

ХМЕЛЬНИЦЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ УПРАВЛІННЯ ТА ПРАВА
Кафедра публічного управління та адміністрування



*VII Всеукраїнська заочна
науково-практична
конференція*

СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

*з виданням електронного збірника матеріалів
(в форматі pdf)*

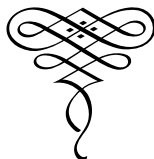
**7 грудня 2018 року
м. Хмельницький**

ХМЕЛЬНИЦЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ УПРАВЛІННЯ ТА ПРАВА
Кафедра публічного управління та адміністрування

VII Всеукраїнська заочна
науково-практична конференція

***"Становлення та розвиток
місцевого самоврядування
в Україні"***

з виданням електронного збірника матеріалів
(в форматі pdf)



7 грудня 2018 року
м. Хмельницький

С 77 Становлення та розвиток місцевого самоврядування в Україні: збірник тез VII Всеукраїнської заочної науково-практичної конференції (м. Хмельницький, 7 грудня 2018 року). – Хмельницький : Хмельницький університет управління та права, 2018. – 167 с.

У збірнику представлені доповіді, які були подані на VII Всеукраїнську заочну науково-практичну конференцію “Становлення та розвиток місцевого самоврядування в Україні”, що відбулась у Хмельницькому університеті управління та права 7 грудня 2018 року.

Розміщені у збірнику тези доповідей стосуються таких напрямів:

«Конституційно-правові засади місцевого самоврядування: вітчизняний та зарубіжний досвід», «Сучасні виклики реформування територіальної організації влади в Україні», «Впровадження принципів ефективного врядування», «Адміністративно-правові засади місцевого самоврядування», «Бюджетно-фінансова діяльність органів місцевого самоврядування», «Міжнародні 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 VII 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)

© Колектив авторів, 2018

© Хмельницький університет
управління та права, 2018



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

ДЕЯКІ КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПИТАННЯ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРИНЦИПУ ГЕНДЕРНОЇ РІВНОСТІ У МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ

Проблематика конституційно-правового забезпечення та реалізації принципу рівності та заборони дискримінації, що в останні роки набула широкого визнання у як у загальнотеоретичному дискурсі, так і в рамках галузевих юридичних наук, є складною, багатогранною та методологічно актуальною, що пов'язано з прагненням сучасної конституційної юриспруденції вийти на нові рівні сприйняття політико-правової реальності. Адже одним із пріоритетних завдань органів державної влади щодо забезпечення сталого розвитку, відкритого суспільства, інтеграції України до світової спільноти є вдосконалення роботи з основних напрямів реалізації та захисту прав людини, які визначають зміст та спрямованість діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Однією з найскладніших у теорії та практиці сучасного конституційного права є проблема рівності та заборони дискримінації щодо прав людини, різних соціальних груп та верств населення, меншин тощо. Питання рівності та заборони дискримінації – масштабна та складна галузь теоретичних дискусій та практичної політики. Більш того, вона не може бути відокремлена від інших тематичних галузей, таких як громадянська інтеграція, мультикультуралізм, подолання та ліквідація різних фобій, розвиток міжкультурного діалогу, злагоди та толерантності.

У світовій практиці інституціоналізація та конституювання принципу рівності та заборони дискримінації протягом всієї еволюції соціально-політичної організації є суперечливим та неоднозначним процесом, який породжує численні стереотипи, комплекси, негативні установки та конфліктогенні ситуації. Конституційно-правова регламентація прав відповідних соціальних груп, які зазнавали дискримінації та щодо яких порушувався принцип рівності носила фрагментарний та вкрай суперечливий характер, переважно методом тотального ігнорування або через призму їх протиставлення правам більшості. По суті, десь до XIX ст. відповідні соціальні групи репрезентувалися у конституційно-правовому вимірі з позиції прав більшості, виключно за логікою ворожих, асоціальних, девіантних явищ

та процесів, яких офіційні інституції ігнорували та цілеспрямовано відкидали на позиції соціальних аутсайдерів та підпорядкованих суб'єктів, відмовляючи, тим самим, у праві на самобутність та громадянську, політичну та соціально-культурну самоідентифікацію. Як правило, демонізація відповідних соціальних груп населення за ознаками статі, раси, сексуальної орієнтації, віросповідання, віку або іншими ознаками супроводжувалася використанням широкого спектру дискримінаційних практик – від психологічного впливу до фізичного насилля – інквізиція, сексизм, ейджизм, расизм, андроцентризм, сегрегація тощо.

Протягом останніх років вже частково сформовано законодавчу базу з питань рівності та заборони дискримінації, утворено центральні органи виконавчої влади та консультативно-дорадчі органи при Президентові України, які забезпечують формування та реалізацію державної політики у сфері рівності та заборони дискримінації, запроваджено механізм підтримки та захисту осіб, які зазнають дискримінації тощо. Хоча тут також виникає низка питань, оскільки трудове законодавство та право соціального забезпечення не позбавлено численних дискримінаційних положень або надмірних позитивних зобов'язань держави, які не є співмірними із економічними можливостями держави. Це викликає надмірні очікування у багатьох громадян, що стосується соціального захисту, зокрема, щодо доступу до матеріальних благ, надання пільг чи інших привілеїв.

У вимірі рівності та заборони дискримінації одним з найбільш актуальних питань залишається питання гендерної рівності. Гендерна рівність досягається за умови, якщо чоловіки та жінки мають рівні права та можливості у всіх сферах суспільного життя, включно з участю в економіці та прийнятті рішень, а також, якщо однаково цінується та підтримується ставлення, прагнення та потреби чоловіків і жінок. Втім, попри те, що починаючи із середини ХХ ст. й до сьогодні жінки досягли значних успіхів у сферах діяльності, які здавна вважалися прерогативою чоловіків, особливо у сфері політики, чоловіки, як і раніше, продовжують обіймати ключові посади в системі управління великими корпораціями й органами державної влади, контролювати технологічні та оборонні сектори економіки. За рідким винятком саме чоловіки очолюють силові відомства своїх країн, такі як армія, органи внутрішніх справ, а також судову систему. Піднесення жіночого руху, спрямованого на надання жінкам рівних із чоловіками не тільки прав, а й можливостей у всіх секторах громадського життя, призвело до істотної зміни століттями усталеного гендерного порядку, заснованого на домінуванні чоловіків, і винесло гендерне питання на порядок денний в якості важливої проблеми, що постала перед міжнародним співтовариством у ХХІ ст.

Природним є те, що неможливо в історично короткий проміжок часу здійснити кардинальну трансформацію взаємин між статями. Навпаки,

стало очевидно, що дотримання прав жінок є тією проблемою, яка має не тільки обговорюватися, а й аналізуватися та вирішуватися не лише у міжнародному і національному вимірі, а й на локально-регіональному рівнях. Безумовно, досягнення гендерної рівності неможливе без наявності відповідного механізму реалізації прав і свобод, а зміни в суспільстві, звичайно, відбуваються через політичний процес, монопольними власниками якого все ще залишаються переважно чоловіки. Втім зміни у суспільстві, у тому числі й у їх гендерному вимірі, можуть відбутися лише за умовою, якщо такі зміни відбудуться у територіальних громадах. У сучасному міжнародному політичному й соціологічному дискурсі поняття місцевого самоврядування, децентралізації та функціонування територіальних громад досить часто розглядають у зв'язку з поняттям гендеру. При цьому увага акцентується на тому, що «впровадження гендеру» означає не просто добавляння «жіночого компоненту» до проектів та програм, а аналіз і врахування різних умов та вимог щодо жінок і чоловіків, тих ролей, які вони відіграють у соціумі в цілому, та територіальних громадах зокрема.

Це закономірний та природний процес. Адже найбільш рельєфно проявляється та знаходить свою апробацію ідея цінності людської особи, її прав та свобод на локальному рівні – у межах місцевого самоврядування та процесів інституціоналізації муніципальної влади. Визнання та становлення в Україні місцевого самоврядування, глибокі економічні і політичні перетворення у суспільстві і формування на цій основі нової демократичної державності безпосередньо пов'язані з виробленням і практичною реалізацією принципів нових для нас підходів до прав та свобод людини, до вирішення як загальнодержавних, так і регіональних, а також місцевих проблем у даній сфері. У цьому плані місцеве самоврядування, тим самим, відіграє вагомую роль у процесі формування громадянського суспільства, враховуючи, що усі права, свободи та масові види соціально-політичної активності, різні недержавні прояви суспільного життя людей зароджуються та у кінцевому рахунку реалізуються у територіальних громадах, які утворюють соціальну базу громадянського суспільства.

Саме місцеве самоврядування оптимально фіксує у собі як елементарні проблеми людської життєдіяльності, так і політичні, економічні, духовно-моральні цінності та соціальні досягнення людства у будь-якій галузі суспільного розвитку, у тому числі й у гендерночутливих сферах функціонування соціуму. В силу цього, відносно невеликі територіальні розміри територіальних громад, локальність діяльності їх органів, здебільшого безпосередній характер взаємовідносин жителів між собою та з органами місцевого самоврядування, природний характер проблем життєдіяльності – усе це в цілому обумовлює особливу муніципальну соціальність. Адже народження людини, її здоров'я, дорослішання, навчання, працевлаштування, шлюб та

сім'я, старіння, смерть – у рамках цих життєвих циклів в основному замикається життєдіяльність місцевого співтовариства. Поза гендерної матерії, різних форм взаємовідносин між жінками і чоловіками, відповідні процеси та життєві цикли функціонування територіальних громад неможливі.

Отже, питання реалізації принципу гендерної рівності у територіальних громадах та діяльності органів місцевого самоврядування відносяться до числа найбільш актуальних у теоретичному та прикладному значенні, вирішення яких є своєрідним детектором демократичності та цивілізованості суспільства. У числі ключових викликів та можливостей в питаннях гендерної рівності на місцевому рівні в Україні: сприяння впровадженню гендерного підходу у діяльність органів місцевого самоврядування та посиленню ролі територіальних громад у цьому напрямку, впровадження гендерної перспективи у політиці на місцевому рівні для забезпечення доступу до державної та муніципальної політики для всіх громадян, що має впливати та повсякденне життя жінок і чоловіків, подолання гендерних стереотипів у територіальних громадах та сприяння гендерній рівності у локально-регіональному вимірі функціонування соціуму, розробка та реалізація стратегій гендерної рівності та впровадження гендерного підходу у різноманітних аспектах життя територіальних громад та діяльності органів місцевого самоврядування тощо.

Однією з найбільш гендерно-чутливих проблем, характерних для сучасної України, є обмежений їх доступ жінок до влади в цілому та муніципальної влади, зокрема. Щоправда, на відміну від національного рівня, ситуація з представленістю жіночого досвіду на місцевому рівні є дещо кращою та такою, що має позитивну тенденцію. Свідченням тому є статистика, згідно якою, наприклад, в окремих областях представництво жінок у радах в результаті виборів 2002 і 2006 років значно зросло. Так, серед більш ніж 240 тисяч депутатів місцевих рад всіх рівнів у 2006 році було обрано 43% жінок. За статистичними відомостями Центральної виборчої комісії, на виборах 2010 р. жінки отримали 46,8% мандатів у місцевих радах всіх рівнів. Також жінки були обрані на 27,6% посад голів усіх рівнів.

Втім, гендерна статистика ЦВК не була розділена по радах та головах різного рівня, що створює враження збалансованого представництва. Водночас, в Україні існує тенденція – чим вищий рівень представницького органу, тим менше жінки представлені серед депутатів. За даними NDI2, станом на 1 січня 2013 р. у 27 регіонах жінки становили 12% в обласних радах, 23% в районних радах, 51% у сільських радах і 46% у селищних радах. Так само, чим більший населений пункт, тим рідше жінок обирають на посаду голови. На рівні міст зі спеціальним статусом (Київ та Севастополь) та міст-обласних центрів, з 1991 р. жінок тільки двічі обирали на посаду міського голови (Житомир, 1996 р., та Херсон, 1994 р.).

Також слід зазначити, що місцеві вибори 25 жовтня 2015 р. – перші

вибори в Україні, що проходили за існування гендерної квоти у виборчому законодавстві. Так, ст. 4 «Рівне виборче право» Закону України «Про місцеві вибори» передбачає: «Представництво осіб однієї статі у виборчих списках кандидатів у депутати місцевих рад у багатомандатних виборчих округах має становити не менше 30 відсотків загальної кількості кандидатів у виборчому списку».

Втім, на думку багатьох експертів з виборчого права, недоліком закону є неімперативний характер гендерної квоти. Недотримання квоти не згадується в законі серед підстав для відмови у реєстрації списків кандидатів. ЦВК своєю Постановою №362 затвердила відповідне Роз'яснення, зазначивши, що відмова в реєстрації кандидатів у депутати з підстав недотримання положення Закону щодо представництва осіб однієї статі у виборчих списках не допускається. Попри це, статистика свідчить про малу ефективність відповідної норми. Так, серед 394 кандидатів на посаду міського голови в Києві та містах-обласних центрах, було тільки 57 (або 14,7%) жінок. Найбільш активно жінки-кандидатки брали участь у виборах міського голови м. Одеса (33 % кандидатів), Житомир (22%), Рівне та Миколаїв (по 18%), Полтава та Луцьк (по 16%). На виборах міських голів міст Тернопіль, Черкаси та Суми взагалі не було зареєстровано жодної жінки-кандидатки. Більша частина жінок-кандидаток була самовисуванками – 30 з 57, або 52,6%. Відсоток самовисуванок серед кандидаток був вищим, ніж серед кандидатів чоловіків – 52,6% проти 40%. Це певною мірою свідчить, що жінки демонструють високий інтерес до участі у політиці.

Комітет виборців України проаналізував результати виборів до міських рад м. Києва та міст-обласних центрів. За даними з 22 міських рад, обрано 214 депутаток та 969 депутатів. Таким чином, середній рівень представництва жінок в міських радах – 18,1%. З 214 депутаток, обраних за результатами виборів, 13 (або 6,1%) були лідерами партійних списків. Для порівняння, серед 5552 жінок-кандидаток в міські ради, було 58 лідерів списків, тобто 1%. З одного боку, це свідчить про те, що закріплення за жінками місць в прохідній частині списку сприяє проходженню в місцеві ради. З іншого боку, 93,9% обраних жінок-депутаток отримали мандат завдяки підтримці виборців, а не закріпленому місцю в списку. Тобто в суспільстві є потенціал для підтримки жінок на обранні посади, навіть за умови відносно меншого за чоловіків-кандидатів ресурсного забезпечення агітації. В цілому, зазначають експерти, в порівнянні зі складом міських рад попереднього скликання, ситуація з гендерним балансом покращилась в 11 з 22 радах. Поріг в 30% було подолано тільки в одній міській раді – а саме, в Чернігівській. При цьому, робиться висновок, що низький рівень представництва жінок в місцевих органах влади, що обираються, не пов'язаний із небажанням жінок йти в політику.

Цікавими та доволі показовими у гендерному вимірі місцевого самоврядування є й інші висновки. Так, оскільки діяльність місцевої влади базується на традиційно жіночих інтересах: добробут, освіта, чистота довкілля, охорона здоров'я та дозвілля, то й до відповідних структур жінок задіяли нарівні з чоловіками. З боку гендерної перспективи, органи місцевого самоврядування – це найбільш наближений та доступний рівень управління для жінок. Це пояснює той факт, що відсоток жінок у радах місцевого рівня сьогодні набагато вищий, ніж у Верховній Раді. Це підтверджують і наведені статистичні дані, які свідчать, що чим нижчий рівень органів влади, тим вони доступніші для жінок.

У цьому аспекті доволі цікавим та ілюстративним є зарубіжний досвід. Так, згідно з даними організації «Об'єднані міста і місцеві уряди» (UCLG) у світі лише 5% жінок-мерів та 20% жінок-депутатів. Лише 10 зі 195 світових столиць очолюють жінки, що складає 5,1%. Трошки вищим є рівень представництва жінок-мерів у містах-мільйонниках – 29 жінок з 493 мерів міст, що складає 6,1%. За даними Співки асоціацій місцевих органів влади південно-східної Європи (NALAS), яка включає в себе 14 повних членів національних асоціацій МСВ, 7 – асоційованих членів, 9 000 – органів місцевої влади, які представляють 80 млн мешканців, лише 8,4% міських голів в південно-східній Європі – це жінки, 91,6% – чоловіки; 29,9% депутатів в південно-східній Європі – це жінки, 70,1% – це чоловіки.

Стурбовані цією ситуацією на Генеральній асамблеї Співки асоціацій місцевих органів влади південно-східної Європи (Пріштїна, Сербія 14-15 квітня 2016 р.) делегати співки прийняли Положення про сприяння гендерній рівності на місцевому рівні.

Є й інші приклади посиленої уваги світового співтовариства до проблем гендерної рівності у територіальних громадах. Так, країни-учасники Декларації про міста та інші населені пункти в новому тисячолітті, вважаючи за необхідне за допомогою відповідних механізмів забезпечити щоб жінки відігравали ефективну роль у прийнятті рішень місцевими органами влади (п. 39), заявили про свою дотриманість меті забезпечення гендерної рівності у розвитку населених пунктів та сповнені рішучості підтримувати гендерну рівність та розширення можливостей жінок у якості ефективних способів боротьби з бідністю та стимулювання розвитку населених пунктів, які будуть по справжньому стійкими. «Ми далі беремо на себе зобов'язання формулювати та зміцнювати політику та практику забезпечення повної та рівноправної участі жінок у плануванні населених пунктів та прийнятті рішень», – зазначалося у Декларації.

У гендерному вимірі існування та перспективного розвитку місцевого самоврядування з позиції міжнародних муніципальних стандартів коло-сальне значення набувають положення Всесвітньої декларації Міжнародного

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

Ці та інші міжнародні документи з питань гендерної рівності передбачають, що основні напрями діяльності щодо впровадження гендерної рівності (на національному, регіональному чи місцевому рівні) повинні включати: професійну підготовку жінок і нарощування їх потенціалу; підвищення рівня поінформованості та зміна уявлень громадськості щодо гендерних ролей чоловіків та жінок; створення мережі партнерських організацій з підтримки просування жінок у сферу політики й управління. Інші можливості підвищення участі жінок у політичному житті та управлінні, в першу чергу, на місцевому рівні, передбачають: використання бюджету як важливого політичного інструменту; посилення роботи на місцях; пропаганда гендерної рівності і агітація за неї; проведення гендерних досліджень, використання різних показників; реформа виборчої і політичної системи; зміна ролі жінок в політиці.

Також міжнародні документи й результати різних національних досліджень свідчать про необхідність застосування гендеру до публічного врядування з питань послуг з водопостачання, яка означає, що місцеві органи влади мають бути відповідальними, чутливими, задіяними та прозорими по відношенню як до чоловіків, так і до жінок при плануванні нових систем з водопостачання, при їх експлуатації та алокації ресурсів на своїй території. Нерідко в публікаціях зустрічається висновок, що надання послуг водопостачання у домогосподарства є високо релевантним проявом стосунків між державою та індивідуумами, які по-різному впливають на чоловіків і жінок. У зв'язку з цим рекомендується проводити як аналіз гендерної ситуації на рівні спільнот, так і на рівні домогосподарств, де існує глибоко усталений традиційний розподіл праці між жінками та чоловіками.

Міжнародні та національні структури, які опікуються питаннями гендерної рівності у місцевому самоврядуванні, закликають застосовувати принцип врахування гендерної проблематики шляхом включення її в усі стратегії,

програми та заходи з надання послуг в рамках окремих органів місцевого самоврядування та їх асоціацій на національному, регіональному та міжнародному рівнях, розробляти методи моніторингу і оцінки такого роду роботи; вишукувати нові шляхи забезпечення того, щоб жінки були представлені в процесі управління на місцях і активно брали участь в ньому, використовуючи формальні, а також неформальні засоби; зміцнювати співробітництво на міжнародному та національному рівнях між органами місцевого самоврядування та їх асоціаціями на національному, регіональному та міжнародному рівнях з метою розширення обміну досвідом; розробляти програми і стратегії, які сприяють усуненню перешкод на шляху участі жінок в процесі прийняття рішень на місцевому рівні; розробляти, здійснювати і контролювати плани дій по сприянню створенню рівних можливостей для роботи в муніципальних органах, включаючи рівні можливості щодо найму, просування по службі, винагороди, а також рівні умови праці; домагатися зміни поглядів, що стосуються гендерних питань, шляхом підвищення рівня інформованості в рамках системи освіти, а також політичної та адміністративної структури місцевих органів управління; активно взаємодіяти з іншими членами суспільства, включаючи національні гендерні структури і організації, приватний сектор, неурядові організації, професійні об'єднання, жіночі організації, науково-дослідні установи та профспілки тощо.

Наведені вище проблеми міжнародно-правового та конституційно-правового забезпечення принципу гендерної рівності у місцевому самоврядуванні, на жаль, ще не стали предметом пильної уваги вітчизняних вчених-конституціоналістів. Враховуючи серйозні виклики та загрози, які виникають у сфері реалізації та захисту прав людини в цілому, наукова громадськість має висловлювати свою виважену позицію щодо актуальних проблем інституціоналізації та конституювання гендерних прав в цілому та їх послідовної реалізації у житті територіальних громад та діяльності органів місцевого самоврядування, зокрема.





Кулинич Роман Омелянович

*Завідувач кафедри математики, статистикита інформаційних
технологій, доктор економічних наук, професор
Хмельницький університет управління та права
E-mail: Kulynych_roman@ukr.net*

Лановий Андрій Олександрович

*Заступник сільського голови з економічних питань та діяльності
виконавчих органів Розсошанської сільської ради
Хмельницького району, Хмельницької області*

СТАТИСТИЧНЕ ВИВЧЕННЯ УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ СОЦІАЛЬНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

В умовах формування державою сталого економічного зростання, що передбачає децентралізацію управління питання забезпеченості розвитку соціальної інфраструктури об'єднаних територіальних громад набувають на сучасному етапі економічного розвитку виняткового значення. Необхідність прийняття обґрунтованих рішень щодо взаємозв'язку між розвитком соціальної інфраструктури та економіки на місцевому рівні зумовлює потребу в наукових дослідженнях статистичного вивчення управління розвитком соціальної інфраструктури об'єднаних територіальних громад.

Провідну роль в дослідженні розвитку соціальної інфраструктури об'єднаних територіальних громад мають відігравати статистичні методи, оскільки їх застосування дозволяє оцінити його рівень, динаміку та структуру, а також передбачити можливі зміни в майбутньому. Вичерпна і достовірна інформація щодо стану та тенденцій рівня розвитку соціальної інфраструктури об'єднаних територіальних громад, яку можна отримати за результатами статистичного аналізу, потрібна як суб'єктам ринку, так і органам державного управління на загальнодержавному і регіональному рівнях для обґрунтування заходів щодо поліпшення використання ресурсів та підвищення рівня життя населення.

Однією з найважливіших задач держави є забезпечення постійного економічного зростання та розвитку соціальної інфраструктури об'єднаних територіальних громад. Проведення ефективної державної економічної, соціальної та екологічної політики у відповідності до Державної стратегії регіонального розвитку України на період до 2020 р. потребує детального статистичного аналізу явищ і процесів, що характеризують динаміку та структуру рівня децентралізації в Україні та розвитку соціальної інфраструктури в державі. Для цього потрібні науково-теоретичні та інформаційно-аналітичні

розробки основних результатів розвитку соціальної інфраструктури об'єднаних територіальних громад.

Аспекти розвитку соціальної інфраструктури на місцевому рівні становлять науковий інтерес багатьох вчених світу. Рівень розвитку соціальної інфраструктури, як вагома компонента людського розвитку, відображає стан розвитку суспільства. Особливо гостро окреслена проблема постає в умовах динамічних процесів трансформації українського суспільства.

Питанням дослідження розвитку соціальної інфраструктури як складової соціально-економічного розвитку країни присвячені роботи багатьох зарубіжних та вітчизняних вчених, зокрема це такі дослідники: А. М. Асаул, З. П. Бараник, І. М. Геллер, А. В. Головач, В. М. Геєць, Д. В. Галаган, С. С. Герасименко, О. І. Кулинич, Е. М. Лібанової, Р. М. Моторин, І. Г. Манцуров, Н. О. Парфенцева, А. М. Єріна, Л. О. Свистун-Золоторенко, Г. М. Стерник, Н. В. Ковтун, С. О. Шибіріна та інші.

Виходячи з наведеного, актуальність теми дисертаційної роботи обумовлюється необхідністю удосконалення методології статистичного аналізу соціальної інфраструктури об'єднаних територіальних громад та пристосування її до сучасних економічних умов України.

Метою такого дослідження є теоретичне узагальнення та обґрунтування науково-методичних засад статистичного вивчення управління розвитком соціальної інфраструктури об'єднаних територіальних громад, прогнозування та моделювання пов'язаних з цим соціально-економічних явищ для створення інформаційно-аналітичної бази розроблення управлінських рішень.

Для досягнення цієї мети сформульовано наступні задачі:

- узагальнити інформаційно-аналітичне забезпечення системи управління в галузі соціальної інфраструктури в умовах децентралізації;
- визначити систему показників статистичного вивчення розвитку соціальної інфраструктурою на місцевому рівні;
- систематизувати статистичні методи аналізу статистичного забезпечення управління соціальною інфраструктурою;
- проаналізувати динаміку і структуру рівня децентралізації в Україні та розвитку соціальної інфраструктури;
- здійснити комплексне оцінювання діяльності об'єднаних територіальних громад в Україні;
- оцінити рівень розвитку соціальної інфраструктури об'єднаної територіальної громади;
- визначити та проаналізувати взаємозв'язок розвитку соціальної інфраструктури та економіки на місцевому рівні;
- розробити науково-методичне забезпечення статистичного моделювання рівня розвитку соціальної інфраструктури як основи при прийнятті відповідних управлінських рішень;

– здійснити статистичне прогнозування динаміки основних показників розвитку об'єднаної територіальної громади.

Очікуване практичне значення очікуваних наукових результатів полягає в тому, що здійснені в ньому узагальнення, висновки і пропозиції можуть бути використані Міністерством економічного розвитку і торгівлі України, Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України та Державною службою статистики України при обґрунтуванні напрямів та завдань щодо економічного зростання та управління розвитком соціальної інфраструктури об'єднаних територіальних громад. Також результати дослідження можуть бути використані у навчальному процесі при підготовці до навчальних дисциплін із соціально-економічної статистики.

