області – Волноваська та Мар'їнська районні військово-цивільні адміністрації, військово-цивільні адміністрації в містах Авдіївка, Вугледар та Красногорівка Мар'їнського району; в Луганській області – Новоайдарська, Попаснянська та Станично-Луганська районні військово-цивільні адміністрації, військово-цивільні адміністрації сіл Кримське та Трьохізбенка, Кряківка, Лобачеве, Лопаскине та Оріхове-Донецьке Новоайдарського району; селища Новотошківське та села Жолобок Попаснянського району; сіл Троїцьке та Новозванівка Попаснянського району [4].

Що ж до військово-цивільних адміністрацій населених пунктів, які здійснюють на відповідній території повноваження сільських, селищних, міських рад та/або виконавчих органів відповідних рад, то вони можуть утворюватись за рішенням Президента України лише у випадку фактичного саморозпуску або самоусунення від виконання своїх повноважень, або їх фактичного невиконання відповідними радами та їх виконавчими комітетами. Однак законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [1] не передбачено випадків саморозпуску або самоусунення від виконання своїх повноважень органами місцевого самоврядування. Відповідно, єдиною підставою утворення військово-цивільної адміністрації в населеному пункті може бути фактичне невиконання відповідною радою та її виконавчим комітетом покладених на них Конституцією та законами України повноважень. Натомість постає питання чим повинен підтверджуватись факт такого невиконання відповідною радою та її виконавчим комітетом повноважень?

Незважаючи на певні недоліки правової регламентації створення структурних форм місцевого самоврядування в особливий період, сподіваємось, що утворені військово-цивільні адміністрації населених пунктів, які сформовані з військовослужбовців військових формувань, осіб рядового і начальницького складу правоохоронних органів, які відряджаються до них у встановленому законодавством порядку для виконання завдань в інтересах оборони держави та її безпеки із залишенням на військовій службі, службі в правоохоронних органах без виключення зі списків особового складу, а також працівників, які уклали з Антитерористичним центром при Службі безпеки України трудовий договір, посприяють припиненню бойових дій та встановлення миру в зоні антитерористичної операції.

Використані джерела:

1. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 року // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
2. Про місцеве самоврядування в Україні : [наук.-практ. комент.] / за ред. д-ра юрид. наук В. Ф. Опришка. – К. : Ін-т законодавства Верховної Ради України, 1999. – 375 с.
3. Про військово-цивільні адміністрації : Закон України від 3 лютого 2015 року // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 13. – Ст. 87.
4. Про утворення військово-цивільних адміністрацій : Указ Президента України від 5 березня 2015 року № 123 // Офіційний вісник України. – 2015. - №19. – Ст.516.



Хорошенюк Оксана Вікторівна,

*завідувач сектору судової роботи та міжнародного співробітництва
Головного територіального управління юстиції у Хмельницькій області*

ОРГАНІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В ДЕРЖАВІ НА ОСНОВІ КОМПЕТЕНТІСНОГО ПІДХОДУ

В сучасних умовах, щоб бути ефективними, усі організації мають опікуватися підвищенням рівня компетентності своїх працівників. Не випадково цей підхід знайшов відображення у нових редакціях законів, що стосуються публічної цивільної служби в Україні, а саме «Про державну службу» [1] та «Про службу в органах місцевого самоврядування» [2]. Вимоги щодо високого рівня компетентності працівників регламентовані і в законодавчих актах, що регулюють інші види публічної служби. Хоча компетенційна парадигма виникла ще в 70-х рр. ХХ ст., компетентнісний підхід як спосіб організації публічного і приватного секторів набув поширення в багатьох країнах світу лише на початку ХХІ ст. Цей підхід передбачає не засвоєння та застосування окремих один від одного знань і вмінь, а оволодіння ними й використання в комплексі для розв'язання конкретних практичних завдань. У межах підходу по-особливому визначається система методів навчання, добору на посади, інструменти управління і т.д.

Особливої уваги заслуговує компетентнісний підхід саме у контексті розвитку та результативності системи публічної служби в Україні. Саме компетентнісний підхід є дієвим способом організації публічного сектора, оскільки в центр уваги ставить не знеособлені об'єкти, а працівників (службовців), з їх здатністю виконувати свої функціональні обов'язки, впливаючи на ці об'єкти.