Список використаних джерел

1. Кулинич О. І. Теорія статистики : [підруч.] / О. І. Кулинич, Р. О. Кулинич. – [7-ме вид., перероб. і доп.]. – К. : Знання, 2015. – 311 с.
2. Офіційний сайт державної служби статистики України [Електронний ресурс] . – URL : [http:// www.ukrstat.gov.ua](http://www.ukrstat.gov.ua)



Пила Василь Іванович,
*доктор економічних наук, професор,
професор кафедри публічного управління та адміністрування
Хмельницького університету управління та права*

ЩОДО ТРАНСФОРМАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ

Світовий досвід і досвід багатьох країн підтверджують, що активізація розвитку економіки залежить як від цілеспрямованої роботи центральних органів влади, так і активності державної влади регіонів і органів місцевого самоврядування. Адже загальновідомо, що безпосередньо в регіонах здійснюються новітні і ефективні пропозиції місцевих органів влади щодо реалізації державної регіональної політики. Вони відображають інтереси місцевого населення з позиції діючого законодавства і враховують історичні, національні, географічні особливості жителів регіонів і територіальних громад в цілому. Такий підхід особливо важливий для умов України, на території якої представлене населення окрім української національності, угорська, грецька, польська, румунська, російська та інші. Він дозволяє поєднати

інтереси держави і суспільства в цілому при реалізації як політики територіальних громад, так і державної політики в цілому.

У Всесвітній декларації та Європейській хартії про місцеве самоврядування [1] визначена роль останнього і полягає в гарантованому державному праві територіальних спільнот громадян та їх органів здійснювати управління територією, де проживають спільноти громадян, управляти територією, керуючись положеннями закону в інтересах місцевого населення. При цьому, відповідно до законодавства про місцеве самоврядування, визначені його найважливіші риси, що стосуються територіального характеру, децентралізму та законності. Таким чином, місцеве самоврядування опосередковує відносини держави та існуючого на певній території колективу.

Проблема підвищення ефективності системи публічної влади на місцевому рівні є надзвичайно актуальною багато років, але істотні зміни у цій проблемі стали здійснюватися при проведенні реформ в місцевому самоврядуванні у зв'язку з децентралізацією державної влади країни. Саме здійснення інституціонального забезпечення розвитку публічної влади на місцевому рівні створює необхідні умови для стабільного функціонування основних елементів системи державного і самоврядного управління, опанування працівниками органів публічної влади діючих правил, обов'язків та еталонів. Вони вкрай необхідні для забезпечення ефективного управління соціально-економічними комплексами регіонального, районного рівнів та створення сучасної системи як громадського, так і державного контролю за діючими процесами. Не підлягає сумніву, що вказані процеси пов'язані не тільки з науковим обґрунтуванням, але і практичною розробкою заходів по удосконаленню організаційно-правового забезпечення місцевих органів публічної влади [2].

Саме тому реформування публічної влади в Україні потребує прискорення у вирішенні. Звичайно, сам процес реформування повинен здійснюватися в межах певних правил і процедур. Основні підходи і правила адміністративного реформування не тільки відомі, але і апробовані в різних країнах і завдання сьогодні полягає в їх адоптації до наших умов. Існує потреба в об'єктивному підборі заходів для планування і впровадження.

Необхідно відзначити, що діючим органам місцевого самоврядування властиві ознаки не тільки правової, організаційної, але і фінансової автономії. Перш за все, відповідно до Конституції [3] для них визначена правова автономія щодо власних повноважень, в межах яких можуть реалізовувати власні ініціативи щодо внутрішньої структури відповідно до існуючих потреб, удосконалення та підвищення ефективності системи управління. З боку фінансової автономії забезпечуються можливості органами місцевого самоврядування розпоряджатися самостійно певними фінансовими ресурсами при реалізації планових завдань в межах встановлених повноважень і затвердженого бюджету.

Володіючи власною економічною базою у вигляді об'єктів комунальної власності органи місцевого самоврядування формують свій бюджет за рахунок стягнення податків з об'єктів комунальної власності, реалізуючи специфічну форму відносин колективу певної території і держави. Хоча слід пам'ятати, що тільки держава володіє правом щодо формування єдиної регіональної і економічної політики, яка поєднує інтереси державного і місцевого рівня. Одночасно держава має право і може передавати на місця певні частки своїх функцій місцевій виконавчій владі. Тим самим держава розроблюючи і реалізуючи єдину регіональну економічну політику, забезпечує збереження простору країни.

Проте не слід забувати, що і досі сфера діяльності місцевого самоврядування обмежується в основному територією населеного пункту і вирішується обмежений перелік проблем життя і діяльності громади щодо соціально-економічного і виробничого розвитку жителів і території, формування і використання як обласних, так і районних бюджетів, та вирішення поточних і перспективних проблем розвитку. Як правило, ряд повноважень регулярно передаються діючим на місцях державним адміністраціям. Це певним чином протирічить можливостям реалізації принципу «повсюдності» Європейської хартії про місцеве самоврядування, оскільки перешкоджає місцевим органам використовувати уніфіковані для всіх методи реалізації заходів на територіях. Вирішення цієї та інших проблем можливо здійснити при перенесенні прийняття рішень безпосередньо на конкретні місця і передачі прав на отримання результатів діючими суб'єктами – підприємствами і організаціями, а також повноважень щодо забезпечення економічного і соціального розвитку території місцевим органам влади.

Зрозуміло, що держава завжди володіє правом регулювання економічним та регіональним розвитком: економічними процесами на території, поєднанням державних і місцевих інтересів шляхом макроекономічного регулювання, удосконалення фінансової і економічної системи. Мається на увазі децентралізація системи управління, лібералізація цін, структурна перебудова економіки. Цілком очевидно, що для вирішення проблем регіонального розвитку необхідно буде в обов'язковому порядку задіяння ефективного механізму, обумовленого завданнями Державної стратегії регіонального розвитку України [4], яка включає пріоритети, стратегічні цілі та напрямки розвитку регіонів. Вкрай необхідно дотримуватись пріоритетів міжрегіонального та транскордонного співробітництва, заходів підвищення конкурентоспроможності регіонів, механізмів їх реалізації та моніторингу. Серйозної уваги заслуговує забезпечення реалізації стратегічних і програмних документів, орієнтованих на розвиток окремих територій, інвестиційних проектів та залучення іноземного капіталу.

Література:

1. European Charter of Local Self-Government. Strasbourg, 15/10/1985 – Treaty open for signature by the member States of the Council of Europe – URL: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/122>
2. Інституціональне забезпечення розвитку публічної влади на місцевому рівні : звіт про НДР (заклучний) / Науково-дослідний економічний інститут Міністерства економіки України ; О. Б. Коротич; Л. В. Набока та ін. – 2017. – 176 с. – № ДР 0116U003317.
3. Конституція України / Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР (поточна редакція від 30.09.2016) // Відомості Верховної Ради України від 23.07.1996.– № 30. – Ст. 141.
4. Постанова Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р. № 385 «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року» // Офіційний вісник України (офіційне видання). – 09.09.2014 – № 70. – С. 23, ст. 1966, код акту 73740/2014



Синчак Віктор Петрович,

*завідувач кафедри менеджменту, фінансів, банківської справи
та страхування Хмельницького університету управління та права,
доктор економічних наук, професор*

Самарічева Тетяна Анатоліївна,

*старший викладач кафедри менеджменту, фінансів, банківської
справи та страхування
Хмельницького університету управління та права*

ІМАНЕНТНІ ОЗНАКИ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ В ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ФІСКАЛЬНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

Діяльність Державної фіскальної служби України є одним із напрямів, що користується підвищеним інтересом з боку суспільства. І навіть несуттєві зміни, що відбуваються у її структурі, як власне і в назві, не зменшують уваги до контролюючого органу у сфері оподаткування, оскільки будь-яка реорганізація стає відчутною і набирає резонансу у суспільстві. Доцільно лише пригадати неоднозначну дискусію як з боку науковців, так і бізнесу стосовно утворення окремого Міністерства доходів і зборів у 2013 році. Усе це зайвий раз підкреслює, що такий державний орган має важливе суспільне значення та постійно знаходиться під громадським, до того ж, зацікавленим спостереженням, а відтак має ознаки публічності.

Питанням публічної політики присвятили свої праці як вітчизняні, так і зарубіжні вчені, серед яких Г. Атаманчук, Т. Бутирська, Ю. Ковбасюк, О. Кілевич, Д. Кілінг, Г. Колбеч та інші автори. Проте, з огляду літературних джерел очевидно, що вектор наукових досліджень ще недостатнього сконцентрований за цільовим спрямуванням у бік вивчення ознак публічної діяльності в системі фіскальної служби нашої країни, що применшує її роль у формуванні податкової політики і закріплює за нею лише законодавче право реалізації останньої, розробленої без її участі. Безумовно, такий підхід не може сприйматись однозначно, оскільки усуває фіскальну службу від важливого напрямку, зокрема її повноцінної діяльності, до того ж, відомої їй «із середини» та яка має потужний вплив на суспільство.

Відсутність чітких підходів до розв'язання означених питань і необхідність вивчення змісту публічної політики в діяльності державної фіскальної служби, зумовили актуальність і окреслили науково-практичну проблему досліджуваної теми, визначили її мету та завдання.

Відразу необхідно наголосити, що розкриття змісту дефініції «публічна політика» має не лише наукове значення, але й стосується практичних аспектів під час прийняття збалансованих політико-управлінських рішень, які небезпідставно пов'язуються із державною політикою. Тому на цьому рівні серед науковців розгортається дискусія щодо тотожності цих понять або наявності меж між публічною та державною політикою.

Причому, як наголошують прихильники концепції вертикального виміру, процес реалізації політики передбачає певну ієрархічність, тобто передачу розпоряджень від вищих органів управління виконавцям і менеджерам нижчих рівнів, а також здійснення контролю за їх виконанням. З точки зору досліджуваного питання аргументуємо, що така ієрархічність чітко простежується при реалізації державної податкової політики, яку на рівні контролюючих органів у сфері оподаткування здійснює Державна фіскальна служба України. Це перший аргумент, на якому ми навмисно наголошуємо.

Наш другий аргумент зводиться до того, що, дотримуючись горизонтального виміру державної політики, доцільно зробити наголос на зв'язках між інституційними суб'єктами, як важливими гравцями при її реалізації. За цього підходу, до структури горизонтальної складової в політиці відносять інституційних осіб з числа урядових інституцій різних сфер суспільного життя, у тому числі фінансових органів загалом і фіскальної служби зокрема. Так, приймаючи рішення щодо збільшення доходів бюджетів, останні повинні враховувати місії аналогічних видів політик, зокрема політики зайнятості, інвестиційної політики тощо, які впливають на бюджет, але реалізуються іншими міністерствами та відомствами.

Досягти результатів за прийнятими рішеннями можливо завдяки дотриманню певних компромісів або якщо ще точніше, то шляхом збалансування

інтересів між інституційними суб'єктами. Звісно реалізувати такий напрям практично вимагає наявності досконалих горизонтальних зв'язків. Останнє є достатньо важливим, оскільки саме розвиненість горизонтальної складової, як зауважує Г. Колбеч, перетворює державну політику на публічну [1, с. 61-63]. Як очевидно з наведеного підходу, між державною та публічною політиками допускається певна межа.

Проте не завжди питання відмінності державної політики від публічної є принциповими, адже, як зазначає Бутирська Т. О., «у принципі можна поміняти всі ці терміни один на інший без особливої шкоди, а саме: державне управління – на публічне управління, державну політику – на публічну політику і т. ін.» [2, с. 33]. Отож спостерігаємо певну неоднозначність у підходах науковців до розкриття відмінностей між державною та публічною політикою, що, звісно, впливає і на саму сутність цих двох категорій.

Доцільно зупинитись на ще одному дискусійному положенні, що стосується доцільності вжитку назви публічна політика в діяльності Державної фіскальної служби України. Адже відповідно до Положення [3] Державна фіскальна служба України є центральним органом виконавчої влади. Її діяльність спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів. На Державну фіскальну службу України покладається ряд завдань щодо реалізації окремих видів політик: 1) державної податкової політики; 2) державної політики у сфері державної митної справи; 3) державної політики з адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування (далі – єдиний внесок); 4) державної політики у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування податкового, митного законодавства, а також законодавства з питань сплати єдиного внеску.

Беручи до уваги вищезазначене та, погоджуючись з підходами Д. Кілінга, який до суб'єктів публічного управління відносить органи державної влади, зокрема органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, а також інших суб'єктів у разі делегування їм публічних повноважень [4, с. 49], то з цієї точки зору, на нашу думку, в діяльності фіскальної служби цілком закономірно на практиці простежується такий підхід, а відтак у своїй діяльності вона має ознаки публічної політики.

З огляду літературних джерел, зауважимо, що публічна політика розглядається як [5]:

- транспарентний процес прийняття політичних, політико-управлінських рішень, де ступінь публічності визначається наявністю каналів доступу заінтересованих груп до цього процесу;
- цілеспрямований вплив, який здійснюють структури публічної влади;
- програма, що містить стратегії розвитку держави;
- визначений курс дії публічної влади;

- публічна діяльність;
- механізм підтримки публічного порядку;
- форма політичного процесу, який реалізується у публічному просторі, підтримується інформаційно-комунікаційними та іншими видами ресурсів, представлений цілісним комплексом вертикальних і горизонтальних взаємодій його учасників;
- політика органів державного управління, заснована на механізмах публічного узгодження інтересів заінтересованих сторін та спрямована на досягнення суспільно значимих цілей та вирішення суспільно важливих завдань.

Очевидно, що така різнобічність підходів дещо ускладнює достовірність обґрунтування єдиного визначення публічної політики. Однак це має і свої переваги, оскільки дає підстави допускати наявність ознак публічної політики у діяльності Державної фіскальної служби України.

Тож, зважаючи на зазначені вище підходи дослідників, під публічною політикою органів фіскальної служби пропонуємо розуміти комплекс дій (або утримання від дій – бездіяльності), заснованих на механізмах публічного узгодження інтересів платників податків і потреб бюджетів (суспільства) у фінансових ресурсах, необхідних для фіскального забезпечення та досягнення регульовального ефекту при реалізації суспільно значимої мети та розв'язанні суспільно важливих завдань.

Отже, у наведеному визначенні публічної політики органів фіскальної служби увага акцентується на інтересах, об'єктом яких є фінансові ресурси як з боку платників податків, так і членів суспільства для потреб якого вони і розподіляються. Звісно, що для реалізації цього завдання одних регламентованих дій недостатньо, оскільки на етапах їх реалізації можуть допускатись певні компроміси (як умова будь-якої політики), передбаченні нормативно-правовими актами. Тож зазначені ознаки дозволяють відносити таку діяльність органів державної фіскальної служби до публічної політики.

Література:

1. Мельник А. Ф., Длугопольський О. В. Публічний сектор і державна політика в демократичному суспільстві: монографія. Тернопіль: Економічна думка, 2008. 240 с.
2. Бутирська Т. О. Взаємовідносини публічного управління та державного будівництва в рамках науки державного управління. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. Серія «Державне управління»*. 2015. №4(79). С. 31-38.
3. Положення про Державну фіскальну службу України: затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 21 травня 2014 р. № 236. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/236-2014-%D0%BF>.

4. Письменний І. Вплив публічного управління на сучасні процеси суспільного розвитку. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2015. Вип. 2(25). С. 48-59.
5. Телешун С., Ситник С., Рейтерович І. Публічна чи державна політика – вітчизняна дилема вибору. *Вісник Національної академії державного управління*. URL: <http://visnyk.academy.gov.ua/wp-content/uploads/2013/11/2012-4-25.pdf>.



Чмир Олена Сергіївна,

*доктор економічних наук, професор,
професор кафедри публічного управління та адміністрування
Хмельницького університету управління та права*

ПОГЛЯД РАДИ ЄВРОПИ НА СУЧАСНИЙ СТАН ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ДЕМОКРАТІЇ ТА ЗАХОДИ ЩОДО ЇЇ УКРІПЛЕННЯ

Для того, щоб будувати зріле суспільство, засноване на принципах поваги як до окремого громадянина, так і прав громади та наряду в цілому, потрібно розуміти загальний контекст, що включає не лише ідеальні моделі та кращі практики, а й сучасний стан, проблеми і причини, що їх викликали. З цих позицій корисною для ознайомлення буде доповідь генерального секретаря Ради Європи (РЄ), присвячена питанням забезпечення демократії, прав людини та верховенства права у країнах ЄС [1]. Увага у цьому документі зосереджена на таких сферах, як ефективна, об'єктивна і незалежна судова система, свобода вираження думок, свобода зібрань та об'єднань, демократичні інститути та інклюзивні суспільства. Аналіз, покладений в основу доповіді, проводиться на матеріалах 47 країн-членів Ради Європи [2], що дозволяє говорити про репрезентативність використаних даних. Разом із тим необхідно наголосити, що ми лише представляємо огляд основних положень документу, а позиція її авторів не завжди збігається із нашим баченням ситуації.

Отже, починаючи із другої половини ХХ століття країни Європи працювали над створенням конституційних парламентських систем, що захищають громадян від свавілля влади. У результаті було досягнуте розуміння того, що демократія за визначенням є плюралістичною та надає громадянам права бути різними і критикувати владу, що являється обов'язковою умовою розвитку самої демократії. Проведене у РЄ дослідження [1], якому, власне і присвячена дана публікація, показало, що не всі європейські країни повною мірою виявляють прихильність плюралізму і все більше схиляються, на думку авторів

доповіді, до популізму. Тут слід звернути увагу на те, що власне поняття «популізму» як в політичних, так і наукових колах не має однозначного тлумачення [3], а найбільш відомими все ж таки є підходи Антоніо Грамши, Ернесто Лакло, Шанталя Муффа, Ян-Вернер Мюллера [4, 5].

Рада Європи вказує на такі явища, як ігнорування конституційних обмежень і міжнародних зобов'язань щодо захисту прав людини, випадки, коли дискредитації та компрометації піддаються політичні опоненти, представники преси і судової системи. Зокрема, у доповіді йдеться про те, що результати останньої хвилі виборів в ряді європейських країн, кидають виклик місцевим елітам, які своєчасно не оцінили ризики, пов'язані з міграцією та сформовану у відповідь на це гостру стурбованість громадськості. Внаслідок такого упущення ряд політичних сил відреагував на нову реальність посиленням позицій з таких питань, як надання притулку та захист правопорядку. Відбувається змагання між політиками різної орієнтації за підтримку виборців, для чого застосовуються все більш жорсткі підходи і риторика. Це призводить до ескалації нетерпимості й завдає шкоди взаєминам у суспільстві. Виникає небезпека того, що буде втрачена частина раніше сформованої політичної культури, заснованої на принципах консенсусу та інклюзії, в рамках якої усі сторони мають поважати демократичні норми. Побічним ефектом стає істотне зниження довіри до загальних інститутів ЄС і міжнародних організацій.

Таким чином, загальний контекст нинішньої ситуації дає підстави експертам РЄ говорити про нездоровий політичний клімат та ризики для демократичних держав з боку націоналізму й популізму. Відповідно у якості природної реакції вони апелюють до необхідності для держав адекватно оцінювати свою стійкість та зміцнювати імунітет проти нових негативних явищ. Причинами проблем, що виникають, як впливає з доповіді, є поширення дезінформації (фейк-ньос або сфабриковані новини), безвідповідальність з боку окремих політиків та спільнот, низький рівень довіри у суспільстві до своїх урядів, парламентів і судів, відсутність критичної журналістики та відкритості, збільшення страти громадян, які відчувають себе позбавленими перспектив. Тому необхідно створювати на державному рівні більш ефективні й незалежні судові системи, менш уразливі для політичного втручання; зміцнювати національні парламенти і конституції як головні стримуючі фактори для виконавчої влади; розвивати вільні ЗМІ та реально гарантувати соціальні права для усіх громадян, захищати основні свободи і зміцнювати верховенство права.

«Тільки коли основи демократії будуть міцні, можна буде реально відчувати більшу впевненість у здатності Європи протистояти натиску популізму. Відповідальні політики будуть лише вітати цей виклик. Вони також повинні підтвердити свою прихильність Європейській конвенції про захист прав

людини. ... Конвенція як і раніше є останньою опорою наших демократичних інститутів, що не допускає скочування у сторону зростання антагонізму й шовінізму в Європі. Наші спільні стандарти є засобом вирішення спорів і розвитку співробітництва між урядами і співтовариствами. ... Розумна і відкрита політика не втратила своєї привабливості. Політичні лідери повинні не допускати зростання напруженості й конфронтації, ... а шукати точки дотику і платформу для співпраці. Діючи таким чином, вони переконуються, що їхні народи і нації об'єднує набагато більше, ніж вони можуть собі уявити» [1, с.5].

Як же оцінюється у доповіді *ефективність, неупередженість і незалежність судової системи* країн Європи? У більшості країн-членів Ради Європи прийнято законодавство, яке забезпечує незалежність і неупередженість судової системи, що повністю відповідає стандартам РЄ. Однак проблема полягає саме у правозастосовчій практиці, що робить національні судові системи уразливими для політичного впливу. Це породжує у суспільстві уявлення про втручання у судовий процес і упередженість суддів. У деяких державах мала місце неприпустима практика надання зворотної сили законодавству. Також мають місце випадки надмірно тривалих судових розглядів, хоча треба віддати належне, що в цьому питанні відбуваються позитивні зрушення: поступово зростає ефективність судових розглядів, зокрема, завдяки інвестиціям в укомплектування штатів та інфраструктуру судів; підвищується рівень розкриття злочинів у кримінальних справах (у 38 державах-членах РЄ він склав не менше 95 %).

Що стосується *стійкості свободи вираження поглядів*, то експерти звертають увагу на погіршення стану журналістів у 35 країнах-членах РЄ. Зокрема, лише за один 2016 рік Платформа для захисту журналістики і безпеки журналістів [6] зафіксувала 133 випадки загроз у 29-ти країнах. «У більшості країн-членів спостерігається скорочення редакційної незалежності, що перешкоджає виконанню наглядової функції ЗМІ й обмежує плюралізм. Більшість з них не мають достатньо міцних нормативно-правових гарантій для забезпечення незалежності, а засоби масової інформації часто використовуються політиками, урядом, комерційним та приватним сектором для підтримки певних політичних та економічних програм» [1, с.7]. Є свідчення посилення самоцензури, яка стає дедалі сильнішою у деяких країнах через відсутність гарантій зайнятості, причому сектор засобів масової інформації піддається значному фінансовому тиску. Зростання числа зфабрикованих новин і масове поширення у мережі інтернет завідомо неправдивої інформації істотно впливає на політичний процес та стан суспільства в цілому.

Наступна важлива позиція – *захист права на свободу зібрань та об'єднань*. Зазвичай такі права, необхідні для життєздатності громадянського суспільства в якості противаги владі, гарантуються на законах, що

відповідають стандартам Ради Європи. Разом з тим, існують і серйозні проблеми. Можливості для мирного протесту звужені там, де на публічні збори накладаються невинуваті обмеження (у тому числі в країнах з давніми демократичними традиціями), а також заходами, пов'язаними із боротьбою з тероризмом. Необхідність звертатись за дозволом на проведення публічних заходів, на думку авторів доповіді, несумісна зі стандартами Ради Європи. Занепокоєність експертів викликають процедури реєстрації та фінансування НУО (аж до їх ліквідації, кваліфікації як «небажаних» або повного скасування реєстрації). Відносно ефективності роботи демократичних інститутів держав-членів РЄ також висловлюється стурбованість. Це пов'язано з посиленням популістської риторики в політичному дискурсі, що супроводжується зростанням електоральної підтримки політичних партій і рухів, які є провідниками таких поглядів. У деяких країнах верховенство міжнародного права над національним законодавством перестає сприйматися як норма. Посилюється контроль (нагляд) за населенням з боку різних державних служб, викликаний необхідністю боротьби із тероризмом. Це у деяких випадках створює перешкоди для захисту прав людини. Погоджуючись із важливістю дотримання суспільної безпеки, у доповіді наголошується, що рівень такого роду обмежень повинен бути адекватним і підлягати відповідному демократичному контролю. Разом із тим, виборні процедури реалізовувались у цілому з урахуванням формальних демократичних стандартів, а такі явища, як нерівний доступ до засобів масової інформації, недотримання правил фінансування виборчих кампаній та відсутність ефективних санкцій за порушення, були несистемними. Новим викликом стає використання новітніх інформаційних технологій, небезпека цілеспрямованої дезінформації, кібератак і злому виборчих систем. Ще однією важливою проблемою, характерною для південно-східної, східної і південної Європи, є дефіцит ресурсів, які знаходяться у розпорядженні місцевих органів влади і необхідні їм для здійснення їх повноважень.

Питання *інклюзивності* практично не сходить з глобального порядку денного, і тому, цілком природно, йому також було приділено окрему увагу. У доповіді акцент зроблений на боротьбі з расизмом, дискримінацією та нетерпимістю, для чого в першу чергу оцінювалася наявність всеосяжних антидискримінаційних законів. Експерти вважають, що в ряді держав Європи зберігаються значні прогалини в інституціональному забезпеченні відкритості. У деяких країнах відсутні ефективні процедури розгляду випадків дискримінації та їх належної оцінки, законодавство окремих держав не відповідає актуальній редакції Соціальної хартії [7]. Мають місце серйозні недоліки у сфері захисту від трудової дискримінації, щодо залучення людей із обмеженими можливостями до системи освіти і ринку праці, не завжди забезпечуються гарантії рівноправності чоловіків і жінок, причому проблема

навіть зростає (про що свідчить трикратне збільшення числа колективних скарг). Суттєве значення має недосконалість системи управління масовою міграцією, яке проявляється у закритті кордонів і примусовому поверненні нелегальних мігрантів, широкому застосуванні адміністративних затримань. У результаті збільшується небезпека торгівлі людьми, жорстокого поводження, експлуатації та переслідування.

Експерти, які готували доповідь, вважають, що держави здатні нівелювати негативні тенденції. Для цього слід: максимально повно імплементувати Європейську конвенцію про захист прав людини [8]; на практиці забезпечувати зміцнення демократичних інститутів (судових органів, засобів масової інформації, активного громадянського суспільства, інклюзивних спільнот); своєчасно та ефективно реагувати на нові виклики і проблеми.

Що стосується зміцнення демократичних інститутів, то у доповіді прямо вказується на необхідність:

- підтримки інтеграції та інклюзії через виховання демократичної громадянськості;

- боротьби з популістським дискурсом, для чого потрібні широкі політичні консультації із залученням Конгресу місцевих і регіональних влад [9] та вироблення узгоджених заходів реагування на популістські виклики демократії;

- захисту свободи вираження поглядів та боротьби з дезінформацією через реалізацію ініціатив Платформи для захисту журналістики і безпеки журналістів та великих інтернет-компаній з метою виявлення можливих шляхів подолання феномена сфабрикованих новин;

- боротьби із пропагандою ненависті, ксенофобії та дискримінації в рамках нових загальноєвропейських проєктів, ініційованих Європейською комісією проти расизму та нетерпимості [10] і Мережею міжкультурних міст [11].

Література:

1. State of Democracy, Human Rights and the Rule of Law. Populism – How strong are Europe’s checks and balances? F-67075. – Strasbourg: Council of Europe, 2017. – 117 p.
2. Офіційний сайт Ради Європи (Council of Europe). [Електронний ресурс]. – URL: <https://www.coe.int/en/web/about-us/structure>
3. 3. Fareed Zakaria Populism on the March. Why the West Is in Trouble // Foreign Affairs. – 2016. – № 6. [Електронний ресурс]. – URL: <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2016-10-17/populism-march>
4. Chantal Mouffe, Ernesto Laclau. Hegemony and Socialist Strategy. Verso (New Left), 1985. – 197 p. ISBN 0860910679.
5. Müller, Jan-Werner. What Is Populism? – Penguin, 2017. – 160 p. ISBN 0141987375

6. Офіційний сайт Платформи для захисту журналістики та безпеки журналістів (Platform to promote the protection of journalism and safety of journalists). [Електронний ресурс]. – URL: <https://www.coe.int/en/web/media-freedom/home>
7. European Social Charter (revised). ETS No.163 Strasbourg, 03/05/1996. - Treaty open for signature by the member States of the Council of Europe. [Електронний ресурс]. – URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168007cf93>
8. European Convention on Human Rights. [Електронний ресурс]. – URL: https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf
9. Офіційний сайт Конгресу місцевих і регіональних влад (Congress of Local and Regional Authorities). [Електронний ресурс]. – URL: <https://www.coe.int/en/web/congress>
10. Офіційний сайт Європейської комісії по боротьбі з расизмом та нетерпимістю (European Commission against Racism and Intolerance, ECRI). [Електронний ресурс]. – URL: <https://www.coe.int/en/web/european-commission-against-racism-and-intolerance/>
11. Офіційний сайт програми Інтеркультурних міст (Intercultural cities programme). [Електронний ресурс]. – URL: <https://www.coe.int/en/web/interculturalcities/>



Tomalia Tetiana Stanislavivna

PhD. in economics, associate professor of Khmelnytsky National University

SOME ASPECTS OF LOCAL GOVERNMENT REGISTRATION REFORM IN UKRAINE

Formation of a real local government, based on the principles of the European Charter of Local Self-Government, is one of the most important and complicated tasks of building Ukraine as a democratic state. Without the reform of local self-government, decentralization processes can not overcome the negative processes in the socio-economic and cultural development of territorial communities and regions, provide a significant increase in the level and quality of life of the majority of Ukrainian citizens. Only the change of the paradigm of state governance, the consistent implementation of the reform of local self-government, the territorial organization of power in Ukraine, the improvement of the existing system of local governance, and the expansion of the powers of local self-government bodies will contribute to the building of local authorities on the basis of democracy.

In the beginning of the 90s, the process of restoration of local self-government as a public institution began in Ukraine. A rather progressive law "On Local Councils of People's Deputies and Local and Regional Self-Government" was adopted at that time, but it failed to bring about real self-governance because of too many territorial communities, which proved to be inadequate to fulfill the statutory powers.

Today, Ukraine is at the stage of implementing the European integration strategy. The purpose of the Ukrainian state is to solve two interrelated tasks, on the one hand – integration into the European political and socio-economic space, and on the other – the development of an effective model of public authority at the national and regional levels. An important element of the political system of society is local self-government, which, along with the interests of the individual and the interests of the state, ensures recognition and guarantee in the society of local and regional interests, interests of territorial communities connected with the decision of questions of non-state support of vital activity of the population.

The Constitution of Ukraine consolidated the concept of local self-government, the system of organs and the main powers at the constitutional level, and the law on Local Self-Government in Ukraine in 1997, which was adopted on its basis, is in force until now and is quite convenient for the formation of united territorial communities. However, this law together with the Budget Code of Ukraine guarantees the implementation of local self-government only to cities of regional significance, and from 2015 also to united communities.

In 1998, the Concept of Administrative Reform was approved, an important part of which was to become an administrative-territorial reform. However, approaches to the content of such a reform have been fixed and constantly changed until 2005. In 2005, on the instructions of the Prime Minister of Ukraine, a working group on administrative and territorial reform was set up. The plan of measures for implementation in 2005 of the Program of activities of the Cabinet of Ministers of Ukraine "Towards the People" contained a list of specific measures to address the issue of administrative and territorial reform. However, with the resignation of the Government in August 2005, active work on reform at the level of central executive authorities was virtually ceased.

During 2008-2010, the reform of local self-government and the administrative-territorial system was prepared quite thoroughly, but the reform did not start again. Moreover, the adopted concept has not been made public on the Government website and has not, in fact, become a valid document. [4]

In 2010-2012, one could observe a tendency towards centralization in Ukraine. The Government abolished the order to approve the Concept of Local Self-Government Reform and the Action Plan for its implementation. The distribution of funds in support of the regions went into manual mode based on the loyalty of the region to the ruling regime. The remnants of decentralization remained

only in the National Action Plan for 2011-2012, which was not implemented.

The collapse of the rigid vertical of local state administrations during the Revolution of Dignity showed all the perniciousness of excessive centralization and its ineffectiveness. That is why the Maidan began discussing ways of deep reform of the system of local self-government and territorial organization of power in Ukraine.

The transformation of all the best practices in the area of decentralization that has been developing in Ukraine over the past decades into real reform has become possible due to several factors: the readiness of the society for profound transformations of the management system not only in Kyiv, but also in cities and villages, as well as the availability of quality projects necessary for the reform.

Also the positive conclusions of the Council of Europe was said that in Ukraine, the government has received a sound draft of the strategic and policy document for reform – the Concept of Local Self-Government Reform and Territorial Organization of Government, which has been preparing for an expert environment for many years. [3]

According to the Concept, the principle of subsidiary must be a key principle for the formation of the necessary system of effective local self-government bodies, according to which the authorities should belong to the level of management that is closest to the person and at which it is possible to fulfill these powers in terms of efficiency. For example, schooling can be part of the territorial community's mandate only if there are sufficient school-age children, appropriate infrastructure and staffing capacity to provide quality education.

That is why, for the transfer of most important human rights to territorial communities, it was proposed at the first stage to form such capable communities through the procedure of voluntary association. After the reform, most of the territorial communities in Ukraine were rather weak – low population density, demographic, low economic capacity [5].

Prior to the reform in 2014, more than 40% of the territorial communities had fewer than one thousand people. Such communities are not able to fulfill most of the powers inherent in local self-government bodies, and their main budgetary expenditures were the salaries of rural council employees.

The first stage of the reform was quite successful. Now Ukraine is moving towards the completion of the process of forming the united territorial communities and reformatting the administrative division at the district level. All this should be done before the next local elections, otherwise we will receive a controversial and somewhat chaotic administrative-territorial system that will not provide opportunities for effective management.

To complete this process, it is not crucial to amend the Constitution of Ukraine, this is decided at the level of laws and government acts. This requires the political unity of the ruling coalition and the activity of citizens, since the reform yields

positive results, but not immediately and requires them to have at least a small participation – to be an active voter and not to choose populists.

The results of fiscal decentralization during the 2016 and early 2017 are positive: local budgets have grown significantly, there have been no problems with payment debts through the treasury at all; instead, local budgets have become major clients of the banking system, since there are at least UAH 10 billion of budget funds on deposits.

Nowadays dozens of international programs and projects support decentralization in Ukraine. However, work on the development of conceptual documents for reform and draft of the first regulations was not carried out by many donor organizations, primarily the International Renaissance Foundation, and the Swiss project DESPRO, the Council of Europe office in Ukraine. Currently, key donors are the USA and the EU, which operate through DOBRE, PULS, U-LEAD projects. Such support enables to accelerate the institutional development of newly formed CCT and their governing bodies, provide information support for reform, and create conditions for the exchange of positive experiences between Ukrainian and foreign communities. [6]

Completion of the reform of local self-government depends on the adoption by Parliament of the law "On the principles of administrative-territorial system." Experts explain the need for the adoption of the law due to the fact that people's deputies continue to vote for local decisions to change the district system in different areas, instead of solving this issue systematically. Adoption of the law will also ensure the creation of united territorial communities in those areas where management deliberately impedes this process in order not to lose access to guaranteed distribution of funds and the possibility of implementing corruption schemes. The introduction of a martial law must be a factor in accelerating the Verkhovna Rada's decision-making, including decentralization. This should help complete the implementation of the reform throughout 2019 throughout Ukraine and hold local elections in 2020 on a new territorial basis.

Consequently, the main directions of reforming local self-government and decentralization of power are currently defined in the Concept of reforming local self-government and territorial organization of power in Ukraine. As a result of the reform of local self-government and decentralization of power, the basis of the new system of local self-government should be the united territorial communities, which are formed on a voluntary basis in accordance with a law-determined procedure with their own bodies of self-government, including executive bodies of councils. In settlements, whose inhabitants did not receive the status of a territorial community, bodies of self-organization of the population that are part of the system of local self-government bodies of the respective territorial community should be formed.

The main problem with the reform is not to choose between decentralization and centralization, but to establish the right and appropriate balance between

them, which would adequately meet the real socio-economic and political conditions of the country.

State support is the starting point for creating a new territorial basis for effective local self-governance, which should change the outdated Soviet model. Ukraine needs to implement this reform in order to build a truly European state.

References:

1. Kravchenko V. V. Problemy zakonodavchoho zakriplennia kompetentsii mistsevoho samovriaduvannia v konteksti reform mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini / V. V. Kravchenko // *Aspekty publ. upr.* – 2014. – № 11-12 (13-14). – S. 13-21.
2. Pukhtynskyi M. Kontseptualni, konstytutsiini, polityko-pravovi zasady terytorialnoi orhanizatsii publichnoi vlady / M. Pukhtynskyi // *Pravo Ukrainy.* – 2014. – № 9. – S. 88-93.
3. Pro skhvalennia Kontseptsii reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia ta terytorialnoi orhanizatsii vlady v Ukraini : rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 01.04.2014 № 333-r. [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>
4. Pysmennyi I. V., Prokopenko L. P. Retrospektyva administratyvno-terytorialnykh reform v Ukraini v konteksti suspilnoi samoorhanizatsii // *Aspekty publ. upr.* – 2015. – № 5-6 (19-20). – S. 17.
5. Pro dobrovilne obiednannia terytorialnykh hromad : Zakon Ukrainy vid 5 liutoho 2015 r. № 157-UIII // *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy.* – 2015. – № 13. – B. 734-740.
6. Pitnyk M. Ukraina: kurs na detsentralizatsiiu / M. Pitnyk // *Mistseve samovriaduvannia.* – 2015. – № 12. – S. 4-7.





Арзянцева Дар'я Андріївна,

*кандидат економічних наук,
доцент, доцент кафедри менеджменту, фінансів,
банківської справи та страхування
Хмельницького університету управління та права*

Захаркевич Наталія Петрівна,

*кандидат економічних наук,
доцент, доцент кафедри менеджменту, фінансів,
банківської справи та страхування
Хмельницького університету управління та права*

ОЦІНКА ЕФЕКТИВНОСТІ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ З ГРОМАДОЮ

Оцінка якості публічного управління стала важливим елементом реформ останніх двадцяти років в ряді розвинутих (США, Канада, Великобританія, Швеція та ін.) та пострадянських країнах (Російська Федерація, Республіка Казахстан). Незважаючи на те, що в Україні запроваджені окремі елементи оцінювання системи публічного управління, вони акцентують увагу переважно на оцінці результатів діяльності відповідних органів.

Оцінка ефективності взаємодії усіх гілок публічної влади, зокрема органів місцевого самоврядування (далі – ОМС), має важливе значення, оскільки забезпечує зворотній зв'язок у процесі публічного управління, надає можливість виявити основні проблеми та визначити напрями оптимізації для досягнення найкращого результату. У той же час ефективність взаємодії ОМС з громадою залишається маловивченою проблемою. Відсутність цілісних науково-методичних розробок частково обумовлюється складністю та багатоаспектністю самого процесу взаємодії між різними гілками публічного управління, частково – певною двозначністю сутності поняття «ефективність» у публічному управлінні.

Вирішуючи питання розробки методики оцінки ефективності взаємодії ОМС з громадою, необхідно визначити, показники, які слід враховувати під час проведення аналізу і здійснення оцінки. Про результативність і ефективність здійснення будь-якої діяльності свідчить ступінь досягнення поставлених цілей. Виходячи з цього, досить актуальним є розробка моделі, яка б максимально враховувала всі фактори, що свідчать про ефективність здійснення діалогу та партнерства ОМС, могла б використовуватися на різних етапах технології планування і регулювання взаємодії, базувалася на комплексі чітко визначених і пов'язаних між собою показників.

У світовій практиці існує велика кількість методів і способів побудови систем показників результативності. Однак, широку популярність отримали принципи побудови «збалансованої системи показників» (Balanced Scorecard – BSC) і визначення «ключових показників результативності» (Key Performance Indicators – KPI).

Можливість впровадження збалансованої системи показників (BSC) в органах публічної влади вперше обґрунтовують засновники концепції Роберт Каплан (R. Kaplan) та Девід Нортон (D. Norton) [1, с.50]. Подальший розвиток вона знаходить у працях Пола Нівена (P. Niven), який узагальнив перший досвід впровадження BSC в органах публічної влади США та розробив перелік практичних порад щодо впровадження системи в державному секторі. Система «ключових показників результативності» (KPI) дозволяє зробити кількісну і якісну оцінку роботи – це перехід до роботи, орієнтованої на результат. За її допомогою можна якісно оцінити виконану роботу, це відхід від простої системи звітів про виконання роботи до аналізу її якості. Тобто, якщо в системі BSC більше уваги приділяється взаємозв'язку окремих показників результативності між собою з метою максимізації оцінки їх сукупного впливу на кінцевий ефект, то система KPI побудована на виборі найбільш важливих показників результативності, які максимально якісно характеризують кінцевий ефект.

У вітчизняній фаховій літературі за браком практики впровадження тема методології побудови BSC та «ключових показників результативності» в органах публічної влади поки що не знайшла свого відображення. У зв'язку з цим розглянемо можливості їх використання для оцінювання ефективності взаємодії ОМС та громади. Надання відповідній ланці ОМС актуальної, об'єктивної і комплексної інформації про фактори та причини неефективної взаємодії даного підрозділу з відповідним суб'єктом забезпечить можливість прийняття управлінських рішень на різних рівнях управління, спрямованих на підвищення ефективності та результативності такої діяльності, поліпшення використання підконтрольних органу влади ресурсів та інших необхідних організаційних змін.

Стандартна структура методики Balanced Scorecard передбачає формалізацію процедури оцінювання у вигляді стратегічної карти та відображення взаємозв'язків і залежностей між окремими показниками, пояснення взаємних ефектів, що виникають у процесі досягнення цілей, формування в керівників розуміння залежностей і значення окремих заходів їх досягнення [2]. Розроблена нами стратегічна карта, що відображає головну мету забезпечення ефективної взаємодії ОМС та громади представлена на рис. 1. В рамках збалансованого управління показники оцінювання формуються у розрізі ключових проєкцій: «фінанси», «клієнти», «бізнес-процеси», «навчання і зростання (персонал)» [3].

Проекція «клієнти» призначена для визначення ключових завдань для підрозділів ОМС, на яких установа повинна зосередити свої зусилля. Організація публічного управління постійно націлена на задоволення потреб клієнта і інформування населення. Основними показниками ефективності взаємодії в цій проекції є своєчасність, якість та повнота виконання завдань, що вимірюється, наприклад, часткою клієнтів, задоволених своєчасністю надання послуги або часткою співробітників, задоволених співпрацею і комунікацією.

Проекція «фінанси» набуває дещо іншого значення, ніж для фірм з приватного сектору, оскільки ОМС спрямовані на надання суспільних послуг. Однак, незважаючи на те, що головним у взаємодії ОМС та громади є вимір нефінансових факторів, проте, саме фінансові показники є основним чинником, який впливає на якість виконання завдань. Фінансовий вимір фокусується на балансі жорстких бюджетних обмежень і витрат на виробництво послуги. Тому ефективність взаємодії може вимірюватись через спільно реалізовані суспільно значимі проекти, зростання частки фінансування з позабюджетних джерел тощо.

Проекція «внутрішні процеси» ідентифікує основні процеси, які варто вдосконалити для підвищення ефективності взаємодії ОМС та громади. Показники цієї проекції фокусуються на тих процесах, що суттєво впливають на ефективність діяльності ОМС. Ефективність внутрішніх процесів визначає цінність структурних підрозділів ОМС, від якого залежить якість виконання повсякденних і стратегічних задач та кінцевий результат. Після того як ключові процеси були виявлені, визначаються показники ефективності. Вибір ключових процесів повинен здійснюватися не тільки з позиції поточної ефективності, але і з погляду майбутніх можливостей для її підвищення. Зокрема, в умовах цифрізації різних сфер життя актуальним є забезпечення умов для отримання необхідних публічних послуг у максимально зручному для споживачів та необтяжливому режимі (процедури отримання довідок в автоматичному або автоматизованому режимі із застосуванням сучасних інформаційно-комунікаційних технологій); забезпечення можливостей інтерактивного спілкування з представниками ОМС у віртуальному режимі через мережу Інтернет; мінімізація витрат часу клієнта на отримання відповідної послуги тощо.

Наступна проекція збалансованої системи показників – «навчання і зростання». Це те оточення, яке ОМС повинні сформувати для забезпечення ефективності взаємодії в довгостроковій перспективі. Головним цільовим індикатором цього блоку вважаємо забезпечення своєчасності, зручності, повноти надання послуг.



Рис. 1. Стратегічна карта моделі *Balanced Scorecard* для оцінки ефективності взаємодії ОМС та громади

Примітка. Складено авторами.

Таким чином, моделювання системи взаємодії підрозділів ОМС і громади є перспективним та актуальним напрямом досліджень у системі публічного управління. Спільна і узгоджена діяльність створить умови для існування взаємної підтримки суб'єктами один одного, пошуку компромісних варіантів вирішення нагальних проблем, розробки в результаті здійснення діалогу заходів, що матимуть не декларативний характер, а представлятимуть собою чіткий механізм придатний для практичної реалізації. Перспективою подальших досліджень вважаємо опрацювання системи ключових індикаторів ефективності взаємодії у розрізі напрямів збалансованої системи показників згідно з наведеними вище характеристиками.

Список використаних джерел:

1. Каплан Р. Организация, ориентированная на стратегии / Р. Каплан, Д. Нортон: [пер. с англ.] – М.: ЗАО «Олимп-Бизнес», 2008. – 416 с.
2. Функциональные стандарты Balanced Scorecard, версия 1,0 a Functional Standards. Realeas1,0a. 2000, Balanced Scorecard Collaborative // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bscol.com>
3. Каплан Роберт С. Сбалансированная система показателей. От стратегии к действию / Р. Каплан, Д. Нортон: [пер. с англ.] – 2-е изд., испр. и доп. – М.: ЗАО «Олимп-бизнес», 2005.– 320 с.



Галус Олена Олександрівна,

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

ДО ПИТАННЯ ПРО ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ОПИТУВАНЬ ГРОМАДЯН ТА НАРОДНИХ (ГРОМАДСЬКИХ) ОБГОВОРЕНЬ

Опитування громадян є формою безпосереднього народовладдя, яка започаткувалася ще з радянських часів і ототожнювалася із референдумами, адже Конституція СРСР 1936 р. визначала референдум як опитування громадян. Її суть, на думку В. Ф. Погорілка та В. Л. Федоренка, полягала у проведенні опитування думки громадян щодо питань, які виносяться на референдум, законопроектів та інших важливих питань загальнодержавного і місцевого значення. Результати опитування населення не мали юридичної сили [1, с.141].

Основним нормативно-правовим актом, що передбачав опитування громадян був Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми».

Даний Закон залежно від правових наслідків опитувань громадян виділяв два види опитувань: у ст. 46 передбачалися всеукраїнські та місцеві дорадчі опитування громадян, а у ст. 47 – опитування громадської думки. Стаття 46 Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» передбачала, що з метою виявлення волі громадян при вирішенні важливих питань загальнодержавного та місцевого значення можуть проводитися всеукраїнські та місцеві дорадчі опитування громадян України (консультативні референдуми). Закон України «Про всеукраїнський референдум» (визнаний неконституційним) вже не передбачав консультативного референдуму та опитування громадян.

Слушно видається думка В.Л. Федоренка про те, що опитування може проводитися і з питань, що є предметом всеукраїнського референдуму, але опитування не передбачає голосування, а його результати, на відміну від рішень всеукраїнського референдуму, не мають юридичної сили. Визначення консультативного всеукраїнського референдуму як «дорадчого опитування громадян України» є невдалим, оскільки на відміну від опитування навіть консультативний референдум пов'язаний з прийняттям певного рішення. Ототожнення консультативного всеукраїнського референдуму з опитуванням громадської думки спричиняє до колізій в конституційно-правовій практиці у випадку, коли будь-яке опитування громадської думки автоматично ототожнюється з всеукраїнським референдумом [2, с.55].

У зв'язку із вищезазначеним необхідно прийняти спеціальний нормативно-правовий акт, який врегулював би процедуру проведення опитувань громадян.

Можливість проведення опитування громадської думки передбачається також у Постанові Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 3 листопада 2010 р. № 996 [3].

На підставі викладеного можна дати таке узагальнююче визначення опитування громадян як форми безпосереднього народовладдя, яка полягає у встановленні думки громадян щодо важливих питань державного і суспільного життя шляхом проведення всеукраїнських і місцевих дорадчих опитувань громадян або опитувань громадської думки.

Ще однією формою безпосереднього народовладдя, яка безпосередньо в Конституції України не передбачена, виступають народні обговорення.

Народні обговорення почали практикуватися ще у перші роки радянської влади, задовго до інституалізації цієї форми народовладдя. Уперше термін «обговорення» було введено в науковий обіг після виходу рішення Президії ЦВК СРСР «Опублікувати проект Конституції Союзу РСР для всенародного обговорення» від 11 червня 1936 р. Керівництво радянської держави всіляко підтримувало цю форму народовладдя, небезпідставно вважаючи,

що результати обговорень є більш прогнозованими, ніж результати референдуму [1, с.139].

Законодавче регулювання народних обговорень на сучасному етапі досить обмежене. Зокрема, лише в ст. 114 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» передбачена можливість винесення на всенародне обговорення законопроекту за наслідками першого читання. Що ж стосується підзаконних нормативно-правових актів, то у Постанові Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 3 листопада 2010 р. № 996 врегульовано порядок проведення консультацій з громадськістю у формі публічного громадського обговорення (безпосередня форма) та вивчення громадської думки (опосередкована форма).

Народні обговорення залежно від території їх проведення можна поділити на всеукраїнські та місцеві. Що ж стосується останніх, то О. В. Батанов пропонує їх називати громадськими обговореннями проектів актів органів місцевого самоврядування [4, с. 201]. Потрібно погодитися з даною позицією, оскільки обговорення членами територіальної громади важливих питань місцевого значення може проводитися в рамках громадських слухань. А що стосується народних обговорень проектів актів органів місцевого самоврядування, то вони безпосередньо не закріплені в законодавстві України. Тому вважаємо за доцільне нормативно закріпити можливість проведення таких обговорень у регламентах роботи місцевих рад, або навіть прийняти місцевими радами положення про порядок проведення таких обговорень. На нашу думку, потрібно внести зміни до ст. 19 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», якими запровадити обов'язкову процедуру обговорення членами територіальної громади проекту статуту відповідної територіальної громади тощо.

Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» передбачає проведення громадського обговорення, що є обов'язковим етапом утворення об'єднаної територіальної громади. Так, відповідно до частини 2 статті 7 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», сільські, селищні, міські голови забезпечують протягом 60 днів проведення обов'язкового громадського обговорення (громадські слухання, збори громадян, інші форми консультацій з громадськістю) підготовлених спільною робочою групою проектів рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад, за результатами якого сільські, селищні, міські голови вносять питання про його схвалення на розгляд сільських, селищних, міських рад. Вважаємо, поняття народні обговорення та громадські обговорення є тотожними в даному випадку.

Народні обговорення як форма безпосереднього народовладдя мають свої особливості, що відрізняють їх від інших форм (наприклад, від

референдуму). Так, предметом народних обговорень можуть бути будь-які важливі питання державного і суспільного життя, на відміну від референдуму, де встановлений вичерпний перелік обмежень щодо його проведення. Потрібно погодитися із В. Ф. Погорілком та В. Л. Федоренком, що на відміну від референдумів, результати обговорень не мають самостійного значення, оскільки не пов'язані із прийняттям відповідних правових актів. Узагальнені результати обговорень можуть лише опосередковано впливати на рішення референдумів або на рішення органів державної влади та місцевого самоврядування.

Результати народних обговорень не мають обов'язкового характеру. Однак елемент обов'язковості повинен бути присутній при обробці результатів народних обговорень парламентськими комітетами або постійними комісіями місцевих рад. Слушні пропозиції громадян повинні відбиратися і включатися до тексту проекту нормативно-правового акту тощо. На нашу думку, потрібно прийняти Закон «Про нормативно-правові акти», у якому передбачити процедуру народних обговорень проектів тих нормативно-правових актів, які регулюють найважливіші питання державного і суспільного життя. Потрібно законодавчо закріпити обов'язки органів державної влади і органів місцевого самоврядування щодо обробки і аналізу результатів народних обговорень.

Отже, народні обговорення – це форма безпосереднього народовладдя, яка полягає в обміні громадянами поглядами, міркуваннями, враженнями щодо проектів нормативно-правових актів органів державної влади та органів місцевого самоврядування та інших найважливіших питань державного і суспільного життя.

Список використаних джерел

1. Погорілко В. Ф. Референдне право України : [навч. посібник] / Віктор Федорович Погорілко, Владислав Леонідович Федоренко. – К. : Вид-во «Ліра-К», 2006. – 366 с.
2. Федоренко В. Л. Конституційно-правові основи всеукраїнського референдуму: проблеми теорії та практики : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Федоренко Владислав Леонідович. – К., 1999. – 195 с.
3. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 (редакція від 29.05.2015 р.). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon3.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF
4. Конституційно-правові форми безпосередньої демократії в Україні: проблеми теорії і практики / [за заг. ред. В. Ф. Погорілкі]. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. – 356 с.