Підхід інтегрує такі дві основні складові: компетенція та компетентність. Компетенція характеризує правосуб'єктність органів і посадових осіб, а компетентність – особисті якості людини, у тому числі як працівника. Оскільки якість реалізації будь – яких організаційно – управлінських функцій безпосередньо залежить від здатності відповідних працівників виконувати певні завдання, то в системі інституціональних відносин надзвичайно важливо враховувати зв'язок між компетенцією та компетентністю.

Враховуючи зазначене вище, компетенції суб'єктів публічної служби (органів публічної влади, установ, організацій, їх підрозділів, керівників та працівників) мають виняткове значення для працівників системи публічної служби, насамперед у контексті здатності працівників їх реалізовувати. Вважаємо, що визначення компетенції суб'єктів публічної служби та відповідного рівня компетентності їх працівників має здійснюватися відповідно до цілей і завдань стратегічного розвитку держави. При цьому система організацій публічної служби виступає як своєрідний інструмент для досягнення цілей держави. Зазначене знаходить своє відображення в авторській моделі запровадження компетентнісного підходу в системі публічної служби.

Якщо компетенції суб'єктів публічної служби пов'язані з повноваженнями, правами та обов'язками, то компетентність працівників системи суб'єктів публічної служби забезпечує реалізацію цих повноважень, прав і обов'язків. При цьому дуже важливим є встановлення адекватної відповідності між цими двома елементами, а також ресурсного забезпечення та умов зовнішнього середовища, яке спонукає до певних дій, або стримує їх. Відтак, залежно від завдань, які покладено на інститут публічної служби, має бути встановлено його структуру, кількість службовців та необхідна професійна компетентність.



Рис.1 Динамічна модель запровадження і реалізації компетентнісного підходу в системі публічної служби
Джерело: розробка автора

Викладене вище дозволяє сформулювати теоретико-методологічні положення щодо організації публічної служби в державі на основі компетентнісного підходу:

1. Якість упровадження компетентнісного підходу залежить від якості концептуального проектування об'єктів і процесів, які мають зазнати змін, зокрема на основі системного і поведінкового підходів.

2. Методологічно важливим є визначення адекватних щодо ситуації в державі цілей і завдань розвитку держави. Саме відповідно до них встановлюються цілі й завдання системи організацій публічної служби, потім цілі й завдання (компетенції) кожного конкретного органу (організації) публічної служби і зрештою вимоги до компетентності працівників.

3. Усі знання, навички, здібності й характеристики, які працівник має використовувати при виконанні своїх службових обов'язків, мають бути розкриті через спеціальні критерії для подальшого оцінювання результатів.

4. Динаміка сучасних відносин зумовлює необхідність швидкого реагування публічних організацій на різного роду суспільні суперечності, однак становлення компетентнісного підходу потребує певного часу, ресурсів і зусиль, що може стримувати розв'язання цих суперечностей.

5. Запровадження підходу утруднене через складність системи суб'єктів публічної служби держави, а також зумовлює потребу в спеціально підготовлених фахівців з відповідним практичним досвідом, якого в Україні на сьогодні ще не сформовано.

6. Запровадження підходу є високовартісним і потребує внесення змін до низки нормативно-правових актів.

7. Варто відзначити й імовірні ризики щодо застосування компетентнісного підходу на практиці:

– організаційна культура публічних організацій може виступити як стримуючий чинник;

– запровадження профілів компетенцій посад може привести до збільшення бюрократичних процедур;

– відсутність мотивації у керівників і працівників може унеможливити запровадження підходу.

Таким чином, визначення можливостей для формування компетентісно-орієнтованої організації публічної служби потребує врахування низки чинників. Найбільш складними для впливу є чинники зовнішнього середовища, проте їх урахування дозволяє розширити уявлення про систему публічної служби держави, її роль як елемента системи більш високого порядку, це також сприяє своєчасному виявленню суспільних суперечностей і більш точному визначенню цілей та способів модернізації.

Використані джерела:

1. Про державну службу : проект Закону України; зареєстр. у Верхов. Раді України за № 2490 від 30 берез. 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54571

2. Про службу в органах місцевого самоврядування : проект Закону України; зареєстр. у Верхов. Раді України за № 2489 від 30 берез. 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54569



Шляхова Тетяна Миколаївна,
студентка магістратури за спеціальністю
Адміністративний менеджмент
Хмельницького університету управління та права

ОЦІНКА РИЗИКІВ ЗОВНІШНЬОЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ХМЕЛЬНИЦЬКОЇ ОБЛАСТІ

В умовах активізації сучасних інтеграційних процесів України створюються суттєві загрози та ризики її зовнішньоекономічній безпеці. Необхідність усунення таких ризиків та загроз актуалізує подальші наукові розвідки у цій сфері.

Дослідженням проблем, пов'язаних із зовнішньоекономічною безпекою, займалися багато вітчизняних та зарубіжних науковців, таких як Л. Абалкін, А. Барановський, В. Вітлінський, К. Кемпбелла, В. Мунтіян, П. Пашка, А. Сухорукова, С. Ткаченко, Ю. Харазішвілі, Л. Чекаленко та ін.

Метою нашого дослідження є аналіз різня зовнішньоекономічної безпеки Хмельницької області та України в цілому, а також узагальнення шляхів усунення відхилень від нормативних значень показників зовнішньоекономічної безпеки.

Глобалізація економічного простору, ринкова лібералізація та збільшення відкритості економіки України актуалізують необхідність адекватної оцінки поточного рівня та тенденцій розвитку процесів у сфері зовнішньоекономічної безпеки держави, на основі застосування системи науково обґрунтованих показників (індикаторів) економічної безпеки [1].

У сучасних умовах для того, щоб національний «економічний організм» міг ефективно функціонувати, мають бути створені сприятливі умови для забезпечення економічної безпеки і розвитку зовнішньоекономічних зв'язків суб'єктами господарювання [2].

Зовнішньоекономічна безпека – це такий стан відповідності зовнішньоекономічної діяльності національним економічним інтересам, що забезпечує мінімізацію збитків держави від дії негативних зовнішніх економічних чинників та створення сприятливих умов для сталого економічного зростання [4].

У сучасній літературі для визначення рівня зовнішньоекономічної безпеки виділяють близько двох десятків індикаторів, але досі для них не вироблено критичних значень. У свій час, академік Л.А. Абалкін зазначив, що наближення до гранично допустимої величини відповідних індикаторів свідчить про наростання загроз соціально-економічній стабільності суспільства, а їх перевищення – про вступ суспільства у зону нестабільності і соціальних конфліктів, тобто про реальний підрив економічної безпеки [2].

Оцінка стану зовнішньоекономічної безпеки була проведена нами на прикладі України та Хмельницької області з використанням цілої низки показників та у порівнянні з відповідними пороговими (критичними, небезпечними, нормальними) значеннями (табл. 3.1).

Таблиця 3.1

Показники зовнішньоекономічної безпеки країни
та їх порогові значення

№	Показники економічної безпеки	Порогове значення	
		Небезпечний стан	Критичний стан
1	2	3	4
1.	Коефіцієнт покриття експортом імпорту	Менше 1; більше 1,2	Менше 0,9; більше 1,3
2.	Експортна залежність, % до ВВП	більше 40	більше 50
3.	Імпортна залежність, % до ВВП	більше 40	більше 50
4.	Обсяг прямих іноземних інвестицій до ВВП, %	менше 7	менше 5
5.	Питома вага провідної країни-партнера в загальному обсязі зовнішньої торгівлі, %	більше 25	більше 30

Джерело: [2].

Першим за вагомістю показником зовнішньоторговельної безпеки варто вважати коефіцієнт покриття експортом імпорту. Починаючи із 2010 р. цей коефіцієнт набув негативної динаміки та постійно погіршувався (таблиця 3.2). Це свідчить про переважання обсягів імпорту над експортом, що є негативною рисою ЗЕД. У 2013-2014 рр. у Хмельницькій області цей показник покращився, масштаби експортних операцій зросли, а обсяги імпорту – скоротилися, що свідчить про ефективне функціонування ЗЕД в регіоні.

Таблиця 3.2

Коефіцієнт покриття експортом імпорту

Показник	Рік				
	2010	2011	2012	2013	2014
1	2	3	4	5	6
Україна					
Коефіцієнт покриття експортом імпорту, %	0,85	0,77	0,81	0,82	0,99
Стан безпеки	Критичний	Критичний	Критичний	Критичний	Нормальний
Хмельницька область					
Коефіцієнт покриття експортом імпорту, %	0,63	0,71	0,82	1,01	1,46
Стан безпеки	Критичний	Критичний	Критичний	Нормальний	Критичний

Примітка. Складено автором за даними Державної служби статистики України.

З даних таблиці 3.3 можна зробити висновок, що показники відкритості економіки Хмельницької області мають позитивне значення і протягом досліджуваного періоду перебувають у оптимальному стані безпеки. Щодо показників відкритості економіки країни в цілому, то на протязі 5 досліджуваних років вони перебували у критичному стані.