Кравчук Степан Йосипович

*кандидат юридичних наук, доцент
кафедри міжнародних відносин Хмельницького
національного університету*

ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ ТА ШЛЯХИ ЇЇ РЕАЛІЗАЦІЇ

Проблема вдосконалення місцевого управління, зокрема взаємодії органів державного управління та місцевого самоврядування, сьогодні залишається актуальною. Для ефективного розв'язання питань місцевого значення потрібна модель, яка б забезпечувала необхідну єдність державної влади з одночасною самостійністю територіальних громад. Все це переконливо свідчить про необхідність реформування публічної адміністрації в Україні.

Переважна більшість країн історично сформувалися не шляхом добровільного об'єднання автономних спільнот, а пройшли тривалий час будівництва, що супроводжувався авторитарними тенденціями. Це стосується майже всіх країн третього світу, які перебували під пануванням колоніальної влади або ж мали сильних монархів (наприклад, Ефіопія, Таїланд) [1].

У цих державах місцева влада, як правило, розглядалася як підпорядкований посередник, а всі важливі сфери соціальних відносин контролював центр, значно обмежуючи функції місцевої влади. Прихильники такої моделі стверджували, що тільки держава може бути гарантом соціально-економічної стабільності, лише вона може захистити громадян від марнотратства і короткозорості місцевого управління.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року та проектом Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» було винесено на обговорення Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Ці заходи продовжено в ході виконання розпорядження Кабінету міністрів України від 212 вересня 2016 року «Деякі питання реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні», якими передбачалось розроблення концептуальних пропозицій секторальних реформ у сферах освіти, охорони здоров'я, соціального захисту; проектів законів України про засади адміністративно-територіального устрою щодо посилення відповідальності органів місцевого самоврядування за прийняття рішень, що порушують Конституцію та закони України, статусу та виборів старост, розширення переліку послуг, які надаються через центри надання адміністративних послуг та забезпечення супроводження у Верховній Раді України проектів законів України, необхідних для реалізації

реформи, проведення інформаційно-роз'яснювальної роботи, надання консультативно-методологічної допомоги, запровадження в територіальних громадах (передусім в об'єднаних територіальних громадах) дільничних поліцейських.

Обговорення концептуальних положень тривали на різних рівнях – від центральних до місцевих органів управління та громад.

В ході цих обговорень виокремились окремі аспекти проблем, які найбільше хвилюють громаду та керівників органів місцевого самоврядування, а саме:

- громадяни, включаючи керівників органів місцевого самоврядування, не мають остаточного розуміння що таке децентралізація і як її принципи будуть діяти на місцях;

- вписані повноваження у законі «Про місцеве самоврядування в Україні», ще не дають уяву про застосування механізмів реального самоврядування;

- місцеві бюджети є самостійними, тобто вони не включаються до Державного бюджету України, але тоді виникає питання наповнення бюджету на рівні громад оскільки до 2015 року місцеві бюджети усіх рівнів отримували дотацію, вирівнювання з державного бюджету, яка визначалася їм за формульною методикою;

- зростання повноважень громади дає теоретичну можливість виявлення ініціативи на рівні громади та району, але не кожна громада має можливості для ресурсного наповнення бюджету, у них нема первинних фінансових засобів для запуску пілотних проектів, тощо;

- з'являється можливість виникнення невідконтрольних центру «місцевих князьків», які маючи фінансовий ресурс або застосовуючи корупційні методи, «візьмуть» владу в свої руки;

- відсутнє чітке визначення рівня субсидіарності, в результаті чого виникають проблеми на рівні громад, районних та обласних рад, які будуть боротися за власну самостійність та можливість управляти за рахунок виділення додаткового фінансування [2].

Наведені вище проблеми розподілу повноважень і фінансів приводять до питання адміністративного устрою держави. А саме – якщо більшість податків йтимуть на область і там залишатимуться для подальшого розподілу, то ми отримаємо 26 самостійних «держав» – фінансово самостійних регіонів. Тобто де-факто відбудеться федералізація країни [3] .

На регіональному рівні, де функціонують одночасно два центри публічної влади: місцеві органи виконавчої влади і органи місцевого самоврядування, через відсутність належної правової бази щодо розмежування повноважень даних органів може виникнути небезпека конкуренції їх компетенцій. Залишається також проблемою і розмежування самоврядних прав різних

територіальних громад, що співіснують в межах однієї адміністративно-територіальної одиниці; ще не сформована належна фінансово-економічна база органів місцевого самоврядування. Зміст адміністративної реформи полягає в комплексній перебудові існуючої в Україні системи державного управління з використанням системно-функціонального підходу, а також в розбудові деяких інститутів державного управління [5].

Основними перевагами децентралізації здійснення децентралізації державної влади є: прозорість і спрощення процесу прийняття рішень, покращання якості розгляду звернень громадян до органів влади, сприяння розвитку місцевих економік та стратегічному плануванню, більш цілеспрямоване використання видатків бюджету на місцеві першочергові потреби та ін. До недоліків можна віднести наступне: диспропорції і нерівномірність у соціально-економічному розвитку адміністративно-територіальних одиниць, гальмування реалізації державних програм на фоні надання більшого значення місцевим політичним пріоритетам, неузгодженість делегованих повноважень і обов'язків з ресурсами для виконання державних функцій та ін.

Забезпечення процесу децентралізації публічної влади має бути розпочате з прийняття Закону "Про адміністративно-територіальний устрій України" (схвалений Кабінетом Міністрів України в лютому цього року) який покликаний врегулювати об'єднання громад, визначення території і меж адміністративно-територіальних одиниць, порядку вирішення питань адміністративно-територіального устрою. Відповідно, потребуватиме внесення змін Закон "Про місцеві державні адміністрації", прийняття нової редакції Закону "Про місцеве самоврядування в Україні", а в перспективі бажано прийняти Закон "Про статус регіонів та регіональне самоврядування"[4].

Потрібно виробити нову управлінську ідеологію, спрямовану на оновлення адміністративної культури, формування готовності управлінського персоналу до прийняття рішень в умовах зростаючої свободи дій та підвищення особистої відповідальності з орієнтацією на служіння громадянам. Слід ідентифікувати, стандартизувати та оприлюднити певні види державних послуг з метою їх поліпшення і спрощення порядку надання (дерегуляція), делегування повноважень іншим управлінським рівням та секторам (децентралізація і деконцентрація), а також удосконалення управлінських процедур та запровадження достатніх апеляційних інституцій і механізмів, зокрема стосовно оскарження дій державних службовців.

Отже, децентралізація публічного управління має здійснюватися в межах цілісного пакету політичних, економічних, соціальних реформ, спрямованих на перетворення України в сучасну європейську країну. Тому проведення реформи передбачає плідну співпрацю Президента України, Кабінету Міністрів України та Верховної Ради України з урахуванням інтересів місцевого самоврядування.

Література

1. Бориславська О., Заверуха І. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України. – Електронний ресурс. – Режим доступу: http://pravo.org.ua/files/ebook/Decentral_Power_web.pdf
2. Децентралізація влади. – Електронний ресурс. – Режим доступу: <http://newukraineinstitute.org/media/news/553/file/DDecentral-15-1.pdf>
3. Децентралізація влади – «ЗА» та «ПРОТИ». – електронний ресурс. – Режим доступу: <http://m--p.com/detsentralizatsiya-vladi-za-ta-proti/>
4. Децентралізація влади як чинник забезпечення стабільності конституційного ладу: теорія й практика. – Електронний ресурс. – Режим доступу: <http://www.viche.info/journal/4779/>
5. Диновський Д. Соціально-правові проблеми децентралізації влади в українському суспільстві. – Електронний ресурс. – Режим доступу: <http://naub.oa.edu.ua/2012/sotsialno-pravovi-problemy-detsentralizatsiji-vlady-v-ukrajinskomu-suspilstvi/>



Лагойда Тетяна Володимирівна,

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

ЕКОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ ДІЯЛЬНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ

Серед переліку функцій територіальної громади не можна обминути увагою й екологічну. Через систему місцевого самоврядування здійснюється реалізація охорони навколишнього природного середовища, забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги. Територіальні громади ефективніше за центральні органи влади можуть врахувати екологічні інтереси населення відповідної території, знаючи її потреби, проблеми і виклики.

Нормативне підґрунтя діяльності територіальних громад у природоохоронній сфері знаходимо, перш за все, в Конституції України від 28 червня 1996 р. та Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р., а також галузевих нормативно-правових актах, - Законах України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 р. та «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» від 21 грудня 2010 р., Лісовому (від 21 січня 1994 р.), Водному (від 6 червня 1995 р.) кодексах та Кодексі

України про надра від 27 липня 1994 р., а також Законі України «Про охорону атмосферного повітря» від 16 жовтня 1992 р.

Природні ресурси є важливою складовою ресурсного потенціалу територіальної громади і при раціональному розумному використанні можуть стати важливим фактором її розвитку. Однак власність, як відомо, зобов'язує (ст. 13 Конституції України) [1], а особливо, коли мова йде про власність на об'єкти довкілля, адже вони мають такі особливості як вичерпність, важко-відновність та схильність до зміни якості залежно від умов використання. Також важливість здійснення природокористування та контролю за цим процесом пояснюється його прямим зв'язком із екологічною безпекою певного регіону.

Як складний і багатовимірний процес сучасна екологічна політика є результатом взаємодії різних суспільних груп, і територіальні громади відіграють у ньому вагому роль.

Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» до екологічної компетенції сільських, селищних, міських рад віднесено вирішення таких основних питань, як:

- утворення і ліквідація постійних та інших екологічних комісій ради, затвердження та зміна їх складу, обрання голів комісій;
- прийняття рішення про проведення місцевого референдуму з екологічних питань;
- затвердження місцевих екологічних програм;
- затвердження місцевого бюджету, внесення змін до нього;
- встановлення місцевих податків і зборів відповідно до Податкового кодексу України;
- прийняття рішень щодо надання пільг по місцевих податках і зборах, а також земельному податку;
- утворення цільового екологічного фонду, затвердження положення про цей фонд;
- вирішення питань про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення та про скасування такого дозволу;
- прийняття рішень про організацію територій і об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та інших територій, що підлягають особливій охороні; прийняття рішень про оголошення в місцях масового розмноження та вирощування потомства дикими тваринами «сезону тиші» з обмеженням господарської діяльності та добуванням об'єктів тваринного світу;
- надання згоди на розміщення на території села, селища, міста нових об'єктів, у тому числі місць чи об'єктів для розміщення відходів, сфера екологічного впливу діяльності яких включає відповідну територію;
- затвердження місцевих містобудівних програм, генеральних планів забудови відповідних населених пунктів, іншої містобудівної документації;

- встановлення правил з питань благоустрою території населеного пункту, забезпечення в ньому чистоти і порядку;
- прийняття рішень з питань боротьби зі стихійним лихом, епідеміями, епізоотіями, за порушення яких передбачено адміністративну відповідальність;
- вирішення питань у сфері поводження з небезпечними відходами відповідно до законодавства;
- визначення на конкурсних засадах юридичних осіб, які здійснюють у межах певної території збирання та перевезення побутових відходів спеціально обладнаними для цього транспортними засобами [2].

Дороговказом у природоохоронній сфері для територіальної громади повинна стати місцева екологічна програма. Саме завдяки плануванню можна врахувати відмінності соціально-економічного розвитку регіонів України, які зумовлюють нерівномірне техногенне навантаження на навколишнє природне середовище, виробити та скорегувати свої управлінські впливи в сфері охорони довкілля відповідно до потреб регіону. До того ж дані програми є основою для вирішення питань бюджетного чи позабюджетного фінансування заходів з охорони довкілля на місцевому рівні.

Основні блоки питань, які доцільно включити в екологічну програму є такими:

1. Загальні положення (необхідність і стисле обґрунтування доцільності розроблення програм);
2. Мета і завдання програми і термін її реалізації (найчастіше подібні програми приймають на 5 років);
3. Характеристика сучасного стану проблем на розв'язання яких спрямована програма (стиглий опис екологічного стану регіону);
4. Основні (пріоритетні) напрями дії для досягнення кінцевої мети програми;
5. Етапи вирішення завдань програми і термінів їх виконання (із зазначенням комплексних заходів, що мають здійснюватися на кожному із етапів);
6. Орієнтовані розрахунки вартості реалізації програми та джерела її фінансування;
7. Очікувані результати реалізації заходів програми та їх відповідність головній меті;
8. Механізм реалізації та фінансування програми і контроль за її виконанням.

Варто пам'ятати, що існує законодавча вимога, згідно якої органи місцевого самоврядування під час розробки екологічних програм залучають громадськість до їх підготовки шляхом оприлюднення проектів екологічних програм для їх вивчення громадянами, підготовки громадськістю зауважень та пропозицій щодо запропонованих проектів, проведення публічних слухань стосовно екологічних програм.

Ще одним документом екологічного спрямування, що буде корисним для територіальної громади є екологічний паспорт. Екологічний паспорт територіальної громади – це аналітичний збірник, у якому наведені статистичні та узагальнені дані про стан навколишнього природного середовища на певній території в динаміці по його складових: атмосферне повітря, водні, земельні, лісові ресурси, надра, тваринний і рослинний світ, а також природно-заповідний фонд, стан поводження з відходами, ядерна та радіаційна безпека. Ведення такого паспорту не є обов’язковим, але суттєво полегшить здійснення найважливіших функцій управління, забезпечення ефективного екологічного інформаційного забезпечення, а також допоможе у фандрейзингу.

Користуючись паспортом, можна отримати інформацію щодо екологічного контролю, співробітництва у сфері охорони довкілля, переліку природоохоронних заходів, що здійснювались, та переліку регіональних громадських природоохоронних організацій, програм. Визначаються найважливіші екологічні проблеми, які потребують вирішення.

Екологічний паспорт може бути окремим документом або включатися в якості структурної одиниці до паспорту територіальної громади.

Важливим напрямом діяльності органів управління територіальною громадою є підвищення екологічної культури. Чим вища культура відносин людини і довкілля, тим оптимальніша природна основа соціально-економічного збалансованого розвитку, краща якість життя. Від рівня культури людини, духовних напрацювань місцевої громади залежать стриманість і поміркованість вимог до природи, можливості швидкого досягнення гармонізації взаємодії людини і природи. На місцевих засадах розумної взаємодії людини і природи екологічна культура, екологічна свідомість набувають домінуючого значення в життєдіяльності суспільства.

У зв’язку із цим, стратегічні завдання органів управління територіальною громадою повинні бути спрямовані на:

- формування проекологічного мислення населення, в тому числі підвищення інформованості про методи ощадливого споживання, енерговикористання, управління твердими побутовими відходами;
- співпраця зі ЗМІ у сфері популяризації ідей екологічної раціональності та збалансованості;
- формування ланок екологічного активу, проведення з ними нарад, зустрічей, долучення громадських екологічних організацій до проведення просвітницької роботи;
- формування середовища місцевого екологічного підприємництва, впровадження ідеї престижності ведення бізнесу з дотриманням екологічних вимог;
- проведення екологічно спрямованих заходів на базі місцевих навчальних закладів;

– інформування населення про набутий міжнародний і вітчизняний досвід гармонійного співіснування з природою, про досягнення етноландшафтної рівноваги з використанням механізмів і структур громад.

Література:

1. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. - № 30. – Ст. 141.
2. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України від 25.06.1997 – 1997 р., № 24, стаття 170.



Литвиненко Ірина Леонідівна,

*доцент кафедри конституційного, адміністративного
та фінансового права*

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

ПРАВОВА ПРИРОДА ПРЕДСТАВНИЦЬКИХ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Проблематика місцевого самоврядування вже тривалий час викликає особливу увагу вітчизняної науки: фахівців – істориків, політологів, представників науки державного управління та вчених-правознавців. Значну частку серед цих наукових доробок займають дослідження правового статусу різних елементів системи місцевого самоврядування, проте, аналізу правової природи представницьких органів місцевого самоврядування приділяється не виправдано мало уваги.

Необхідність таких досліджень обумовлена, в першу чергу, тим, що роль територіальних громад, як первинних суб'єктів, у вирішенні питань місцевого значення на жаль лишається незначною. Ейфорія по відношенню до громадівської теорії самоврядування пройшла і стало зрозуміло, що місцеві ради були і лишаються тими органами, які здатні найбільш ефективно вирішувати питання місцевого значення. Відповідно, представницькі органи повинні брати на себе основне навантаження щодо реалізації повноважень місцевого самоврядування. Крім того, історичні факти твердять, що місцеве самоврядування нерідко ототожнювалось саме з поняттям представницьких органів.

Чинна нормативно-правова база щодо місцевого самоврядування закладає певні протиріччя вже навіть щодо визначення поняття “місцеве

самоврядування”. Конституція України, як акт вищої юридичної сили, визначає, що місцеве самоврядування – це право територіальної громади – жителів села чи добровільного об’єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Тим самим наголос робиться на безпосередність та самостійність влади жителів відповідних населених пунктів. Але, безумовно, в сучасних умовах, важко собі уявити, що таке право самостійно вирішувати питання місцевого значення буде абсолютним (можливо лише у невеличких селах) і не буде опосередковано повноваженнями відповідних органів та посадових осіб, як представників відповідних громад.

Цілком слушно зазначається в літературі, що “...вся історія існування самоврядування протягом багатьох віків довела, що державні і місцеві справи здатні на місцях вирішувати відповідні органи, які працюють, на відміну від громад постійно, кваліфіковано і повинні нести відповідальність за свою діяльність, що не властиво територіальній громаді” [1, с. 519].

Тому, можна погодитись з логікою законодавця, який уточнив поняття місцевого самоврядування, визначене Конституцією України. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21.05.1997р. [2] у ст. 2 визначає поняття місцевого самоврядування як гарантоване державою право та реальну здатність територіальної громади *самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування* вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України, хоча це і можна кваліфікувати, як невідповідність Основному закону.

Таке визначення цілком узгоджується і з міжнародними стандартами. Так, ратифікована Україною Європейська хартія місцевого самоврядування закріплює, що під місцевим самоврядуванням розуміється право й реальна здатність *органів місцевого самоврядування* регламентувати значну частину державних справ і управляти нею, діючи в рамках закону, під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення [3].

Причому, “це право здійснюється радами або зборами, що складаються з членів, вибраних шляхом вільного, таємного, рівного, прямого й загального голосування” [3]. Як бачимо, перше місце в розумінні поняття місцевого самоврядування відводиться саме радам, як виборним органам, які здатні у повному обсязі представляти інтереси місцевого населення. Отже, *Хартія основним елементом місцевого самоврядування визнає органи, а не територіальні колективи*.

Ні в якій мірі не спростовуючи ролі та значення територіальної громади та її інститутів, не применшуючи значення безпосередньої демократії, доводиться все ж такі констатувати, що представницька демократія є більш професійною, а отже і ефективною, ніж безпосередня. Тому історично виправданим стало виникнення представницьких органів, яким передається,

делегується право вирішувати питання місцевого значення від імені і за умови відповідальності перед територіальною громадою.

Аналіз різних підходів до розуміння природи представництва дозволяє визначати *представницькі інститути* як такі владні органи, які формуються шляхом виборів народом, чи окремими групами людей, та які покликані захищати інтереси суб'єктів процесу свого формування [4, с. 11]. З цього випливає, що явище представництва полягає у делегуванні народом представницькому інституту повноважень та їх здійснення цим інститутом. Тобто у абсолютно спрощеному вигляді поняття “представницький орган” випливає з того, що він представляє чийсь інтереси.

Визначення правового статусу представницьких органів місцевого самоврядування безпосередньо пов'язано зі способом їх формування. Адже органи місцевого самоврядування можуть бути виборними і невиборними, тобто такими, які формуються шляхом призначення, делегування, кооптування тощо.

Спосіб формування представницьких органів впливає на ступінь демократичності цього інституту влади. При цьому мають бути дотриманні кілька принципових моментів організації виборчого процесу. Ними є: встановлення ценових обмежень щодо виборців та забезпечення рівної “вартості” голосу кожного виборця. Чим менше є цих обмежень і чим краще забезпечується рівна цінність голосів у виборчому процесі, тим більш демократичним є створений в результаті представницький орган.

Основним чинником, що забезпечує реальне представництво територіальної громади у виборному органі є надання виборчих прав широким верстам населення. Фактично, згідно чинного законодавства [5] існує лише декілька цензів. Наявність вікового цензу не можна вважати зазіханням на підвалини демократії, оскільки надання виборчих прав особам, які досягнули певного віку є загальносвітовою тенденцією. Разом з тим, з приводу цензу громадянства висуваються думки, що по відношенню мешканців територіальної громади не так важливою є ознака громадянства, скільки ознака приналежності до певної громади, адже обрані депутати є представниками територіальної громади. З іншого боку, вважається, що наділення виборчими правами по виборах депутатів місцевих рад іноземців та осіб без громадянства буде суперечити ряду положень Конституції України, яка виборче право розгадає як таке, що належить виключно громадянам України. Наділення виборчим правом лише громадян України аргументується в літературі також тим, що виборче право – це найважливіша форма участі осіб в управлінні державними справами [6, с. 182].

Варто заперечити, що представницький орган місцевого самоврядування не покликаний вирішувати державні справи, а повинен спрямовувати свою діяльність на вирішення місцевих питань. Ці місцеві питання є актуальними для всіх мешканців, як громадян, такі і осіб, які не є громадянами України,

проте, постійно, на законних підстав проживають в межах територіальної громади. Діяльність місцевої ради однаково стосується усіх мешканців села, селища, міста, району, області. Тому не бачимо жодних підстав позбавляти активного виборчого права на місцевих виборах осіб, які не є громадянами України, вони мають таке ж саме право на формування якісного та кількісного складу місцевої ради і в цьому вбачається сенс і зміст місцевого представництва. Тим більше, що світова практика свідчить про загальну тенденцію надання права голосувати на місцевих виборах як громадянам, так і не громадянам. Прикладом може бути Ст. 19 Договору про заснування Європейської Союзу, яка передбачає на умовах взаємності надання виборчих прав іноземцям на місцевих виборах [7].

З метою з'ясування природи представницьких органів місцевого самоврядування важливим виявляється розмежувати поняття колегіальних та єдиноначальних органів в системі місцевого самоврядування. В літературі з теорії держави і права, як правило, вказується, що орган може складатися з одного громадянина або з колективу громадян [8, с.80]. Представники адміністративної науки під органом розуміють певну організацію, тобто групу людей, що об'єдналися для досягнення відповідної мети [9, с. 58]. Виходячи з цього, органи поділяються на органи колегіальні, де рішення приймається групою осіб – колегією, та єдиноначальні, де вся влада по вирішенню питань компетенції належить керівникові цього органу. Безумовно, оцінюючу характер прийняття рішень представницьким органом місцевого самоврядування однозначно можна вказати, що він є колегіальним органом, оскільки рішення не буде легітимним, якщо воно не буде проголосоване більшістю депутатів від загального складу ради.

Таким чином, можемо підсумувати, що представницькі органи місцевого самоврядування – це виборні та колегіальні органи. На такі ознаки переважно вказують більшість науковців. Так, знаний фахівець з проблем місцевого самоврядування проф. Ю. Панейко в своїй праці зазначає: “Органи, які зазвичай називають самоврядними органами, мають окрім риси самостійності, такі прикмети, як колегіальність, корпоративність організаційної структури та виборність [10, с. 7]”.

Узагальнене визначення представницьких органів місцевого самоврядування, яке буде відтворювати головні ознаки цих органів доцільно сформулювати наступним чином – *представницькі органи місцевого самоврядування* – це виборні, колегіальні органи загальної компетенції, що складаються з обраних безпосередньо населенням відповідної територіальної громади осіб, наділенні публічно-владними повноваженнями з метою вирішення питань місцевого значення в інтересах територіальної громади, які утримуються за рахунок коштів місцевих бюджетів та діють у визначених законом правових та організаційних формах.

Основним чинником, що забезпечує реальне представництво територіальної громади у виборному органі є надання виборчих прав широким верстам населення. Відповідно, доцільним вбачається надання активного виборчого права по формуванню місцевих рад дієздатним особам, які відносяться до відповідної громади. Ценз громадянства по місцевим виборам не повинен застосовуватись. Разом з тим, є всі підстави констатувати, що представницькі органи займають визначальне, провідне місце в системі місцевого самоврядування в Україні, що і обумовлено їх правовою природою.

Список використаних джерел:

1. Фрицький О. Ф. Конституційне право України: підручник. К: Юрінком Інтер, 2003. 536 с.
2. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. 1997. №24. Ст.170.
3. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985 р., ратифікована Законом України від 15.07.1997 р. // Відомості Верховної Ради України. 1997. № 38. ст. 249.
4. Мороз О. Ю. Представницькі інститути влади в Україні: історичні традиції та сучасний розвиток: автореф. дис... канд. політ. наук: 23.00.02 / Львівський національний ун-т ім. Івана Франка. Л., 2001. 19 с.
5. Про місцеві вибори: Закон України від 14.07.2015 р. № 595-VIII // Офіційний вісник України. 2015. № 64. Ст. 2101.
6. Кравченко В. В. Конституційне право України: навчальний посібник. Вид. 4-ге, виправл. та доповн. К.: Атіка, 2007. 568с.
7. Договір про заснування Європейської Союзу від 21.03.1957 року. Конституційні акти Європейського Союзу. 2005. частина I.
8. Теорія держави і права / Колодій А. М., Копейчиков В.В., Лисенков С. Л.: навч. посібник. К.: Юрінком, 1995. 190 с.
9. Адміністративне право України: підручник / За ред. Ю.П. Битяка. Х.: Право, 2000. 520 с.
10. Панейко Ю. Теоретичні основи самоврядування. Мюнхен: Українська вільна Академія наук в Німеччині. 1963. 193 с.





Підлісна Тетяна Віталіївна,

Кандидат наук з державного управління, доцент кафедри публічного управління та адміністрування Хмельницького університету управління та права, керівник відділу підготовки Публічних управлінь

Бабій Людмила Миколаївна,

*студент магістратури за спеціальністю Публічне управління та адміністрування Хмельницького університету управління та права
Головний державний інспектор відділу комунікацій Головного управління
ДФС у Хмельницькій області*

ВПРОВАДЖЕННЯ ПРИНЦИПІВ ЕФЕКТИВНОГО ВРЯДУВАННЯ

Розвиток України як соціально-економічної системи вимагає ефективного управління на регіональному та місцевому рівнях. Місцеве самоврядування є суб'єктом публічної влади, який відіграє роль одного з найефективніших інструментів управління містом та розвитку території. Якщо воно дійсно функціонує, а мешканці мають права та можливості самостійно вирішувати питання, тоді спостерігається зростання місцевого бюджету та покращення умов життєдіяльності населення. Отже, проблема ефективності місцевого самоврядування потребує особливої уваги органів влади та самого населення [1].