Таблиця 3.3

Показники відкритості економіки України та Хмельницької області

Показник	Рік				
	2010	2011	2012	2013	2014
1	2	3	4	5	6
Україна					
Відкритість економіки	51,9	58,0	54,6	51	66
Експортна залежність	50,2	54,5	51	46,5	64,5
Стан безпеки	Критичний	Критичний	Критичний	Небезпечний	Критичний
Імпортна залежність	53,0	60	59	55,5	67
Стан безпеки	Критичний	Критичний	Критичний	Критичний	Критичний
Хмельницька область					
Відкритість економіки	16,7	16,6	15,6	14,7	...*
Експортна залежність	12,9	13,8	14,1	14,8	...*
Стан безпеки	Нормальний	Нормальний	Нормальний	Нормальний	-
Імпортна залежність	20,4	19,4	17,2	14,7	...*
Стан безпеки	Нормальний	Нормальний	Нормальний	Нормальний	-

* - даних не має.

Примітка. Складено автором за даними Державної служби статистики України та джерела [3].

Від’ємний торговельний баланс призводить до проблеми збалансування платіжного балансу. Вирівняти платіжний баланс можна за рахунок додатного притоку інвестиційного та боргового капіталу.

Прямі іноземні інвестиції важливі не лише з точки зору розподілу світового капіталу, а й для розвитку економіки країни у відповідності із світовими тенденціями та з використанням нових технологій. Інвестиційну привабливість економіки для іноземного капіталу можна виміряти шляхом співставлення обсягу прямих іноземних інвестицій до ВВП країни.

Обсяг прямих іноземних інвестицій в економіку України упродовж останніх років має тенденцію до зростання, проте нині залишається недостатнім для безпечного розвитку (таблиця 3.4).

Таблиця 3.4

Інвестиційна привабливість для іноземного капіталу

Показник	Рік				
	2010	2011	2012	2013	2014
1	2	3	4	5	6
Україна					
Прямі іноземні інвестиції до ВВП, %	3,3	3,1	3,1	3,2	4,6
Стан безпеки	Критичний	Критичний	Критичний	Критичний	Критичний
Хмельницька область					
Прямі іноземні інвестиції до ВВП, %	8,1	6,5	6,4	6,8	...*
Стан безпеки	Нормальний	Небезпечний	Небезпечний	Нормальний	-

Примітка. 1. Складено автором за даними Державної служби статистики України. 2. * - даних не має.

Основними торговельними партнерами України та Хмельницької області є країни Європейського Союзу та країни СНД. Серед партнерів-країн СНД, яскраво виділяється основний торговельний партнер – Росія, питома вага якої в експорті нашої країни склала у 2014 році 18,2% по Україні 30,7% у Хмельницькій області. За січень-вересень 2015 року цей показник має тенденцію до зниження, в Україні показник експорту до Російської Федерації становить 12,9%, а імпорту – 20% (у 2014 році – 23,3%), тоді як у Хмельницькій області у 2015 році цей показник становив 14,7%, а імпорт товарів – 5,34%. Питома вага РФ у зовнішній торгівлі України впродовж всієї історії незалежної України була високою, і коливалась в межах 35-25%. Це пояснюється наявністю тісних коопераційних зв’язків, які залишились після розпаду СРСР, орієнтованістю багатьох українських підприємств на російський ринок та енергетичною залежністю України.

Таким чином, рівень зовнішньоекономічної безпеки в Україні оцінюється як критичний, у Хмельницькій області відповідні індикатори відповідають небезпечному стану зовнішньоекономічної безпеки. Основними загрозами зовнішньоекономічній безпеці Хмельниччини та й України в цілому є: від’ємне сальдо зовнішньої торгівлі; висока імпортна та експортна; низька інвестиційна привабливість для іноземних інвесторів; високий зовнішній державний та валовий борг тощо.

Загалом, на нашу думку, основними шляхами усунення цих загроз мають стати: стимулювання розвитку експорту; збільшення виробництва, орієнтованого на імпортозаміщення та розвиток внутрішнього ринку; пошук резервів для споживання експортних товарів у країні; боротьба з корупцією; створення пільгових умов для іноземного капіталу; стимулювання кредитування у національній валюті та обмеження кредитування в іноземній валюті в середині країни; стимулювання росту ВВП тощо.

Використані джерела:

1. Архірейська Н.В. Сучасні проблеми забезпечення та оцінки рівня зовнішньоекономічної безпеки України [Електронний ресурс] /Н.В. Архірейська, І.М. Панасейко // Режим доступу: [%20{return%20false}](http://www.business-inform.net/_inc/kachka_pdf.php?year=2015&volume=1_0&pages=40_45&abstract=2015_01_0'))
2. Гавловська, Н.І. Проблеми зовнішньоекономічної безпеки України [Електронний ресурс] / Н. І. Гавловська, Н. С. Амонс // Режим доступу: [http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/Vchnu_ekon_2014_3\(2\)_48.pdf](http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/Vchnu_ekon_2014_3(2)_48.pdf)
3. Коковський Л. О. Сучасні проблеми зовнішньоекономічної безпеки України та напрями їх подолання [Електронний ресурс] / Л.О.Коковський //Режим доступу: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=738>
4. Матвійчук Н. М. Зовнішньоекономічна безпека України в умовах кризових явищ [Електронний ресурс] / Н.М. Матвійчук // Режим доступу: <http://esnuir.eenu.edu.ua/bitstream/123456789/5147/1/тези.pdf>

ЗМІСТ

Батанов О. В. Роль Конституції України у розвитку місцевого самоврядування в умовах конституційно-правової модернізації.....	3
Берцюх М. З. Особливості реалізації принципу верховенства права у провадженні у справах щодо оскарження нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування.....	7
Вальчук А. М. Церква і держава: проблеми співіснування в світлі розвитку місцевого самоврядування в Україні.....	11
Воротіна Н. В. Європейські орієнтири фінансової самостійності місцевого самоврядування в Україні.....	13
Галус О. О. Функції місцевих форм безпосереднього народовладдя.....	16
Гаман Т. В. До питання формування компетентності демократичного лідерства у посадових осіб місцевого самоврядування.....	19
Голубець В. В. Проблеми вдосконалення законодавства про місцеві вибори в Україні...	22
Грамашович Ю. В. Особливості оцінки трудового потенціалу підприємства.....	23
Гриб Ю. І. Підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування в сучасних умовах державотворення.....	26
Денищик О.І. Теоретичні та практичні проблеми формування належного, добросовісного врядування в Україні.....	28
Ковтун І.Б., Дмитрів М.О. Напрями удосконалення системи соціального захисту населення та забезпечення надання адміністративних послуг на державному і місцевому рівнях.....	30
Когут О. В. До питання про діяльність адміністративних комісій при виконавчих комітетах сільських, селищних, міських рад.....	32
Кравчук С. Й. Проблемні організаційно-правові аспекти функціонування місцевого самоврядування в Україні відповідно до Європейських стандартів.....	36
Лазор О. Д., Лазор О. Я. Двотуровість виборів міських голів: теоретико-прикладні аспекти.....	38
Литвиненко І. Л. Конституційно-правова відповідальність представницьких органів місцевого самоврядування перед державою.....	41
Лозінська С. В. Особливості державного та провінційного врядування у Стародавньому Римі.....	44
Назаренко С. В. Деякі аспекти юридичної відповідальності у місцевому самоврядуванні.....	46
Наумова Н. М. Фінансування аграрного сектору в Естонії та Литві як приклад для України.....	51
Підлісна Т. В. Професійна підготовка керівників: лідерський аспект.....	53
Рижук І. В. Імперативний мандат депутатів місцевих рад: організаційно-правовий аспект.....	55
Рудченко І. І. Особливості правового регулювання функціонування суб'єктів фінансування інноваційної діяльності.....	59
Сторожук І. П. Теоретико-правова характеристика поняття «Децентралізація».....	61
Сухара І. В. Особливості діагностики професійної компетентності державних службовців в екологічній сфері України.....	64
Терещенко Т. В., Козак І. В. Стан та перспективи відтворення трудового потенціалу аграрного сектору економіки регіону.....	67
Токар А. М. Проблемні аспекти структурних форм місцевого самоврядування в особливий період.....	70
Хорошенко О. В. Організація публічної служби в державі на основі компетентнісного підходу.....	72
Шляхова Т. М. Оцінка ризиків зовнішньоекономічної безпеки Хмельницької області...	75

НАУКОВЕ ВИДАННЯ

СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

*збірник тез
IV всеукраїнської заочної
науково-практичної конференції
(м. Хмельницький, 7 грудня 2015 року)*

Відповідальний редактор – *Місінкевич Л. Л.*

Верстка – *Юзькова А. В.*

Підписано до друку 29.12.2015 р. Формат 60x84 ¹/₁₆
Ум. друк. арк.4,64. Наклад 50 прим. Зам. № 220.

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.