Місцеве самоврядування – це могутній потенціал державотворення, у нашій країні ці органи влади недостатньо ефективно функціонують та виконують головну місію, яка закладена Конституцією України – це запровадження права територіальних громад самостійно вирішувати питання місцевого значення. Державний курс на інтеграцію до Європейських структур потребує вдосконалення системи управління на регіональному та місцевих рівнях до європейських традицій демократичного управління, посилення ролі самоврядування та вирішення питань щодо впорядкування законодавчої бази. Тому що органи місцевого самоврядування нерідко зустрічаються з великою кількістю проблем через нечітке визначення законодавчих документів їхніх повноважень та функцій.

1 квітня 2014 року було схвалено Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, яку розроблено з урахуванням вимог Європейської хартії. Можна зробити висновки, що найактуальнішим на сьогоднішній день є забезпечення негайних дій щодо вирішення проблем розвитку територіальних громад.

Проводячи аналіз рівня розвитку місцевого самоврядування в Україні, можна зробити висновки, що основними проблемами, що стримують розвиток місцевого самоврядування в Україні є:

– відсутність чіткого розподілу повноважень між органами місцевої влади, що має бути забезпечено відповідною нормативною базою – Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” та Закон України “Про місцеві державні адміністрації”;

– недостатній розвиток системи управління на регіональному і місцевому рівнях відповідно до вимог Європейської хартії;

– неможливість самостійно приймати рішення органам влади;

– нечіткість нормативно-правового визначення статусу місцевого самоврядування, його відокремленості від органів державної влади.

Отже, існує багато чинників, що стримують вдалий розвиток місцевого самоврядування в нашій країні. Дану проблему потрібно вирішувати комплексно, шляхом прийняття продуманої, зваженої програми розвитку органів місцевої влади, яку б дійсно виконували. Завершення децентралізації управління на місцевому рівні, розвиток самоврядування на засадах системного підходу потрібно спрямувати на чотири основи: правову, фінансову, матеріальну та територіальну. Саме цей підхід може дійсно забезпечити перехід на новий рівень у здійсненні управління регіоном. Приміром, метою реформування місцевого самоврядування є зростання якості людського життя завдяки створенню умов для розвитку територіальних громад, члени яких здобудуть можливість захищати власні права через участь у розв’язанні проблем місцевої значущості. Вирішення зазначених проблем розвитку та удосконалення місцевого самоврядування допоможе забезпечити населення послугами, їх наданням та високий соціально-економічний розвиток держави, її регіонів [2].

Працюючи на місцях, щоразу отримуємо підтвердження, що можливості і резерви країни є надзвичайно потужними і вони мають істотне значення для розвитку територій і побудови якіснішого життя людей. Наше основне завдання - мобілізувати ресурси, які має країна - місцеві, регіональні, державні для того, щоб забезпечити ефективний розвиток територій. Україна повинна побудувати ефективну систему місцевої влади з тією метою, щоб вона ефективно працювала і вирішувала проблеми місцевого значення. Хто зараз стоїть на місці тому потім дуже важко наздоганяти тих, хто пішов вперед [3].

Слід відзначити, що саме Хмельниччина може слугувати позитивним прикладом розвитку місцевого самоврядування як у питанні поточної діяльності органів місцевої влади, так і в питанні їх реформування.

Так, з початку 2018 року (станом на 01.12.2018) у розпорядження територіальних громад Хмельницької області надійшло понад 5,6 мільярда гривень податкових платежів. Таким чином завдання органів місцевого самоврядування забезпечено на рівні 105 відсотків, додатково надійшло 277 мільйонів гривень.

Темп росту надходжень до відповідного періоду 2017 року склав близько 122 відсотків, що у грошовому виразі становить майже 994 мільйони гривень.

Показово, що забезпечено сталі надходження за усіма бюджетотворюючими податками. Найбільшу питому вагу, а це понад 60 відсотків за результатами наповнення місцевих бюджетів становить податок на доходи фізичних осіб. Його спрямовано у сумі понад 3,7 мільярда гривень, що порівнянні аналогічним періодом минулого року більше на 127 відсотків, або на 793 мільйони гривень. Представники малого бізнесу забезпечили сплату єдиного податку в розмірі 824 мільйони гривень, що перевищує минулорічний результат на 123 мільйони гривень, темп росту – 117 відсотків.

Системний бюджетний процес у наповненні місцевих бюджетів є закономірним результатом активної співпраці з територіальними громадами краю. Цей додатковий ресурс дозволить громадам вирішувати чимало соціальних та інфраструктурних завдань. Важливо, що питання децентралізації обговорюються під час наших робочих зустрічей, у ході яких знаходимо фінансові резерви, які базуються на усуненні проблем, пов'язаних із не задекларованою працею, підвищенням рівня заробітної плати чи прийняттям адекватних податкових ставок.

Що ж стосується процесу децентралізації, то Хмельниччина лідирує в рейтингу областей щодо формування ОТГ. Відповідно до оприлюдненого Мінрегіоном рейтингу процесу децентралізації область у загальноукраїнському рейтингу щодо формування об'єднаних територіальних громад посідає перше місце.

Стосовно кількості тергромад, то за цим показником Хмельницька область на 7 місці, за покриттям площі ОТГ – на 3, за кількістю тергромад, що об'єдналися, – на 3, за кількістю ОТГ з чисельністю менше 5 тисяч населення – на 7, за відсотком площі, охопленої перспективним планом – на 12, за відсотком населення ОТГ до загальної кількості жителів області – на 3 місці. Після Хмельниччини в рейтинговій таблиці розмістилися Житомирська, Чернігівська, Волинська, Дніпропетровська та Запорізька області[4].

Успіх подальшого розвитку місцевого самоврядування та його трансформації, відповідно до вимог часу, у вирішальній мірі залежить від кадрів, фахово і світоглядно підготовлених до творчої професійної роботи в громаді чи органах місцевого самоврядування. Від того, в якій мірі службовці органів місцевого самоврядування, депутати місцевих рад, сільські, селищні, міські голови обізнані з муніципальним правом, новітніми технологіями муніципального менеджменту, як вони володіють вміннями і навичками вирішувати повсякденні проблеми конкретної територіальної громади – безпосередньо залежить рівень послуг, що надається в системі місцевого самоврядування, в яких умовах живе населення відповідного села, селища, міста [5].

Література:

1. Чавикіна О. В. Харківський національний економічний університет імені С. Кузнеця (Україна). Розвиток місцевого самоврядування як один з пріоритетів державної регіональної політики, [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.confcontact.com/2017-ekonomika-i-menedzhment/10_chavykina.htm
2. Актуальні проблеми реформування органів місцевого самоврядування, [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://buklib.net/books/35891/>.
3. «Немає інших ефективних систем влади, ніж ефективне місцеве самоврядування, і це ми повинні робити», – В.Негода на Одещині, [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://decentralization.gov.ua/news/8991>
4. Субсайт ГУ ДФС у Хмельницькій області офіційного веб-порталу ДФС України, [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://km.sfs.gov.ua/media-ark/news-ark/357421.html>
5. Шляхи підвищення ефективності місцевого самоврядування у ..., [Електронний ресурс] – Режим доступу: https://pidruchniki.com/85555/pravo/shlyahi_pidvishchennya_efektivnosti_mistseвого_samovryaduvannya_zabezpechenni_zhittiyediyalnosti_samovryadnih_gromad



Прилепа Наталія Валеріївна,

*кандидат економічних наук, доцент кафедри менеджменту,
адміністрування та готельно-ресторанної справи
Хмельницького національного університету*

СУЧАСНА СИСТЕМА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Розвиток місцевого самоврядування в сучасних умовах є важливим вектором суспільної трансформації. Перехід від вироблення концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади до практичних дій потребує втілення теоретичних положень у законодавство, що регулює місцеве самоврядування як складову сфери публічного управління. Важливим з цієї точки зору є, зокрема, питання щодо основних складових системи місцевого самоврядування в Україні.

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

В законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» [2] зазначається, що місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Система місцевого самоврядування включає:

- територіальну громаду;
- сільську, селищну, міську раду;
- сільського, селищного, міського голову;
- виконавчі органи сільської, селищної, міської ради;
- районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст;
- органи самоорганізації населення.

Первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень є територіальна громада села, селища, міста.

У вітчизняному законодавстві, що стосується місцевого самоврядування, зафіксовано таке визначення категорії «громада»: територіальна громада – це жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів декількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр.

Характеристику громад як різновиду територіальних колективів варто звести до таких положень.

По-перше, громади є соціальними спільностями, що складаються в результаті взаємодії людей. У процесі такої взаємодії виникають тривалі, стійкі, більш-менш оформлені зв'язки. Поруч з іншими соціальними спільностями, громади мають якості, що їх можна трактувати як об'єктивні: самоврядність, спроможність безпосередньо здійснювати властиві їм соціальні функції і первинність стосовно тих суб'єктів права, що формуються народом, націями. До сказаного доречно додати, що громади можуть включатися до системи управління також опосередковано, виконуючи свої функції через органи влади управління, причому як суб'єкти управління громади мають політичні форми організації, а як об'єкти управління – переважно соціальні форми.

По-друге, як суб'єкт соціальний громада визначається певною згуртованістю людей, налаштованою на самозабезпечення, самоуправління, самореалізацію. За таким підходом, громада переважно репрезентує в собі місцеве населення, безпосередньо чи опосередковано утворену місцеву владу, розпорядника місцевих ресурсів, виробника громадських послуг,

колективного їх споживача, захисника місцевих інтересів, гаранта цілісності тощо.

По-третє, в основі формування громад лежать інтереси. Будь-яка соціальна спільність виражає себе, насамперед, через свої інтереси, що спонукають її до активної діяльності.

По-четверте, громади виділяються не довільно, вони мають територіальну основу. Життя людей завжди пов'язане з територією. І, незважаючи на спеціалізацію громадської діяльності, що продовжується, територія продовжує відігравати свою інтеграційну формуючу роль.

П'ята властивість територіальних громад полягає в тому, що вони виконують у суспільстві специфічні функції, забезпечуючи обмін між усіма основними видами діяльності людей.

Відповідно до Конституції України [1], Закону України «Про місцеве самоврядування» [2] можна виділити такі види територіальних громад: територіальна громада села; територіальна громада селища; територіальна громада міста; територіальна громада кількох поселень у випадку їх добровільного об'єднання у єдину громаду; територіальна громада району у місті.

Частиною політико-правової суб'єктності територіальної громади є виконувані ними функції, тобто основні напрямки діяльності територіальної громади. Діапазон функцій територіальної громади, як і інших суб'єктів місцевого самоврядування, дуже широкий. Інтегративна функція територіальних громад пов'язана з підтримкою та зміцненням міжособистісних зв'язків, територіальної свідомості в межах поселення, де здійснюється місцеве самоврядування. Серед загальних функцій виділяють політичні (агрегація, артикуляція інтересів, вибори), економічні (зміцнення фінансово-економічних основ), соціально-культурні (розвиток соціальної системи), екологічні (підтримка безпечного середовища) тощо функції територіальної громади. Серед функцій територіальних громад великого значення набуває управлінська функція. Відповідно до неї до функцій територіальних громад відносяться встановлення цілей, планування, виконання роботи, контроль, оцінка, корегування плану.

В Законі України «Про місцеве самоврядування» [2] не окреслені чітко повноваження територіальних громад. Власно кажучи, всі повноваження місцевого самоврядування є компетенцією територіальних громад, які можуть виконуватися ними як безпосередньо, так і через утворені територіальними громадами органи та обраних посадових осіб.

Одночасно у територіальних громад є деякі повноваження, які не можуть бути перекладені на органи або посадові особи місцевого самоврядування і вирішуються ними безпосередньо. Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування», Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» [1-2], інших нормативних актів до цих повноважень

можна віднести: утворення територіальної громади (наприклад, вихід із складу сільської ради села і створення окремої територіальної громади); реорганізація територіальної громади (наприклад, перенайменування поселення, де існує територіальна громада); ліквідація територіальної громади як самостійного суб'єкта місцевого самоврядування (наприклад, об'єднання двох територіальних громад в одну); обрання представницького органу місцевого самоврядування та голови поселення; дострокове припинення повноважень ради; наділення міських рад правами щодо управління майном і фінансовими ресурсами, які є у власності територіальних громад районів у містах (повноваження територіальної громади району в місті); самооподаткування.

Слід зауважити, що представницькими органи місцевого самоврядування є ради. Сільські, селищні, міські ради є органами місцевого самоврядування, що представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією України, законами.

Необхідність формування ради обумовлена рядом чинників. Мається на увазі, у першу чергу, що територіальна громада в сучасних умовах не може здійснювати управління на професійній та більш-менш постійній основі. Внаслідок цього територіальна громада вимушена утворювати орган, який б представляв її інтереси у взаєминах з виконавчими органами місцевого самоврядування, державною владою, іншими місцевими співтовариствами, підприємствами, установами, громадянами.

Обласні та районні ради є органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, у межах повноважень, визначених Конституцією України, цим та іншими законами, а також повноважень, переданих їм сільськими, селищними, міськими радами.

Представницькі органи місцевого самоврядування, сільські, селищні, міські голови, виконавчі органи місцевого самоврядування діють за принципом розподілу повноважень у порядку і межах, визначених цим та іншими законами.

Слід зауважити, що матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад.

Територіальні громади сіл, селищ і міст можуть об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності, а також кошти бюджетів для виконання спільних проєктів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ, створювати для цього відповідні органи і служби.

Держава бере участь у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування, фінансово підтримує місцеве самоврядування. Витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади, компенсуються державою.

Отже, на нашу думку подальшого наукового дослідження потребують перспективи розвитку окремих елементів системи місцевого самоврядування в контексті адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування в Україні.

Література:

1. Конституція України – Розділ XI. Місцеве самоврядування. – Режим доступу: <https://www.president.gov.ua/ua/documents/constitution/konstituciya-ukrayini-rozdil-xi>
2. Про місцеве самоврядування в Україні : закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97ВР. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>.



Рижук Ірина Володимирівна

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

ДО ПИТАННЯ ПРО СТРОКИ ТА УМОВИ ЗАВЕРШЕННЯ ПРОЦЕСУ ДОБРОВІЛЬНОГО ОБ'ЄДНАННЯ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

У 2015 році парламентом було ухвалено Закон України "Про добровільне об'єднання територіальних громад" [1]. Для забезпечення реалізації даного нормативно-правового акту Кабінетом Міністрів України було затверджено Методику формування спроможних територіальних громад [2].

Даними актами було визначено механізм та умови формування спроможних територіальних громад та врегульовано відносини, які виникають у процесі добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст.

Відповідно до Закону України "Про добровільне об'єднання територіальних громад" закріплено наступні етапи створення об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ):

- ініціювання добровільного об'єднання територіальних громад;
- підготовка проектів рішень та рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад та схвалення їх місцевими радами;

- подача рішень облдержадміністрації для надання висновку;
- прийняття рішення про добровільне об'єднання територіальних громад;
- призначення перших виборів депутатів та голови ОТГ;
- проведення виборів;
- реорганізація органів місцевого самоврядування [1].

Об'єднана громада вважається утвореною з дня набрання чинності рішеннями всіх рад, що прийняли рішення про добровільне об'єднання територіальних громад, або з моменту набрання чинності рішенням про підтримку добровільного об'єднання територіальних громад на місцевому референдумі та за умови відповідності таких рішень висновку облдержадміністрації.

Оскільки проведення місцевого референдуму на сьогодні є неможливим через відсутність нормативно-правового акту, яким було б закріплено дане питання, отож, по суті ОТГ утворюється після прийняття рішення усіма громадами про об'єднання. Саме тому, перші ОТГ, вибори до яких проходили у жовтні 2015 року, святкують День села улітку – в той період, коли приймалися рішення.

Щодо проведення місцевих виборів, на сьогодні є низка проблем, на окремі з яких ми звернемо увагу. Вибори в ОТГ проходять відповідно до Закону України "Про місцеві вибори" [3] та Постанови Центральної виборчої комісії (далі - ЦВК) від 12 лютого 2016 року № 32 "Про Порядок призначення перших виборів депутатів сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад та відповідних сільських, селищних, міських голів" [4].

ЦВК призначає перші місцеві вибори не пізніше ніж за сімдесят днів до дня виборів, а виборчий процес таких виборів розпочинається за п'ятдесят днів до дня перших місцевих виборів.

ЦВК призначає вибори за наявності бюджетних коштів двічі на рік - на останню неділю квітня та останню неділю жовтня. У разі наявності коштів вибори можуть бути призначені на будь-яку неділю грудня, крім останньої.

Закон України "Про місцеві вибори" закріплює, що депутати місцевої ради та голова ради (староста) обираються на перших місцевих виборах на строк до обрання на чергових виборах депутатів та голови ради.

А чергові місцеві вибори проводяться одночасно на всій території України в останню неділю жовтня п'ятого року повноважень рад, голів, старост, обраних на попередніх чергових місцевих виборах. Датується це 2020 роком.

Отже, всі ОТГ, навіть утворені у 2018-2019 роках, зобов'язані провести чергові вибори у 2020 році.

Така ситуація уніфікації строку підведення усіх місцевих виборів є логічною як з державної, так й з партійної позиції. Для держави постійно триваючи виборчий процес не є сприятливим як з економічної так й з організаційної точки зору.

Схожа ситуація й щодо політичних партій. Концентрація ресурсів для одночасної великої виборчої кампанії є ефективнішою, ніж регулярні "невеликі" вибори.

З часу початку децентралізації було проведено 15 перших виборів у ОТГ: 25 жовтня 2015 року, 27 березня 2016 року, 24 квітня 2016 року, 31 липня 2016 року, 28 серпня 2016 року, 11 грудня 2016 року, 18 грудня 2016 року, 30 квітня 2017 року, 29 жовтня 2017 року, 24 грудня 2017 року, 29 квітня 2018 року, 22 липня 2018 року, 2 вересня 2018 року, 4 листопада 2018 року, 23 грудня 2018 року [5].

Згідно методики, наступні вибори чекатимемо у жовтні 2019, квітні 2020. Потім – чергові для всіх вибори в останню неділю жовтня 2020 року.

На Урядовому порталі міститься посилання на Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні від 2014 року, в якій другий, завершальний, етап реформи завершується у 2017 році. Сьогодні - 2019 рік. З чого можна зробити висновок про відхилення від запланованих строків.

Більш реальний аналіз проведено В.Негодою, першим заступником Міністра Мінрегіону щодо плану-графіку впровадження реформи [6, с. 5].

Кінцевою датою значиться 2021 рік. Якщо орієнтуватися на виборче законодавство, то чергові вибори у жовтні 2020 року мають стати своєрідним завершенням об'єднання громад.

"Останні" об'єднані громади почнуть функціонувати у 2021 році. Дана схема здається на сьогодні найбільш вірогідною. Окремі громади можуть не потрапити у графік, але це не змінить загальної ситуації.

Важливим фактором, що вплине на об'єднання громад будуть президентські та парламентські вибори, які вже відбудуться у 2019 році. Від розстановки сил та позицій залежатиме наявність "кредиту довіри" та можливості жорстко діяти на регіональному рівні.

В. Негода наводить наступний план дій:

2018 рік:

- укрупнення окремих районів з урахуванням процесу формування ОТГ, утворення адміністративних округів;
- переформатування мережі територіальних органів ЦОВВ, РДА та їх структур тощо.

2019 рік:

- подальше укрупнення районів з урахуванням процесу формування ОТГ та утворених адміністративних округів;
- децентралізація (деконцентрація) повноважень від ЦОВВ;
- перерозподіл повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування;

– законодавче закріплення нового адміністративно-територіального устрою на рівні громад та районів.

2020 рік:

– набуття чинності закону про адміністративно-територіальний устрій;
– формування (прийняття рішень про утворення) місцевих органів виконавчої влади та відповідних органів місцевого самоврядування відповідно до нової територіальної основи та визначених новим законодавством повноважень;

– формування бюджету на 2021 рік відповідно до оновленої системи територіальної організації влади та визначених новим законодавством повноважень.

2021 рік:

– завершення формування новоутворених органів місцевого самоврядування;

– завершення формування комунальної власності новоутворених громад;
– завершення формування/розмежування спільної власності територіальної громади на рівні районів та областей.

2020 рік знову ж значиться як дата завершення процесу об'єднання громад в Україні.

Щодо загальної кількості ОТГ в Україні, які мають бути сформовані на завершальному етапі процесу децентралізації поки що прогнозів немає через динамічність процесу. Старий сайт old.decentralization.gov.ua надає окремо кількість об'єднаних громад для кожної області у розрізі створених та передбачених Перспективним планом.

Але на сьогодні ці дані не є актуальними. Згідно сайту old.decentralization.gov.ua, загальна кількість ОТГ в Україні має налічувати 1105 громад. Це зведений підрахунок даних, розміщених на сайті, без врахування оновлених Перспективних планів для областей.

Близькі до обчислених вище чисел дані Моніторингу процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування (станом на 10.04.2018), що проводиться Мінрегіонбудом.

1200 ОТГ в планах, затверджених урядом, але це лише 73,4% від загальної площі України.

Тому фахівці в даній галузі прогнозують наступні варіанти розвитку ОТГ після 2020 року:

А) Інерційний сценарій. Після 2020 року створено більше 1200 ОТГ, що об'єднують 76% території країни. Інші території поступово будуть доєднуватися до ОТГ або ж "зависнуть" на перехідному етапі.

Таким чином, відповідальність за ситуацію буде передана на місця.

Як наслідок, частина громад опиниться у скрутному становищі, натомість частина отримає переваги від децентралізації, особливо у місцях наявності природних ресурсів. Наприклад, для Полтавщини – це газовидобувні громади.

Головним ризиком розвитку даного сценарію буде поділ громад на "багаті – бідні". "За" сценарій такі фактори як поступовість процесу для населення, передача відповідальності на місця, можливість уникнення непопулярних реформ.

Б) Централізований сценарій – централізоване об'єднання ОТГ у більші утворення.

Даний сценарій дозволяє швидко розв'язати проблему слабких ОТГ, дославши їх до більших центрів

Але даний сценарій несе багато ризиків:

– Ризик довіри до влади – необхідність наявності політичного кредиту довіри у влади. Він може з'явитися у разі одностайної перемоги на виборах 2019 року однієї з політичних сил або формування єдиної більшості. В іншому – процес не відбуватиметься.

– Централізоване планування об'єднання – для швидкого впровадження необхідна координація на місцях та передання більших повноважень до ОДА або структур, що їх змінять. Це викличе конфлікти між представниками місцевих інтересів та "еліт". Необхідно враховувати і спротив місцевих інтересів подальшому укрупненню.

– Спротив місцевих громад – викликаний, в т.ч. попередньою агітаційною кампанією "за" децентралізацію та об'єднання.

В) Добровільний сценарій - об'єднання ОТГ на добровільних засадах.

Після 2020 року та завершення об'єднання громад приймається нормативно-правова база щодо подальшого добровільного об'єднання ОТГ – проведення другого етапу децентралізації. Уряд не створює або створює мінімальні стимули зі свого боку для ініціювання об'єднання та бере мінімальну участь у процесі (контрольна функція), передаючи повноваження безпосередньо до громад.

Таким чином, ОТГ отримують шанс об'єднатися у бажаних межах. Але імовірно ОТГ з високим рівнем доходів просто не захочуть об'єднуватися з іншими громадами, а питання об'єднання кількох слабких ОТГ в одну та соціально-економічні вигоди від цього необхідно розглядати в кожному випадку окремо.

Ризиком даного сценарію є, знову ж, нерозв'язання проблеми самостійного існування ОТГ [7].

5 листопада 2018 року на другій щорічній конференції партнерів DOBRE "Стратегічний розвиток та інвестиції" представники ОТГ, бізнесу і міжнародних фондів одногослосно підтримали ідею щодо 100% покриття об'єднаними громадами території України до 2020 року. Отримала й підтримку ідея

переходу з 2019 року на адміністративне рішення щодо об'єднання. І вона може бути реалізована після прийняття парламентом законопроекту «Про засади адміністративно-територіального устрою України». Як зазначив міністр регіонального розвитку, будівництва та ЖКГ України Геннадій Зубко, "Вже створено 838 об'єднаних громад і ми ставимо собі завдання до 2020 року завершити процес об'єднання". Він підкреслив, що у 2018 році стоїть конкретне завдання – створити об'єднані громади, які внесено в перспективні плани. "Ми розраховуємо, що буде приблизно 1400–1450 ОТГ. Наразі їх – 1206" [8].

Отже, можемо спрогнозувати, що 2019 рік буде важливим для визначення подальших кроків проведення адміністративно-територіальної реформи в цілому та децентралізації зокрема.

Література:

1. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 р. (зі зм. та доп.) // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19>
2. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад: Постанова Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 р. (зі зм. та доп.) // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF>
3. Про місцеві вибори: Закон України від 14.07.2015 р. (зі зм. та доп.) // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/595-19>
4. Про Порядок призначення перших виборів депутатів сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад та відповідних сільських, селищних, міських голів: Постанова Центральної виборчої комісії від 12.02.2016 р. (зі зм. та доп.) // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0032359-16>
5. Офіційний сайт Центральної виборчої комісії: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.cvk.gov.ua/>
6. Негода В. Нова державна регіональна політика в Україні – шлях до успіху / В. Негода // Стратегія розвитку. – №2, – 2017. – С.4-8.
7. Донченко К. Сценарії децентралізації. Що очікує ОТГ після 2020 року: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://biz.censor.net.ua/resonance/3074295/stsenar_detsentralzats_scho_ochku_otg_psllya_2020_roku
8. Зубко Г. До 2020 року Україна має завершити процес об'єднання громад [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/do-2020-roku-ukrayina-maye-zavershiti-proces-obyednannya-gromad-gennadij-zubko>



Сторожук Ірина Петрівна,

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

САМООПОДАТКУВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД: ПРАВО ЧИ ФІКЦІЯ?

Ще одним досить проблемним моментом в забезпеченні податкової самостійності є надання права місцевим громадам на самооподаткування.

Самооподаткування – форма залучення на добровільній основі за рішенням зборів громадян за місцем проживання коштів населення відповідної території для фінансування разових цільових заходів соціально-побутового характеру (ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [1]).

Треба взяти до уваги, що в цьому Законі є лише визначення але відсутня регламентація самого процесу. Натомість правове регулювання самооподаткування покладається навіть не на закон, а на застарілий, реанімований нормативний акт, а саме Указ Президії Верховної ради Української РСР 1984 року №145 [2], який є чинним на даний момент і діє в частині, що не суперечить чинному законодавству України.

Крім того, що даний документ морально застарілий і його норми неузгоджені. Незрозуміло чому але, відповідно до даного п. 1 Указу, самооподаткування населення може проводитись лише у сільській місцевості з метою залучення додаткових коштів для здійснення заходів по благоустрою і соціально-культурному розвитку населених пунктів [2]. Однак вже в п. 8 цього ж Указу вказано, що рішення зборів передається виконавчим комітетом сільської ради до виконавчого комітету районної, міської, районної в місті ради. Причому логічного зв'язку між сільською радою і міською чи тим більше районною в місті взагалі зв'язку нема ніякого.

Виходячи з логіки даного Указу застосування самооподаткування можливо лише в тих територіальних громадах де це рішення може прийняти схід або загальні збори села. Тобто самооподаткування може використовуватись лише в територіальній громаді одного села.

До речі досить неоднозначним є визначення правомочності даного сходу села (п. 3 Указу) «Загальні збори (сход), на яких розглядається питання про самооподаткування, є правомочними, якщо на них присутня більшість громадян, що досягли 18-річного віку» [2]. Незрозуміло чи це з тих що прийшли має бути більшість повнолітні чи це мають прийти на збори більшість повнолітніх мешканців даного села.

А якщо мова йде про об'єднану територіальну громаду то на її території самооподаткування не можливе бо не можливо ухвалити це рішення

бо немає можливості зібрати схід громади членами якої є кілька сіл. Однак вже в п.9 Указу прописано, що рішення загальних зборів (сходу) громадян про проведення самооподаткування є обов'язковим для всіх громадян, які проживають у населеному пункті (його частині) чи в декількох населених пунктах на території відповідної сільської Ради. Тоді логічне питання як зібрати загальні збори кількох сіл (а територіальні громади об'єднують 3, 5, 6, 10 сіл) і щоб на них була присутня більшість дорослого населення? Можливо тоді потрібно приймати його в кожному старостинському окрузі і тут можуть бути різні варіанти: більшість старостинських округів не погодилась, або навпаки погодилась більшість – які подальші дії?

Виникає також питання чи можливо прийняти таке рішення окремо в одному старостинському окрузі який потребує цих коштів на власні потреби? За логікою ніби можна однак залишити кошти в себе не можуть бо вони повинні бути передані на рахунок виконкому відповідного органу самоврядування тобто на рахунки ОТГ.

Отже, можна зробити однозначний висновок, що ні про яку правову регламентацію процесу самооподаткування в Указі Президії Верховної ради Української РСР 1984 року №145 взагалі не йдеться бо питань виникає більше ніж відповідей. Навіть саме поняття «самооподаткування» некоректне. Оподаткування – це законодавчо врегульований процес встановлення та стягнення податку, визначення його ставки, об'єкту та суб'єкту оподаткування, а також порядок його сплати. В даному ж документі крім суб'єкта немає визначення більше жодного з необхідних елементів не кажучи вже про відсутність законодавчо врегульованого процесу. Тому положення даного нормативно-правового документу є декларативними і нежиттєздатним.

Є і об'єктивні причини непоширення самооподаткування мешканців територіальних громад: по-перше, низька добровільність сплати цих платежів в силу тотального зубожіння сільського населення; по-друге, відсутність процедури відслідкування цільового використання зібраних коштів; по-третє, відсутність відповідальності за розтрату чи не ефективності їх витрачання.

Загалом же, світовий досвід свідчить про позитивні ознаки даної форми оподаткування, оскільки в зарубіжних країнах муніципалітети на добровільній основі безпосередньо або шляхом референдуму можуть впроваджувати додаткові платежі для фінансування суспільних послуг на місцевому рівні (наприклад, будівництво доріг, заощення тротуарів, освітлення вулиць, газифікація, водопостачання тощо). Поширення в Україні практики самооподаткування мешканців територіальних громад є об'єктивною необхідністю, викликаною неспроможністю мобілізувати достатній обсяг надходжень для забезпечення потреб органів місцевого самоврядування саме базового рівня [3].

Тому, на нашу точку зору, введення в Закон України «Про місцеве самоврядування» норми про самооподаткування передчасне і не виважене. Можливо в громаді і буде потреба в додатковому фінансуванні певних потреб які вона погодиться оплатити за власний рахунок, однак це буде не самооподаткування, а фінансування на добровільних засадах (наприклад, платежі на утримання ставок для спільного користування членами громади; платежі на благоустрій і впорядкування кладовищ). Механізм такої фінансової допомоги членами громади для вирішення своїх нагальних потреб також має бути детально прописаний в законодавстві.

Література:

1. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України (Редакція від 24.02.2018) // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1997, № 24, ст.170
2. Про самооподаткування сільського населення : Указу Президії Верховної ради Української РСР 1984 року №145 // *Відомості Верховної Ради* , 1984, № 19, ст. 364 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/6853-10>
3. Планування та управління фінансовими ресурсами територіальної громади [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://pidruchniki.com/84014/finansii/samoopodatкування>



Терещенко Тетяна Василівна,

декан факультету управління та економіки Хмельницького університету управління та права, кандидат економічних наук, доцент

Романова Валентина Василівна,

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

СТАРОСТА ЯК АТРАКТОР ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ ОБ'ЄДНАНОЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ

Реформування територіальної організації влади в Україні та посилення процесів децентралізації передбачають забезпечення сталого розвитку об'єднаних територіальних громад (ОТГ) та зміцнення їх економічного потенціалу. У контексті сучасної управлінської парадигми актуалізується роль керівника громади (у нашому випадку – старости об'єднаної територіальної громади) у забезпеченні економічного розвитку та акумуляції зусиль територіальної громади.

Синергетичний підхід до окремих аспектів публічного управління в умовах реформи територіальної організації влади в Україні на високому науковому рівні обґрунтовується у працях таких вчених як Письменний І., Бойчук-Бойко Л., Серьогін С., Дрешпак В., Нижник Н. та ін.

На нашу думку, на особливу увагу заслуговує дослідження окремих проблем управління на базовому рівні, насамперед, визначення ролі та рис, які повинні бути притаманні старості для забезпечення формування економічного потенціалу відповідної ОТГ. У зв'язку з цим, метою цього дослідження є обґрунтування ролі старости як атрактора економічного розвитку об'єднаної територіальної громади.

Економічний розвиток громади є результатом діяльності суб'єктів господарювання, органів місцевого самоврядування та інших зацікавлених сторін, спрямованою на максимізацію економічних ресурсів громади. Зі свого боку, економічний розвиток сприяє покращенню добробуту, розширенню можливостей працевлаштування та підвищенню якості життя громадян. Загальновизнаним є той факт, що економічний розвиток закладає основу для національного зростання, забезпечує прискорення темпів зростання продуктивності (ключової економічної мети), стимулюючи інвестиції в нові та існуючі підприємства з високим потенціалом зростання і створюючи такі місцеві чинникові умови, які тривалий час сприятимуть економічному піднесенню.

Метою економічного розвитку об'єднаної територіальної громади є зміцнення її економічного потенціалу, ефективне його використання і, на цій основі, забезпечення економічного зростання й добробуту населення та впевненості людей в кращому майбутньому.

Задля успішного поступу у цьому напрямі важливо забезпечити керованість та цілеспрямованість відповідних процесів та дій; акумуляцію наявних ресурсів та синхронізацію зусиль щодо їхнього раціонального використання. Безумовно, необхідним в досягненні бажаних результатів є об'єднання зусиль публічних, ділових та неурядових партнерів. На нашу думку, такі завдання на рівні об'єднаної територіальної громади повинен і може реалізувати староста. Староста сьогодні має бути своєрідним атрактором, який забезпечує переведення відповідної системи (у нашому випадку, - економіка ОТГ) у визначений стан, впорядковує її складові, визначає взаємодії та взаємозалежності, використовуючи наявний потенціал самоорганізації громади.

У науковій літературі, присвяченій синергетичним аспектам управління, атрактором (від англ. «attract» – притягати) прийнято розуміти таку характеристику системи, яка передбачає існування певного елемента системи або групи чинників, завдяки яким (навколо яких) система набуває стійкості (статика системи) або рухається в заданому напрямі (динаміка системи). Іншими словами, атрактор є атрибутом, який застосовується для пояснення поведінки систем, і означає стан, до якого тяжіє або в якому перебуває система [1].

На наше переконання, староста як атрактор економічного розвитку ОТГ має бути спроможним формувати і розвивати місію громади, перспективи її розвитку, систему цінностей, побудовану на щирості, чесності, підтримці, партнерстві тощо; брати участь у створенні та постійному вдосконаленні управлінської системи, підтримувати мотивовану працю підлеглих та, й загалом, представників громади; заохочувати громаду до реалізації проєктів і програм на їх території; співпрацювати з усіма зацікавленими особами (громадянами, бізнес-структурами, органами влади, партнерами, інвесторами тощо) [2].

Староста повинен розуміти та ефективно вирішувати проблеми своєї територіальної громади, забезпечувати відкритість діяльності територіальних органів влади з тією метою, аби у громадян формувалось відчуття довіри до них та захищеності їхніх інтересів і задоволення потреб.

Згідно з чинним законодавством України, староста об'єднаної територіальної громади уповноважений виконувати функції переважно підтримуючого, інформаційно-методичного або координуючого характеру, наприклад: 1) представляти інтереси жителів громади у виконавчих органах ради відповідного рівня; 2) надавати допомогу у підготовці документів, що подаються представниками громади до уповноважених органів місцевого самоврядування; 3) брати участь у підготовці проєкту бюджету територіальної громади в частині фінансування програм, що реалізуються на території відповідного села, селища; 4) вносити пропозиції до виконавчого комітету відповідної ради з питань діяльності підприємств, установ, організацій комунальної форми власності та їх посадових осіб території тощо [3].

Але ми вважаємо, що компетенції старости ОТГ мають виходити далеко за межі цих функцій. Староста, виконуючи роль атрактора, повинен бути тією активною силою, що ініціює суспільно важливі завдання та докладає зусиль щодо організації їх виконання. При цьому важливо мати високу фахову підготовку, неабиякі лідерські якості, патріотизм, почуття відповідальності, розуміння потреб громади, правильно оцінювати потенціал розвитку відповідної території. Староста повинен усіляко показувати інтерес та завзяття у досягненні поставлених цілей, а також своєю поведінкою спонукати інших представників територіальної громади до участі у вирішенні її проблем.

Поділяємо думку Письменного І.В., що основними рисами старости об'єднаної територіальної громади як атрактора її економічного розвитку мають бути наступні [2]:

- перспективне мислення та вміння ідентифікувати пріоритети економічного розвитку територіальної громади;
- спроможність до здійснення об'єктивного аналізу процесів організації та самоорганізації в територіальній громаді, детермінації потенціалу та динаміки його розвитку;

– уміння виокремлювати ключові виклики (проблеми та перспективи) життєзабезпечення представників територіальної громади, застосовувати, у разі необхідності, інструменти антикризового управління;

– уміння кооперуватися, налагоджувати ефективні комунікації з представниками територіальної громади;

– здатність раціонально, з максимальною продуктивністю використовувати наявні реальні та номінальні ресурси громади;

– спроможність до критичного аналізу та оцінки кінцевої ефективності прийнятих управлінських рішень.

Переконані в тому, що обрання на посади старост саме тих осіб, яким притаманні ці риси та їх подальша плідна робота дозволять об'єднаним територіальним громадам ставати самодостатніми, конкурентоспроможними, економічно активними, а також такими, що сприятимуть підвищенню рівня добробуту громадян.

Список використаних джерел

1. Бойко-Бойчук Л. В. Процеси самоорганізації соціально-політичних систем (масштаб територіальної громади міста) /Л.В. Бойко-Бойчук // Наукові записки. – К.: ІПіЕНД НАНУ, 2004. – С. 284-294.
2. Письменний І. В. Лідери територіальних громад як атрактори ефективного суспільного розвитку /І.В.Письменний //Аспекти публічного управління. – Том 5. – №11. – 2017. – С.53-59.
3. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 5.02.2015 року №157-VIII //Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2015. – №13. - ст.91 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19>



Требик Людмила Петрівна

доцент кафедри публічного управління та адміністрування

Хмельницького університету управління та права,

кандидат наук з державного управління

РОЗВИТОК МЕРЕЖЕВИХ СТРУКТУР УПРАВЛІННЯ УМОВА ЕФЕКТИВНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ

Удосконалення організації управління в органах державної влади та органів місцевого самоврядування передбачає комплекс заходів, пов'язаних з раціоналізацією функціонально-ієрархічного розподілу праці та організаційних структур управління, типізацією управлінських процедур, оптимізацією чисельності управлінського апарату тощо [1, с. 214].

У цьому контексті заслуговує на увагу проблема активізації розвитку мережових структур управління. Їхня своєчасність і пріоритетність пояснюється тим, що адміністративне управління вимагає значних затрат часу на узгодження численних завдань, що виникають в управлінні, та не встигає оперативно й адекватно реагувати на нові умови. Проте чимало таких завдань можуть бути успішно вирішені самостійно в тих місцях і на тих рівнях, де вони виникають.

У зв'язку з цим ми вважаємо, що перехід до мережових структур управління постає нині стратегічним напрямом проголошеної децентралізації влади. При цьому пріоритетами мають стати розвиток реального, а не показного самоуправління, відмова від адміністративного примусу, створення умов для максимального ефективного використання потенціалу співробітників та їх високої мотивації, впровадження принципів добросовісної конкуренції і змагальності для досягнення соціально значущих результатів професійної діяльності в органах державної влади та органах місцевого самоврядування.

На відміну від традиційних функціональних структур, у мережових структурах управління функції централізації різко звужуються аж до їх повного розчинення в новій системі взаємозацікавленої соціально-технологічної взаємодії та партнерства.

Важливо зазначити, що структура мережевої системи управління, на відміну від традиційної ієрархічної, формується на принципах безперервної адаптації до змін зовнішнього середовища, використанні роботи команд і проектів. Причому центрами формування рішень щодо вирішення проблем виступають об'єднані в команди співробітники органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Важливим елементом при цьому є інтенсивна внутрішня ротація, що полягає в переведенні співробітників з однієї посади на іншу для максимальної відповідності кадрів вирішуваним завданням. Така ротація постає одним із найсильніших стимулів як особистісного, так і організаційного розвитку.

Заслужують на увагу особливості управління мережевими структурами. Основними серед них ми вважаємо такі: відмова від принципу жорсткої вертикальної ієрархії, перехід від управління по вертикалі до управління по горизонталі та самоуправління, робота навколо вирішуваних проблем на основі команд і проектів. Важливо наголосити, що в такій структурі суб'єкт управління виконує одночасно кілька функцій, будучи, наприклад, керівником одного проекту експертом іншого, рядовим виконавцем третього, що максимально реалізує його внутрішній потенціал.

На нашу думку, головним принципом успішності функціонування таких структур є надання можливостей максимальної відповідності кваліфікації, компетентності, здібностей і знань кожного співробітника вирішуваним у колективі проблемам. На відміну від ієрархічних, мережові

системи забезпечено від небезпеки бюрократизації. Вони навіть можуть сприяти процесу дебіюрократизації організаційної структури, оскільки працюють в умовах внутрішньої конкуренції, гнучкої, максимального сприяння інноваційному розвитку, здатності до саморозвитку.

Сутність мережевих структур полягає у формуванні нової культури суб'єкт-об'єктних відносин та організаційних взаємовідносин, побудованих на мінімізації адміністративної ієрархії та вертикального ланцюга команд і рішень, активації людських ресурсів та інтелекту.

У сучасних умовах функціонування органів державної влади і органів місцевого самоврядування важливо пам'ятати, що мережеві структури управління, застосовані при горизонтальній ієрархії, створюють усі можливості для ліквідації та упередження негативних шаблонів, притаманних бюрократизованим системам, а також формування сприятливого та доброзичливого внутрішньо організованого середовища. Важливо при цьому, що об'єднання співробітників у робочі команди відбувається на основі професійності/професіоналізму, що дозволяє уникнути багатьох конфліктів.

Крім цього, як свідчить аналіз, адміністративно-бюрократичні та мережеві структури управління принципово відрізняються за, по-перше, характером взаємодії СУ та ОУ, по-друге, ставленням до кінцевого результату їхньої взаємодії. Так, типова адміністративно-бюрократична модель має вигляд перевернутої піраміди (рис. 1) [2, с. 335].

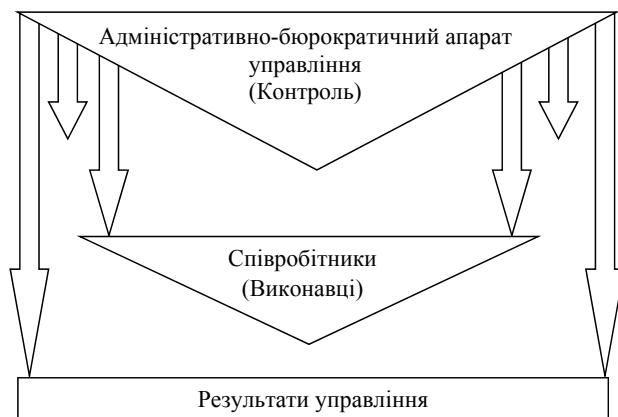


Рис. 1. Адміністративно-управлінська піраміда

Як свідчить рис.1., адміністративно-управлінська піраміда, деформуючись, чинить опір інноваціям, абсолютизує роль адміністративних вказівок, нівелює цінність самостійного розвитку.

Зрозуміло, що структура організаційного мережевого типу повністю протилежна адміністративно-бюрократичній піраміді. Її протилежність пояснюється тим, що в ній концентрація влади поступається місцем децентрації, відбувається децентралізація в стратегічно важливих зонах та напрямках.

При цьому співробітники набувають статусу людського капіталу та найціннішого організаційного активу, кожний елемент якого володіє унікальністю та містить внутрішні резерви та потенціал, які необхідно максимально використати в процесі професійної діяльності в органах державної влади та органах місцевого самоврядування (рис. 2.).

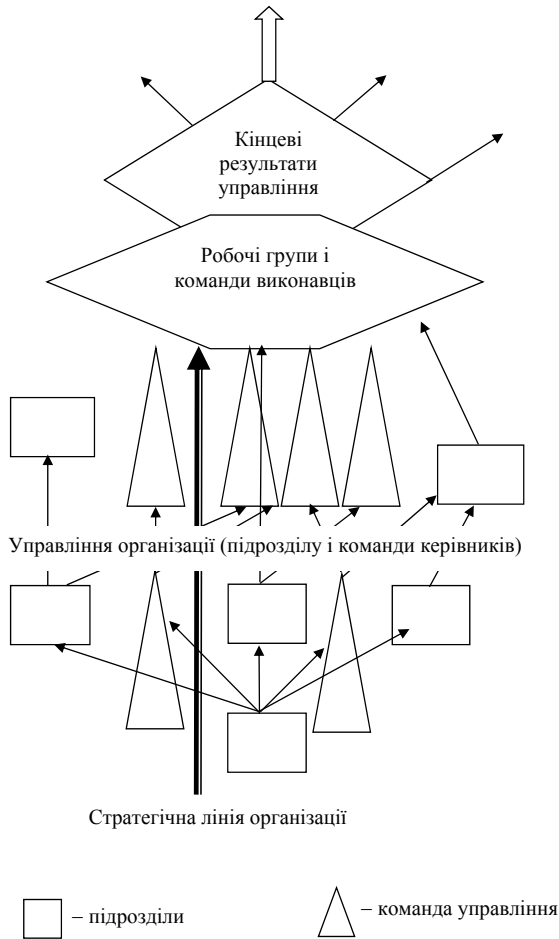


Рис. 2. Структура управління мережевого типу

Як видно з рис. 2., в сучасних організаціях, які використовують мережеву структуру управління, замість ієрархічних потоків інформації застосовується вільний та неформальний обмін інформацією. Таким структурам в найбільшій мірі притаманні прозорість комунікації, децентралізація та вільна циркуляція інформації, що робить їх найдосконалішими комунікаційними мережами.

Науковцями [2, с. 316-317] виокремлено низку характерних рис мережевих структур управління, зокрема:

- самокеровані команди з максимальним ступенем свободи стають основними центрами аналізу проблем, формування й прийняття рішень;

- адміністративні рішення в організаціях з управлінням мережевого типу підтверджують та не суперечать рішенням, що приймаються самостійно командами співробітників;

- перехід реальної влади до керівників команд та перетворення її на експертну владу, побудовану на знаннях, а не на адміністративному тиску;

- перетворення сутності адміністративної влади на набуття нею сучасного призначення – обслуговування мережевої структури та створення умов для ефективної діяльності команд та максимального потенціалу кожного співробітника;

- висока стійкість мережевої системи управління до змін як результат моделювання нею розвитку живих систем;

- логічність, міцність, природність мережевої системи на відмінну від ієрархічно жорстких та неповоротких адміністративних структур;

- кінцеві результати – первинні, програмовані, досягаються не за "вказівкою зверху", а на основі ініціативи та інноваційного мислення членів команд;

- вияв довіри до свого персоналу;

- забезпечення підготовки та навчання персоналу для роботи в командах;

- повна ліквідація бюрократії;

- головна мета – досягнення соціально значущих кінцевих результатів на основі деконцентрації та передачі влади найбільш компетентним керівникам середньої ланки управління чи/і співробітникам;

- швидкий розвиток усіх складових людського капіталу як найважливішої організаційної цінності.

На нашу думку, сучасний етап функціонування органів державної влади і особливо органів місцевого самоврядування потребує формування в них структури управління мережевого типу.

Література:

1. Ксенофонтowa X.З. Социология управления [Текст] : учеб. пособие / X.З. Ксенофонтowa. – М. : КНОРУС, 2010. – 288 с.
2. Маленков Ю.А. Современный менеджмент [Текст] : учебник /

Ю.А.Маленков; СПбГУ, экон.факультет. – М. : ЗАО "Издательство "Экономика", 2010. – 439 с.



Фасолько Т.М.,

*кандидат економічних наук,
доцент кафедри публічного управління та адміністрування
(математики, статистики та інформаційних технологій) Хмельницького
університету управління та права, м. Хмельницький,*

Сем'ячук П.М.,

*кандидат економічних наук,
доцент кафедри підприємництва та економічної теорії
Хмельницького економічного університету, м.Хмельницький*

МОДЕЛЮВАННЯ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТІ ЕКОНОМІЧНИХ РІШЕНЬ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Нескінчені реформи, які проводяться урядами нашої країни і тягнуть за собою шалені фінансові витрати, не дають такого бажаного результату вже впродовж 28 років через ігнорування множини факторів, які мають колосальний вплив на політичну та економічну ситуацію в країні. Державні управлінські рішення, зазвичай, є лише відповіддю на непередбачувані економіко-політичні ситуації на кшталт вимог МВФ, світової фінансової кризи чи військового вторгнення і носять лише вимушений, ймовірнісний, найчастіше недостеменний характер і абсолютно не передбачають оцінювання ймовірностей, ризиків та кількісних наслідків для фінансової сторони прийняття державотворчих рішень. Тому наразі особливу актуальність носять наукові дослідження, які синтезують принципи економіко-математичного моделювання та державного управління через проведення сценарних розрахунків наслідків здійснюваних управлінських рішень з метою аналізу, планування, прогнозування та отримання кількісної оцінки діяльності держави. Власне економічна компонента державного управління є ключовою матеріальною основою державотворення, позаяк планує, моделює, організовує, регулює, координує, мотивує і контролює систему життєзабезпечення країни. Від кількості та якості прийнятих економічних рішень державного рівня прямо пропорційно залежить курс національної економіки, основні макроекономічні показники, а найголовніше – рівень життя населення й динаміка його добробуту.

З вищесказаного випливає, що результативність прийнятих економічних рішень є неперервною функцією від ефективності їхнього прийняття.

Під ефективністю прийняття економічних рішень маємо на увазі їхню кількість, вчасність, коректність, рівень виконання, політичну чистоту тощо. Під результативністю прийнятих економічних рішень – вартісний ефект отриманих вигод країною і населенням. Саме тому, використовуючи методи математичного аналізу, змодельємо результативність прийнятих економічних рішень державного управління за допомогою обчислення площ плоских фігур.

Як відомо, будь яке економічне явище або процес можна задати відповідною функцією. Наше дослідження почнемо з найпростішої, яка описує варіанти абсолютно позитивної результативності прийнятих управлінських рішень економічного характеру з характерними їм спадною, зростаючою та хвилеподібною віддачею за умови позитивної ефективності прийняття економічних рішень: $x = a$; $x = b$; ($a < b$). Нехай кількість прийнятих управлінських економічних рішень y в кожному випадку обмежується відрізками $[a; b]$ осі Ox , де $x = a$; $x = b$; ($a < b$) (рис. 1). Перший варіант, що описаний фігурою $aABb$, характеризує перманентно спадний характер віддачі кожного наступного управлінського рішення. У другому варіанті, що описаний фігурою $aCDb$, спостерігаємо тенденцію зростаючої результативності кожного наступного реалізованого управлінського рішення. Найбільш наближеним до дійсності є третій варіант, що описаний фігурою $aEFb$, й описує хвилеподібну тенденцію впливу прийнятих управлінських економічних рішень на розвиток країни та добробут населення.

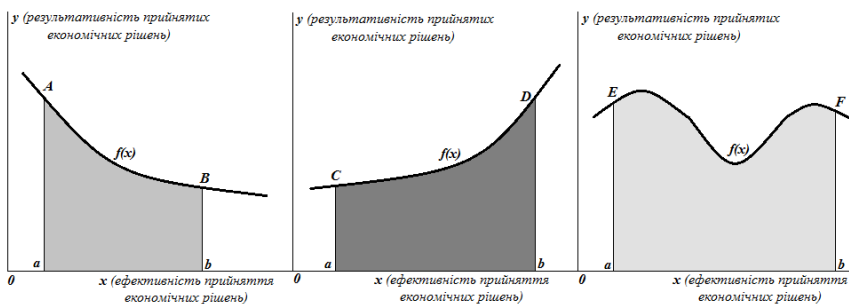


Рис. 1. Варіанти абсолютно позитивної результативності прийнятих економічних рішень¹

Вартісний ефект отриманих вигод країною і населенням від прийнятих економічних рішень обчислюється площею відповідної криволінійної трапеції:

¹ Складено авторами

$$S = \int_a^b f(x)dx \quad (1)$$

Тепер змодельуємо випадок абсолютно позитивної результативності прийнятих економічних рішень за умови позитивної й негативної ефективності їхнього прийняття. Це може бути за умови несвоєчасного, запізненого або помилково прийнятого рішення. До прикладу поліноміальна функція може виглядати наступним чином: $y = f(x) = x^2 - 2x + 2$ (рис. 2). Це означає, що затягування або неприйняття потрібного управлінського рішення чи прийняття помилкового рішення дає свої наслідки, окреслені частиною фігури, розміщеною в другій чверті. Це означає, що негативна ефективність прийняття економічних рішень гальмує розвиток країни, але економіка функціонує, створюється національний продукт, формується національний дохід, працівники отримують заробітну плату – проте не такі обсяги матеріально-фінансових, які можна було б отримати за умови ефективно прийнятих рішень.

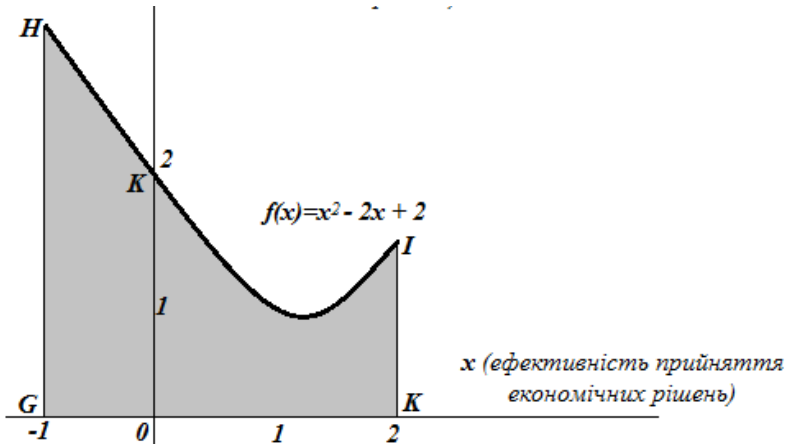


Рис. 2. Позитивна результативність прийнятих економічних рішень за умови позитивної й негативної ефективності їхнього прийняття²

Якщо вартісний ефект отриманих вигод країною і населенням від прийнятих економічних рішень виміряти у мільярдах грошових одиниць та використовуючи формулу 1, отримаємо розв'язок:

$$S_{ГНП} = \int_{-1}^2 (x^2 - 2x + 2) dx = 6 \quad (\text{млрд.гр.од})$$

² Складено авторами

Розглянемо найбільш реалістичний випадок державного управління – позитивна й негативна результативність прийнятих економічних рішень за умови позитивної й негативної ефективності їхнього прийняття. За такої ситуації економіка країни і частина населення зазнає втрат (фігури у III і IV чвертях), частина яких, у свою чергу, є результатом зловживань. Найпростіший вигляд такої функції – $y = f(x)$, $x \in [-7; 8]$ (рис. 3), а обчислення площі складеної фігури LMNPQRS слід здійснювати за такою формулою:

$$S = \int_a^b |f(x)| dx \quad (2)$$

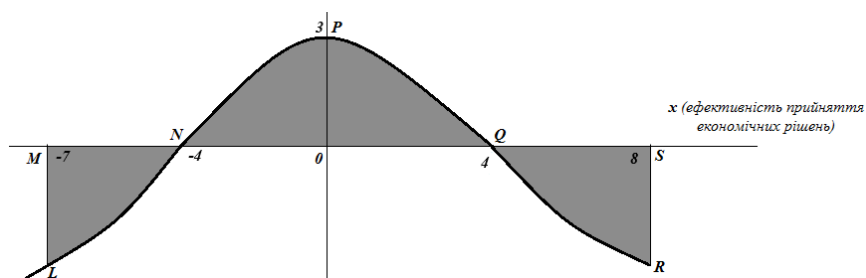


Рис. 3. Позитивна й негативна результативність прийнятих економічних рішень за умови позитивної й негативної ефективності їхнього прийняття³

Отже, використовуючи інтегральне числення, нами змодельовані три випадки результативності прийнятих економічних рішень за різних умов ефективності їхнього прийняття. При цьому з'ясовано, що державне управління – це діяльність, яка повинна враховувати щонайбільше аспектів при прийнятті економічних рішень з метою запобігання матеріально-фінансовим втратам країни та населення.



³ Складено авторами



*Щепанський Едуард Валерійович,
професор кафедри публічного управління та адміністрування
Хмельницького університету управління та права,
кандидат економічних наук, доцент*

СТИМУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ТУРИЗМУ ЯК ЧИННИК ЕКОНОМІЧНОГО ЗРОСТАННЯ ОТГ В УКРАЇНІ

Одна з ключових та найрезультативніших реформ, що сьогодні має потужну публічну підтримку суспільства – реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на засадах децентралізації. Президент України вважає децентралізацію питанням цивілізаційного вибору, політичної культури та складовою частиною європейського та євроатлантичного курсу держави. Однак, варто відзначити, що процес формування ОТГ супроводжується постійною появою цілого списку проблематичних питань, що потребують оперативного законодавчо-нормативного регулювання, що стосуються як безпосередньо процесу об'єднання, так і організації системи управління на реформованих територіях, фінансового, матеріального та організаційного забезпечення їх розвитку.

Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування в Україні за 2018 рік показує, що Хмельницька область займає лідерські позиції в рейтингу областей країни по більшості показників проведення реформи. Зокрема, ОТГ Хмельниччини покривають 56,8% території області і область є однією з не багатьох, яка має затверджений Кабінетом Міністрів України перспективний план формування ОТГ, які покриють 100% території області.

Як показує практика, виконання завдання з покращення якості життя населення вирішується по-різному через особливості економічної структури різних територій та існування громад з різним потенціалом та можливостями.

Традиційно вважається, що одним з основних інструментів стимулювання економічного зростання регіонів і ліквідації регіональних диспропорцій є підвищення гнучкості економік регіонів шляхом створення сприятливих умов для використання регіональних і місцевих чинників економічного зростання. Як правило, це передбачає делегування відповідальності за виконання певного набору економічних завдань управлінським органам нижчого рівня, які спроможні їх виконувати. Становлення ОТГ в Україні потребує пошуку реальних напрямів їх економічного розвитку, що підсилило зацікавленість формами і методами туристичного обслуговування населення, які активно використовуються у практиці зарубіжних країн.

Протягом декількох поколінь значна частина населення України користувалася туристичними послугами, у результаті чого потреба в них стала масовою, тобто увійшла в норму життя, стала частиною національної культури. Нерідко туризм виявлявся в різних країнах тим важелем, використання якого дозволяло оздоровити всю національну економіку країни.

Туристично-рекреаційна галузь відіграє значну роль у формуванні валового внутрішнього продукту, створенні додаткових робочих місць, забезпеченні зайнятості населення й активізації зовнішньоторговельного балансу. Туризм впливає на такі ключові галузі економіки як транспорт і зв'язок, будівництво, сільське господарство, виробництво товарів народного споживання й інші, тобто виступає своєрідним каталізатором соціально-економічного розвитку держави.

Аналіз різноманітних поглядів на сутність поняття «туризм» дозволив розглядати його з позиції таких підходів: як вид рекреації та соціально-культурної діяльності людей (О. Шаптала [7], М. Мальська [5]); як сукупність певних відносин (Міжнародна асоціація наукових експертів в галузі туризму); як форма міграції населення (Закон України «Про туризм» [6], Великий тлумачний словник сучасної української мови [2]); як галузь національної економіки (М. Кабушкін [3], В. Кифяк [4]); як складна соціально-економічна система (В. Азар [1]).

З'ясовано, що в сучасній науці державного управління мало приділено уваги питанню функціонування агентств регіонального розвитку як механізмів державного регулювання. Під агентством регіонального розвитку ми пропонуємо розуміти організацію, основною метою діяльності якої є забезпечення соціально-економічного розвитку регіонів та громад, яка є незалежною від органів державної влади чи місцевого самоврядування, але працює в тісному взаємозв'язку з ними на засадах державно-приватного партнерства та є одним із суб'єктів реалізації державної регіональної політики.

Огляд основних державних документів, що визначають концептуальні засади регіональної політики в Україні показав, що з однієї сторони важливість та необхідність інституційного забезпечення регіонального розвитку, а з другої – відсутність жодного нормативно-правового акта, який чітко визначав би правовий статус АРР, правові й фінансові засади їх створення та функціонування, принципи їх співпраці з місцевими органами державної влади й органами місцевого самоврядування.

Таким чином, відповідно до масштабів діяльності, АРР можуть надавати як перелік індивідуальних послуг для бізнесу (розроблення бізнес-планів та інвестиційних проектів, аналіз ефективності інвестицій, проведення маркетингових досліджень, фінансовий аналіз господарської діяльності тощо), так і виконання завдань всієї територіальної громади (розробка стратегічних

планів розвитку, програм регіонального розвитку, систем планування гармонійного розвитку території тощо).

Список використаних джерел:

1. Азар В. И. Экономика и организация международного туризма. М. : Экономика, 1984. 239 с.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. К. : Ірпінь ВТФ «Перун», 2004. 1440 с.
3. Кабушкин Н. И. Менеджмент туризма : учебн. 3-е изд., испр. Минск : Новое знание, 2002. 158 с.
4. Кифяк В. Ф. Організація туризму: навчальний посібник. Чернівці : Книги. XXI, 2008. 344 с.
5. Мальська М. П., Антонюк Н. В., Ганич Н. М. Міжнародний туризм і сфера послуг : підручник. М-во освіти і науки України, Львів. нац. ун-т ім. І. Франка, ф-т міжнар. відносин, геогр. ф-т. К. : Знання, 2008. 661 с.
6. Про туризм : Закон України від 15.09.1995 р. № 324/95-ВР. Відомості Верховної Ради України (ред. від 26.04.2014 р., підстава 1193-18). 2014. № 31. Ст. 241.
7. Шаптала О. С. Автономна Республіка Крим: проблемні питання державного управління сферою рекреаційного обслуговування : монографія. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2003. 264 с.



Александрян Максим Вадимович,

*студент 4 курсу факультету управління та економіки
Хмельницького університету управління та права*

МОДЕРНІЗАЦІЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В ПРОЦЕСІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Сучасний процес модернізації публічного управління України є необхідною реакцією на виклики часу, закономірною відповіддю на запити широких кіл громадськості, що прагнуть жити в цивілізованому світі. Водночас цей процес виявляє значні труднощі, що породжені насамперед радянським минулим, збереженням рудиментів тоталітаризму в його соціальних і управлінських формах. Поряд з цим, український соціально-управлінський процес демонструє «стихію знання», тобто низький рівень теоретичного і метатеоретичного усвідомлення цілей і завдань пропонуваніх трансформацій або недостатню наукову обґрунтованість, відсутність концептуальної і стратегічної визначеності перспектив розвитку

та конкретних рішень. Тому питання розкриття теоретико-методологічних основ модернізації публічного управління України є вельми актуальним і потребує системного висвітлення.

Вихідною тезою цього розгляду має бути визнання необхідності для державно-управлінської практики спиратися на істинне знання, його апробовані форми. Знання з галузі державного управління має свою специфіку, що може бути зведеною до таких рис, як: – міждисциплінарний характер, тобто поєднання управлінської та конкретно-предметної тематики; – єдність гносеологічного (теоретичного) та праксеологічного (метаторетичного) підходів – доповнення теоретичної картини дійсності фіксацією можливостей її зміни; – індивідуалізуюча спрямованість, що дає можливість відтворювати управлінську ситуацію як конкретне поєднання об'єктивних можливостей і суб'єктивних прагнень; – синтез пізнавальних, аксіологічних, концептуальних та методологічних підходів. Розгляд знання в системі державного управління як концептуального розуміння завдань із розвитку суспільства та основи прийняття конкретних рішень зумовлює визнання його індивідуалізуючої, а не узагальнюючої чи тоталізуючої специфіки. Знання як конкретна основа певного управлінського рішення розкриває вихідну ситуацію як неповторне поєднання різних об'єктів і суб'єктів, їх інтересів, тенденцій, можливостей тощо, але не є визначальним чинником вибору певного рішення. Таким чинником є позиція суб'єкта, за яким залишається право певного типу реагування на представлену знаннями ситуацію і тому знання – це інваріантна основа управлінської діяльності.

Одним із найважливіших проблем децентралізації є питання, до якої межі і за якими повноваженнями вона може здійснюватися. Відповідь на це запитання можливо віднайти через розкриття суті терміну «субсидіарність», що означає розподіл владних повноважень, за яким надання управлінської послуги максимально наближається до безпосереднього споживача з урахуванням повноти надання послуги [4, с. 362]. Субсидіарність передбачає «інкапсуляцію повноважень нижніх ланок управління від втручання верхніх, заборону наскрізного керування зверху вниз, тобто перебирання верхніми ланками повноважень нижніх. Повноваження, таким чином, розподіляються знизу вгору за залишковим принципом: верхнім ланкам передаються тільки ті з них, які залишилися нерозподіленими після визначення повноважень нижніх» [1, с. 11].

Децентралізаційні процеси значно впливають на взаємовідносини між центральною владою і місцевим самоврядуванням, проте це неозначає довільного характеру змін, що відбуваються в системі публічного управління. Децентралізація завжди має чіткі межі і залежить від політичної ваги, людських і фінансових ресурсів, якими розпоряджається місцева влада. Окрім того, децентралізація не може існувати поза державою, вона проводиться

за ініціативою центральної влади. Але децентралізація не буде ефективною, у випадку якщо місцеве самоврядування є лише виконавцем політики центральної влади. За таких умов позиції, що обмежують простір місцевого самоврядування, визначають його «діапазон можливостей». Це пояснюється тим, що політико-адміністративна система прагне до збалансування, спираючись на історично сформовані в тій чи іншій країні передумови.

Сьогодні науковці виділяють декілька типів децентралізації:

адміністративна децентралізація, за якої місцева влада підзвітна центральній владі;

політична децентралізація, коли місцева влада теоретично незалежна від держави, наділена повноваженнями і відповідальністю;

бюджетна децентралізація, пов'язана з передачею ресурсів необхідних для здійснення переданої влади і відповідальності;

ринкова децентралізація, яка забезпечує передачу функцій державних інститутів приватному сектору (компанії, недержавні громадські організації), включаючи планування й адміністрування.

В основу сучасного етапу модернізації публічного управління на засадах децентралізації в країнах ЄС покладені такі принципи: побудова громадянського суспільства, ефективність, прозорість, відкритість і підзвітність публічних органів влади, гнучкість та субсидіарність. Ці принципи визначають усю сучасну європейську парадигму публічного управління в ЄС, що отримала назву «доброго врядування» (від англ. – “good governance”) і застосовуються на усіх рівнях управління – загальноєвропейському, національному, регіональному і місцевому. [3, с. 44].

Крім того, децентралізація передбачає розмежування компетенції і конкретизацію повноважень не лише по вертикалі (чітке визначення порядку прийняття рішень керівними органами різного рівня), але й по горизонталі (розподіл та визначення функцій і компетенції всіх інших елементів структури органів публічної адміністрації, крім керівного органу) [2, с. 15].

У науковій літературі виділяють різні види та форми здійснення децентралізації влади. Зокрема, за суб'єктами та сферами впливу виділяють три основні її види:

– територіальну (створення органів публічної адміністрації, які здійснюватимуть урядування в адміністративно-територіальних одиницях самостійно і незалежно від органів державної влади, перебуваючи поза їх ієрархічною системою та підпорядкуванням, тобто органів місцевого та регіонального самоврядування);

– функціональну (визнання самостійних і незалежних спеціалізованих організацій суб'єктами владних повноважень із делегуванням їм права здійснювати певний обсяг завдань публічного характеру);

– предметну (професійне самоврядування як система управлінських

взаємовідносин між усіма представниками певної професії, що реалізується визначеною законом представницькою організацією, яка перебуває під наглядом органів державної влади) [2, с. 1415].

В межах територіальної децентралізації виокремлюють три її системотворчі компоненти: (1) політичну (публічноправовий статус органів місцевого самоврядування походить від специфічного способу формування цих органів та їх представницького характеру. Відповідні конституційні гарантії формування системи органів місцевого самоврядування, її зміст та організація засвідчують незалежність таких органів від держави); (2) адміністративну (на органи місцевого самоврядування покладено завдання, а відтак функції і повноваження щодо задоволення публічного інтересу в межах відповідної території); (3) фінансову (наявність власних фінансових та матеріальних засобів і означає здійснення правомочностей щодо володіння, користування і розпорядження фінансовими ресурсами, які перебувають у власності громад) [2, с. 13].

Проаналізувавши скандинавські країни, можна побачити, що цим країнам притаманна комбінація сильної центральної влади, слабких регіонів і добре розвиненої місцевої автономії. У місцевому самоврядуванні за скандинавською моделлю, на відміну від британської і французької, мають значення аспекти функціональності та громадської участі. Політичний простір детермінований не лише державою, а й низовими рівнями ухвалення рішень, такими як провінції і муніципалітети [5, с. 42].

Швецію, як найбільшу країну скандинавського регіону, неоминула реформа місцевого самоврядування. Вона проходила в декілька етапів, під час яких відбулися адміністративно-територіальні перетворення внаслідок чого місцева влада наблизилась до людей, що дало можливість забезпечувати їх якісними та вчасними публічними послугами. До початку реформ у Швеції було понад 2 тис. муніципалітетів з невеликою кількістю населення. У результаті розпочатої в 90-х рр. ХХст. децентралізаційної реформи чисельність муніципалітетів скоротилась до 280. Крім територіальних змін відбувся і перехід від самоврядування з ознаками прямої демократії до сучасної функціональної репрезентивної системи. Був запроваджений досвід Великобританії, для якої характерні агентські відносини з широкою автономією між рівнями управління, запровадження ринкових відносин у сферу публічних послуг тощо. Така модель управління дає змогу структурам місцевої влади проводити спільну для всієї країни урядову політику й забезпечувати загальнодержавні та місцеві інтереси, необмежуючи місцеву ініціативу та впроваджуючи ефективно місцеве врядування в населених пунктах.

Можна констатувати, що необхідною умовою модернізації публічного управління в Україні є послідовне визначення її теоретико-методологічних

основ та дотримання методологічно визначеної послідовності інституціоналізації форм знання, що здійснюється за принципом від загального до часткового, від концептуальних засад до окремих рішень. Якраз така парадигмальна цілісність буде сприяти успішному проведенню реформ і соціальній легітимності публічного управління в Україні.

Незважаючи на багатоаспектність поняття децентралізації, широту класифікації її видів, форм, моделей, в сутність та зміст цього процесу слід, перш за все, вкладати два основні аспекти. По-перше, розмежування повноважень та відповідальності між центральним, регіональним та місцевим управлінням, по-друге, – розширення можливостей участі громадян у вирішенні політичних, економічних та соціальних проблем. Імплементация децентралізаційних явищ у систему державного управління соціальним розвитком регіонів має здійснюватися у чотирьох основних напрямках: удосконалення організаційної структури державного управління соціальним розвитком регіонів; визначення та розмежування функцій і повноважень усіх суб'єктів управлінської діяльності; модернізація сектора соціальних послуг; удосконалення фінансових механізмів реалізації завдань забезпечення соціального розвитку територій. При цьому важливим фактором даного процесу є чітко визначений вибір типу децентралізації. Тобто, важливою є не просто констатація обраного Україною курсу «радикальної децентралізації влади» як однієї з умов модернізації та оптимізації територіальної та адміністративної основ надання публічних послуг населенню, а й конкретизація виду/ типу/ моделі децентралізації на конституційному та законодавчому рівнях. Крім того, зважаючи на євроінтеграційний курс проголошених реформ, особливого значення набуває європейське розуміння сутності децентралізації. Відтак подальших досліджень потребує вивчення досвіду європейських країн щодо здійснення децентралізації влади та протестованих зарубіжними системами механізмів децентралізації управління у контексті їх впровадження у вітчизняну практику державно-управлінської діяльності.

Література:

1. Білинська М. М. Субсидіарність як базовий принцип децентралізації влади / М. М. Білинська // Сучасні проблеми державного та муніципального управління : Матеріали міжнародної науково-практичної конференції (04.04.2015) / За заг. ред. О. І. Дація, В. Д. Бакуменка, Т. В. Іванової. – К.: Академія муніципального управління, у 2-х частинах, Ч.1, 2015. – С. 9-11.
2. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [Бориславська О. М., Заверуха І. Б., Школик А. М. та ін.]; Центр політико-правових реформ. – К., Москаленко О. М., 2012. – 212 с.
3. Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації : наук. доп. / редкол. : Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, В. В.

- Толкованов таїн. ; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю. В. Ковбасюка. – К. : НАДУ, 2014. – 128 с.
4. Мамонова В. В. Субсидіарність / В. В. Мамонова, П. С. Клімушин // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наукред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) таїн. – Т. 5 : Територіальне управління / наук.-ред. колегія : О. Ю. Амосов (співголова), О. С. Ігнатенко (співголова) таїн ; заред. О. Ю. Амосова, О. С. Ігнатенка, А. О. Кузнецова. – Х. : Вид-воХарПІ НАДУ «Магістр», 2011. – С. 362-363.
 5. Трофимова И. Н. Децентрализация государственного управления и особенности центр-локальных отношений в европейских странах / И. Н. Трофимова // - 2011.-№4 . - С. 35-44.



Бадр Діана,

*студентка 2 курсу магістратури за спеціальністю
281 Публічне управління та адміністрування
Хмельницького університету управління та права*

ДО ПИТАННЯ ПРО УЧАСТЬ РЕГІОНІВ УКРАЇНИ У МІЖРЕГІОНАЛЬНОМУ СПІВРОБІТНИЦТВІ

Одним із пріоритетних напрямів державної політики України та багатьох зарубіжних держав є забезпечення сталого регіонального розвитку. Дієвим інструментом сталого регіонального розвитку та ефективною формою реалізації можливостей та викликів на регіональному рівні визнається міжрегіональне співробітництво.

Теоретичні аспекти міжрегіонального співробітництва на високому науковому рівні досліджували українські вчені Н. Мікула, В. Кравців, Є. Кіш, Т. Ренькас, В. Пила, Т. Терещенко та ін. Попри глибокі наукові напрацювання, існує постійна необхідність пошуку напрямів активізації міжрегіонального співробітництва.

Метою дослідження є узагальнення теоретичних аспектів та розробка практичних рекомендацій щодо активізації міжрегіонального співробітництва за участю регіонів України.

Перш за все, вважаємо за потрібне відмітити, що міжрегіональне співробітництво є досить складним феноменом, що пояснюється розмаїттям можливих форм взаємозв'язків між регіонами, різними географічними, етнічними, економічними, соціальними, культурними, політичними, правовими, адміністративними, історичними, інфраструктурними тощо умовами,

багатоукладністю та системністю територіально-господарських комплексів різних країн.

У ході дослідження нами виявлено, що досі немає єдності у розумінні поняття «міжрегіональне співробітництво», однак спільним у визначеннях різних авторів є взаємоузгодженість, взаємовигідність та сукупність зв'язків, спільність вирішення проблем та взаємодії.

У цілому, міжрегіональне співробітництво є сукупністю відносин, що формується на основі дво- або багатосторонньої добровільної, взаємовигідної співпраці між територіальними громадами та їхніми органами влади у різних сферах суспільного життя (економічній, соціальній, освітній, культурній, екологічній тощо) у вигляді конкретних проектів, програм, ініціатив. При цьому важливо пам'ятати стратегічне значення такого виду співпраці, адже міжрегіональне співробітництво є складовою стратегічного партнерства України та європейських країн, ефективним засобом європейської інтеграції нашої держави. Дійсно, першочерговим завданням для України в сфері міжрегіонального співробітництва на сучасному етапі є вдосконалення і суттєве підвищення ефективності співпраці з західними партнерами-членами ЄС. Стратегічний, а також програмно-цільовий підхід в умовах безпосереднього сусідства України з Євросоюзом формують передумови для інтенсивного провадження в практику відносин прогресивних та ефективних моделей міжрегіонального співробітництва [3].

Ефективність міжрегіонального співробітництва залежить від функціонування та узгодженості роботи низки механізмів інституційно-правового та організаційно-економічного забезпечення їх розвитку. Саме у такому розрізі має реалізуватися спільна (культурна, освітня, торговельна, конкурентна, транспортна, аграрна, туристична тощо) політика регіонів (територіальних громад), що в сукупності створює умови для сталого розвитку міжрегіонального простору [2].

У наукових колах найбільш перспективними напрямками міжрегіонального співробітництва на сьогодні визнаються: освоєння природних ресурсів; виробництво та транспортування енергії; розбудова транспортної інфраструктури; інтенсифікація розвитку специфічних ринків (насамперед ринку аграрної продукції); розв'язання екологічних і соціальних проблем; створення спільного туристичного продукту; науково-технічна співпраця; формування інноваційної інфраструктури тощо [1]. В Україні найактивніше розвивається міжрегіональне співробітництво в аграрній сфері, а також сферах туризму, будівництва, консультативних послуг. Зі свого боку, досить повільно розвивається такого виду співпраця у сферах високих технологій, промислової кооперації, медицини, освоєння відновлюваних джерел енергії тощо.

Для налагодження ефективного міжрегіонального співробітництва та його інтенсифікації у практичній площині вважаємо за необхідне забезпечити:

– сприяння на рівні державної влади та органів місцевого самоврядування створенню та розвитку інтеграційних форм просторового-господарської організації та саморозвитку (формування євро регіонів, міжрегіональних кластерів, макрорегіонів тощо);

– формування у міжрегіональній площині необхідних об'єктів інфраструктури, особливо гуртових ринків, логістичних центрів, центрів первинної переробки та зберігання сільськогосподарської продукції тощо;

– укладання угод про міжрегіональне співробітництво між територіальними громадами, відповідними органами місцевого самоврядування, місцевими органами виконавчої влади – про співпрацю у економічній, соціальній, науково-освітній, культурній тощо сфері, що становить спільний інтерес;

– укладання угод про МРС, кооперацію та інтеграцію, налагодження співпраці органів влади й органів місцевого самоврядування із бізнес-структурами регіонів у різних галузях і сферах економічного, соціального та культурного життя регіонів; формування державних програм розвитку окремих макрорегіонів;

– підтримку зв'язків регіональних органів влади з торгово-промисловими палатами, інвестиційними агенціями, з тим, або залучити інвестиції у регіон, здійснення інформаційної підтримки процесів інвестування та проєктів міжрегіонального співробітництва;

– проведення форумів, виставок, круглих столів, конференцій МРС для забезпечення багатостороннього діалогу за участю центральної, регіональної, місцевої влади, місцевого самоврядування, бізнесу, наукових установ, громадських організацій тощо;

– підтримку діяльності земляцтв, створення представництв регіонів (міст) у інших регіонах (містах) тощо.

Список використаних джерел

1. Мельник Л. А. Міжрегіональне співробітництво в Україні: форми та пріоритетні напрями розвитку /Л.А.Мельник // [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/1_2018/37.pdf
2. Клімович О. Зміст та форми міжрегіонального співробітництва / О.Клімович // Економічний аналіз. – 2013. Випуск 12. Частина 1.– С.145-149.
3. Ренькас Т.І. Перспективи розвитку міжрегіонального та транскордонного співробітництва західних областей України //Т.І.Ренькас // Восточно европейский научный журнал. – №6. – 2017 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://eesa-journal.com/2017/04/06/perspektivi-rozvitku-mizhregionalnogo-ta-transkordonnogo-spivrobitnictva>



Балицька Яна Ігорівна

*студентка магістратури факультету управління та економіки
Хмельницького університету управління та права*

Юричина Ірина Анатоліївна

*студентка магістратури факультету управління та економіки
Хмельницького університету управління та права*

НАПРЯМИ ПРОТИДІЇ ТА ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ В УМОВАХ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ

Подолання корупції у сучасних умовах стає передумовою успішних євроінтеграційних процесів на шляху до виконання Угоди про асоціацію з Європейським Союзом (ЄС). У розділі III «Юстиція, свобода та безпека», статті 22 «Боротьба зі злочинністю та корупцією» угоди, корупція визначається як кримінальна та незаконно організована діяльність [5].

Останнім часом вчені різних галузей наук плідно вивчають проблеми формування та реалізації механізмів боротьби з корупцією на шляху до європейської інтеграції. Серед них В. Б. Авер'янов, В. Д. Бакуменко, С. Д. Дубенко, М. І. Мельник, В. М. Мартиненко, Т. В. Мотренко, Н. Р. Нижник, О. Я. Прохоренко та багато інших. З огляду на особливу гостроту та масштаби поширення корупції у нашому суспільстві проблема протидії цьому явищу в умовах європейської інтеграції України залишається актуальною.

Основною метою нашого дослідження є обґрунтування напрямів протидії та запобігання корупції в умовах євроінтеграції України.

Перш за все вважаємо за доцільне визначити зміст дефініції «корупція». Зауважимо, що у чинному законодавстві України під цією дефініцією прийнято розуміти: «використання особою наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних ними можливостей» [2].

Аналіз основних наукових досліджень виявив різноманітність трактування змісту корупції, хоча має місце однаковість у тому, що корупція є суспільно небезпечним явищем (рис. 1.).

Погоджуємося з тим, що корупція, це одна із видів злочинної діяльності, яка поширена у всіх сферах суспільного життя. Найбільш визнаною міжнародною організацією, що досліджує стан та динаміку, особливості поширення корупції в різних країнах є Transparency International. У 2017

року за даними цієї організації Україна посіла 130 місце у світовому рейтингу індексу сприйняття корупції, серед 180 країн світу.

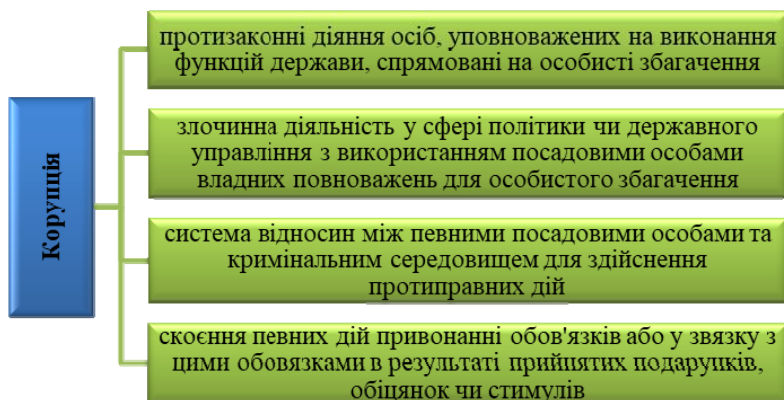


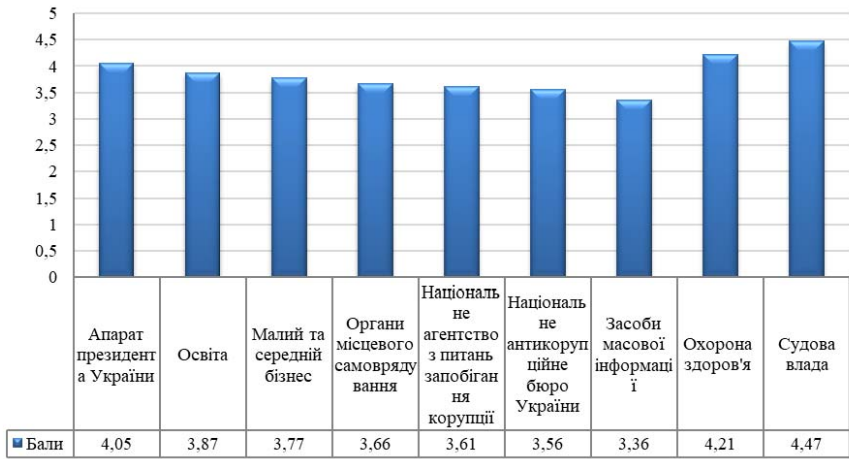
Рис. 1. Наукові підходи до визначення поняття «корупція»
Джерело: [4].

Основними проблемами на думку Transparency International у 2017 році були: брак політичної волі керівництва країни до рішучої боротьби з корупцією; низький рівень довіри до українських судів та прокуратури; законодавчі ініціативи парламенту, які загрожують новоствореній антикорупційній інфраструктурі [1].

На окрему увагу також заслуговує дослідження проведене Організацією з безпеки та співробітництва в Європі (ОБСЄ) щодо корупції, у рамках якого визначається індекс сприйняття поширеності корупції України в окремих сферах рис 2.

Як бачимо з рис. 2, найбільш корумпованими органами в Україні є судова влада та система охорони здоров'я. На нашу думку, причинами такої корумпованості є:

- перерозподіл державної власності;
- тінізація економіки;
- перехідний період у житті суспільства пов'язаний із розпадом старої системи моральних та духовних цінностей;
- недосконалість законодавства, яке регулює питання судоустрою України, статусу суддів та судочинства;
- не завершення судової реформи в частині становлення Антикорупційного суду України;
- низький рівень кваліфікованості спеціалістів у зв'язку з великою корумпованістю закладів вищої освіти.



*Рис.2. Індекс сприйняття поширеності корупції України у 2017 р.
(оцінювання за п'ятибальною шкалою)*

Джерело: [1].

На жаль, поширення корупції у різних сферах життя, перетворення її на масове явище робить її елементом повсякденності, звичаю, традиції.

У рамках дослідження нами було проведено анкетування, метою якого було виявлення основних сфер поширення корупції на думку студентської молоді Хмельниччини (віком від 18 до 21 року). Результати анкетування 45 респондентів наведені у табл. 1. Не дивлячись на невелику чисельність опитаних, також можемо стверджувати про виявлені тенденції, що підтверджують вище наведені рейтинги.

Як видно з таблиці 1, найбільш корумпованою сферою в Україні є судова влада, а найменш – малий та середній бізнес.

У цілому важливо вкотре підкреслити, що корупція завдає непоправної шкоди державі і суспільству, наслідками якої є: нецільове використання міжнародної допомоги; неефективний розподіл і витрачання державних коштів і ресурсів; втрати податків, коли податкові органи привласнюють собі частину податків; втрати часу через чинення перешкод, зниження ефективності роботи державного апарату в цілому; зниження інвестицій у виробництво, уповільнення економічного зростання; зростання соціальної нерівності; занепад політичної легітимності влади.

Тому, вважаємо за необхідне виділити такі напрями подолання корупції в умовах євроінтеграції України:

1. Формування єдиної міжвідомчої комп'ютерної інформаційної системи для обліку відомостей щодо фактів корупції та корупційних діянь з правом доступу до неї усіх правоохоронних органів.

2. Створення незалежної комісії щодо оцінювання рівня корумпованості під контролем ООН, яка б не підпорядковувалась українській владі.

3. Ефективне сприяння антикорупційним розслідуванням, у тому числі за допомогою громадських організацій.

4. Підготовка та прийняття Верховною Радою України, центральними органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування в межах їхніх компетенцій нормативно-правових актів антикорупційного характеру, які б забезпечували ефективну боротьбу з корупцією.

5. Доповнити існуюче антикорупційне законодавство визначеннями можливих форм корупційної поведінки, а також адекватної відповідальності за вчиненні діяння.

Таблиця 1

Рейтинг корумпованості

Рейтингове місце	Сфери / інститути
1	Судова влада
2	Національне антикорупційне бюро України
3	Апарат президента України
4	Охорона здоров'я
5	Освіта
6	Засоби масової інформації
7	Національне агентство з питань запобігання корупції
8	Органи місцевого самоврядування
9	Малий і середній бізнес

У підсумку зазначимо, що розуміння проблеми протидії корупції населенням, зокрема студентською молоддю, дозволяє розробити шляхи та способи її усунення, адже корупція є негативним соціальним явищем, стримуючим чинником євроінтеграційних процесів у напрямку формування сучасної прогресивної демократичної європейської держави. Саме ці питання мають підніматись у подальших дослідженнях.

Використана література:

1. Індекс сприйняття корупції у світі - 2017 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://ti-ukraine.org/research/indeks-korupsiyi-cpi-2017/>
2. Про запобігання корупції: Закон України. [Електронний ресурс] – Режим

доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.

3. Корупція в Україні: розуміння, сприйняття, поширеність. Звіт за результатами опитування підприємців, експертів та населення в цілому / Колектив авторів. – Київ: Ваїте, 2018. – 42 с.
4. Терещенко Т. В. Зміст та напрями протидії корупції / Т. В. Терещенко, С. Д. Волошин. // Університетські наукові записки. – 2013. – С. 411–422.
5. Угода про асоціацію між Україною та ЄС [Електронний ресурс] — Режим доступу: <https://eu-ua.org/tekst-uhody-pro-asotsiatsiiu>.



Берцюх Мирослава Зіновіївна,

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

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

На сьогодні вже прийняті основні нормативно-правові акти, які визначають зміст реформування місцевого самоврядування та децентралізації: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні», Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» № 157-VIII від 05.02.2015 р., Закон України «Про співробітництво територіальних громад» № 1508-VII від 17.06.2014 р., Закон України «Про засади державної регіональної політики» № 156-VIII від 05.02.2015 р., Закон України «Про ратифікацію Додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування» № 1664-VII від 02.09.2014 р., Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» № 71-VIII від 28.12.2014 р., Постанова Кабінету міністрів України № 385 від 06.08.2014 р. «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року», Постанова Кабінету Міністрів України № 214 від 08.04.2015 р. «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад» та інші. Проте на практиці виникає чимало проблем і питань, що пов'язані з недосконалістю чинного законодавства, тому досліджувана тема не втрачає своєї актуальності попри досить широке нормативно-правове регулювання. Проблеми місцевого самоврядування та децентралізації влади були предметом досліджень вчених: М. О. Баймуратова, О. В. Батанова, Ю. Ю. Бальція, Ю. В. Бойко, В. І. Борденюка, О. В. Вознюк, Г. В. Возняк,

Р. Ф. Гринюка, П. Ф. Гураля, В. М. Кампо, М. І. Корнієнка, П. М. Любченка, Ю. О. Набатової, М. П. Орзіха, В. Ф. Погорілка, О. В. Прієшкіної, С. Г. Серьогіної, Н. О. Слободянюк, Ю. М. Тодики, О. Ф. Фрицького, Ю. С. Шемшученка, П. Б. Чернописького та ін.

Як зазначається у Концепції внесення змін до Конституції України, «фундаментальною передовсім конституційною проблемою розвитку місцевого самоврядування є відсутність чіткої доктринальної основи цього політико-правового інституту, невизначеність його правової природи та перспективних напрямків розвитку. Це не дозволяє упродовж тривалого періоду часу належним чином окреслити вектори системно-структурної організації муніципальної влади, виокремити функціонально-компетенційну його сферу, вибудувати ефективний механізм взаємодії та контролю між органами державної влади і місцевого самоврядування» [1]. Тобто в першу чергу постає проблема напрацювання обґрунтованої виваженої доктринальної основи, а вже потім – питання щодо втілення її положень у життя. І слід вказати, що під час проведення реформування місцевого самоврядування виникають проблемні питання у різних сферах: щодо місцевих бюджетів і податків, щодо врегулювання трудових відносин, щодо забезпечення кадрами, щодо розподілу повноважень тощо.

Баймуратов М. О. вказує, що фактично нині Україна вже має деволюцію повноважень: делеговані повноваження надаються органам місцевого самоврядування виконавчою владою. Проте «найдохідніші» з них, а саме питання землі, реєстрації комунальної власності, встановлення тарифів на комунально-побутові послуги, виконавча влада забирає з рівня місцевого самоврядування до центру, що завдає нищівного удару по місцевих бюджетах. Науковець робить висновок про те, що найефективнішою для України є деконцентрація повноважень виконавчої влади з наступною передачею їх до органів місцевого самоврядування. Важливим у цьому процесі є застосування принципу субсидіарності, котрий, виконуючи роль ефективного інструментального методу децентралізації, забезпечить як повсюдність місцевого самоврядування, так і його реальність і ефективність. Тобто саме субсидіарність напряму формує компетенцію місцевого самоврядування, повноваження його суб'єктів та органів різних рівнів. Згідно з цим принципом соціальні проблеми мають розв'язуватися на найнижчому або на найвіддаленішому від центру рівні, на якому це можливо й ефективно: центральна влада має відігравати «субсидіарну» (допоміжну), а не «субординативну» (підрядну) роль, беручись тільки за ті завдання, які не можуть бути ефективно виконані на місцевому/локальному рівні. Цей принцип, по-перше, виступає своєрідним «ситом» для виокремлення компетенційних повноважень, що спроможні виконувати органи місцевого самоврядування, які формуються територіальною громадою на локальному рівні соціуму;

по-друге, має великий позитивний потенціал для подальшого розвитку загальної компетенції органів місцевого самоврядування, бо допомагає планувати та опанувати нові сфери діяльності й нові повноваження в міру зростання фінансової самостійності та спроможності таких органів [2, с. 17].

Реформа місцевого самоврядування повинна вирішити декілька найважливіших проблем, що існують в нашій державі:

- продовжує залишатися реальна залежність органів місцевого самоврядування від місцевих державних адміністрацій. Ця автономія лишається формальною. Ця проблема психологічного фактору, менталітету населення. Хоча органи місцевого самоврядування оголошуються автономними та самостійними, однак у реальному житті ними втрачений менталітет свідомого вільного суб'єкта місцевого самоуправління. Частіше за все – це об'єкти впливу тих чи інших органів державної влади.

- органи місцевого самоврядування на сьогодні не мають чітко визначених повноважень у бюджетній сфері та сфері управління комунальною власністю. На цьому тлі постійно виникають суперечки між органами державної влади та органами місцевого самоврядування;

- продовжує зберігатися практика втручання держави в формування доходів місцевих бюджетів. Верховна Рада України приймає закони, в яких передбачає надання соціальних пільг деяким категоріям населення, а фінансове забезпечення перекладає на місцеві бюджети. І до сьогодні залишається питання про фінансову автономію. Формальна заява про фінансову автономію органів місцевого самоврядування лише залишається заявою, бюджетна система України неспроможна забезпечити цієї автономії;

- залишається проблема щодо визначення об'єктів комунальної власності, оскільки питання комунальної власності у правовому полі залишаються до кінця не відрегульованими;

- проблема посилення кадрової політики органів місцевого самоврядування. На даний момент відсутність кадрового потенціалу, низькі зарплатні, низький рівень фахової підготовки та інше, з чого випливає дуже низька ефективність роботи органів місцевого самоврядування;

- проблема повсюдності місцевого самоврядування. Сьогодні місцеве самоврядування здійснюється в межах населених пунктів, за межами яких фактично самоврядування не існує [3, с. 212].

На думку Циганчук Н.А., на шляху реалізації Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» стоїть багато перешкод, однією із яких є законодавче не врегулювання важливих питань, а також брак нормативно-правових актів, які б могли суттєво прискорити цей процес. Автор аналізує окремі проблеми децентралізації, що проводиться в Україні та стосується трудових відносин і шляхи їх вирішення. Процес добровільного об'єднання громад призводить до реорганізації юридичних осіб – сільських,

селищних, міських рад та їхніх виконавчих комітетів, що приєдналися до ОТГ, а у подальшому, до їх ліквідації. Це, в свою чергу, веде до скорочення кадрів сільських, селищних, міських рад та їх звільнення. Так як процедура звільнення працівників при ліквідації та реорганізації має певні відмінності, тому перше питання, яке виникає при реалізації норм Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» є встановлення, яким шляхом відбувається створення нових об'єднаних територіальних громад, та реорганізуються чи ліквідовуються ради і виконавчі комітети тих громад, які ввійшли до нової ОТГ? Як слідує із п.3 ч.4 ст. 51 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»: «У селах, селищах, в яких знаходилися органи місцевого самоврядування територіальних громад, що об'єдналися, обов'язки старости до обрання на перших виборах старости виконує особа, яка здійснювала повноваження сільського, селищного голови відповідної територіальної громади до об'єднання». В ч. 4 п.1 ст. 8-3 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» також зазначається, що сільський, селищний голова територіальної громади, що приєдналася до ОТГ, виконує обов'язки старости відповідно до закону на період повноважень ради ОТГ поточного скликання. За ним зберігаються розмір та умови оплати праці, що були йому встановлені як сільському, селищному голові до приєднання. Проте, механізм реалізації вказаної норми чітко не визначений, а тому, на практиці, у зв'язку з цим, виникає безліч запитань. Зокрема: Що робити, якщо колишній сільський чи селищний голова йде на пенсію або відмовляється з інших причин виконувати обов'язки старости? Чи зберігається за сільськими, селищними головами, які виконують обов'язки старост, після закінчення їх повноважень на цих посадах, право на отримання попередньої роботи (посади), а за її відсутності – іншої рівноцінної роботи (посади), яку вони мали до обрання їх сільськими, селищними головами? Чи зраховується строк виконання обов'язків старости у 6 місячний строк збереження за ними попередньої заробітної плати, якщо такій особі у подальшому не можуть надати роботу (посаду), яку вони мали до обрання на посаду сільського, селищного голови? Тому слушним є висновок Циганчук Н. А., що Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» має певні недоліки, які стосуються порядку звільнення та призначення на посади працівників органів місцевого самоврядування, а тому потребує внесення змін в окремі норми [4, с. 91-94].

Розглядаючи питання особливостей фінансування місцевого самоврядування в Україні в умовах децентралізації, Сурело Р. А. підкреслює, що регулювання місцевих фінансів та міжбюджетних відносин взагалі є одними з найбільш важливих проблем у фінансовій політиці України. Місцеві органи влади повинні постійно вирішувати багато питань, що стосуються місцевих податків та найголовніших цілей, на які будуть спрямовані видатки. Окрім

цього необхідним є постійне вдосконалення методів управління місцевими фінансами, а також стимулювання процесів економічного розвитку кожної адміністративно-територіальної одиниці. Саме тому фінансування і формування бюджету місцевої влади є однією з найважливіших сфер державних фінансів. Отже, однією із найактуальніших і невідкладних проблем розвитку державно-управлінських відносин в Україні є вдосконалення системи місцевого самоврядування, тому що її фінансова та організаційна автономія є однією з головних передумов розбудови демократичної держави. Фінансова децентралізація не може існувати окремо, тому що вона повинна відбуватися одночасно із децентралізацією владних повноважень, тобто більш широким та масштабним процесом загальнодержавного рівня, що завжди передбачає передачу ширших повноважень, функцій і ресурсів від держави органам місцевого самоврядування. На даний момент дуже вагомим досягненням реформаційних процесів в Україні є зменшення ролі держави у фінансовому забезпеченні адміністративно-територіальних одиниць та створення можливостей для пошуку органами місцевого самоврядування нових джерел фінансування діяльності територіальних громад. Таким чином, процес децентралізації на сучасному етапі не є завершеним, тому що існує необхідність продовжити процес розширення повноважень органів місцевого самоврядування з метою збільшення їх можливостей розпорядження формально вже переданими їм коштами. Поруч із цим виникає проблема контролю прозорості використання місцевими органами влади наданими їм коштами. Саме тому існує необхідність запровадити орган фінансового контролю місцевих рад, який буде уповноважений контролювати надходження, розподіл і витрачання коштів від власних джерел доходів місцевого самоврядування. Необхідно виробити прямо пропорційну тотожність між самим встановленням загальнообов'язкових платежів на місцевому рівні та соціально-економічними, культурними пріоритетами та потребами окремої адміністративно-територіальної одиниці [5, с. 204-205].

Потапенко С. А. звертає увагу на проблеми визначення плати за землю комунальної власності об'єднання територіальних громад і, проаналізувавши судову практику, зазначає, що суди переважно застосовували приписи законодавства про обов'язковість проведення нормативної грошової оцінки земель державної та комунальної власності. Застосування принципів подолання темпоральних або змістовних колізій у порушеному нами питанні не виправить проблемну ситуацію та на практиці призведе до подальшого визначення розміру орендної плати за користування земельними ділянками комунальної власності ОТГ без проведення нормативної грошової оцінки; тому науковець пропонує доповнити ч. 1 ст. 13 Закону України «Про оцінку земель» абзацом 2 наступного змісту: «Виходячи з наявних фінансових ресурсів державного і місцевого бюджетів органи державної влади та

органи місцевого самоврядування з метою визначення розміру земельного податку або орендної плати за земельні ділянки державної та комунальної власності можуть проводити їх нормативну грошову оцінку і після передачі їх в користування (оренду). В таких випадках, до проведення нормативної грошової оцінки, розмір земельного податку або орендної плати має визначатися згідно з положеннями Податкового кодексу України» [6, с. 147-148].

Отже, наявні позитивні зміни в місцевому самоврядуванні, успіхи в реформуванні місцевого самоврядування, проте є і окремі проблемні питання місцевого самоврядування в умовах децентралізації, вирішити які можна шляхом удосконалення чинного законодавства, у тому числі з урахуванням зарубіжного досвіду.

Література:

1. Концепція внесення змін до Конституції України. Дискусійний форум Конституційної Асамблеї. URL : <http://cau.in.ua>.
2. Баймуратов М.О. Децентралізація та компетенція місцевого самоврядування в Україні. Віче. 2015. № 12. С. 14-17.
3. Хальота А.І. Проблеми реалізації муніципальної реформи в Україні та шляхи їх вирішення. Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Тези доповідей Другої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 грудня 2018 р.). К.: ТОВ «ВІЕН ЕЙ ПРЕС», 2018. 252 с. С. 211-214.
4. Циганчук Н.А. Проблеми децентралізації та шляхи їх вирішення. Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Тези доповідей Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 08 грудня 2017 р.). К.: ТОВ «Підприємство ВІ.ЕН.ЕЙ», 2017. 148 с. С. 90-94.
5. Сурело Р.А. Особливості фінансування місцевого самоврядування в Україні в умовах децентралізації. Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Тези доповідей Другої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 грудня 2018 р.). К.: ТОВ «ВІЕН ЕЙ ПРЕС», 2018. 252 с. С. 202-205.
6. Потапенко С.А. Проблеми визначення плати за землю комунальної власності об'єднаних територіальних громад. Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Тези доповідей Другої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 грудня 2018 р.). – К.: ТОВ « ВІЕН ЕЙ ПРЕС», 2018. 252 с. С. 144-148.

7.



Волошина Тетяна Василівна,

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

РЕФОРМА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ ЯК ЗАСІБ ПОСИЛЕННЯ ДЕМОКРАТІЇ

Інститут місцевого самоврядування є невід'ємною частиною сучасної демократичної держави. Він представляє собою сукупність органів і механізмів, з одного боку, а також принципів і методів – з іншого, за допомогою яких громадяни реалізують право на управління і вирішення публічних справ на найближчому для себе рівні. При цьому, як доводить європейський досвід, побудова демократичного суспільства неможлива без формування самостійного та незалежного самоврядування, заснованого на усвідомленій і відповідальній участі в ньому громадян.

Місцеве самоврядування є інститутом, який стимулює подальший демократичний розвиток державності. Стаття 7 Конституції України визначає, що в Україні визнається та гарантується місцеве самоврядування. Відповідно до ст. 140 Конституції України місцеве самоврядування – це право територіальної громади (жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста) самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи [1, с. 419].

Основою діяльності місцевих органів влади виступає Європейська хартія місцевого самоврядування, яка була ухвалена 15 жовтня 1985 р. Вона містить у собі статті, що стосуються правових основ місцевого самоврядування, сфер його компетенції, необхідності адміністративного контролю за діяльністю місцевих органів самоврядування, джерелами їх фінансування тощо [2].

Місцеве самоврядування є однією з найефективніших форм місцевого управління та розвитку територій. Там, де воно дійсно функціонує, де місцеве населення має реальне право та можливість самостійно вирішувати питання місцевого значення, спостерігається зростання доходів місцевих бюджетів і соціально-економічний розвиток в цілому.

Ефективне місцеве самоврядування має базуватися на таких основних принципах самоврядності як правової, організаційної та фінансової автономії. Тільки через відповідність повноважень органів місцевого самоврядування зазначеним принципам можливим буде його реальний розвиток в Україні.

Конституцією України затверджено організаційну, фінансову, правову самостійність органів місцевого самоврядування (ст. 140-144), відповідно до Європейської Хартії місцевого самоврядування, але на практиці зазначені принципи реалізуються не завжди, що пов'язано з недосконалою нормативно-правовою базою [3].

Передумовою впровадження в Україні децентралізації місцевого самоврядування стало схвалення Кабінетом Міністрів України 1 квітня 2014 року Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, та згодом Плану заходів щодо її реалізації. Метою Концепції є визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад [4].

Децентралізація – це передача значних повноважень та бюджетів від державних органів органам місцевого самоврядування, щоб якомога більше повноважень мали ті органи, які ближче до людей та які можуть виконати ці повноваження з точки зору ефективності. Тому наступним кроком у реформуванні місцевого самоврядування повинно бути створення спроможних територіальних громад шляхом добровільного об'єднання суміжних територіальних громад. Саме з цією метою було ухвалено Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [5], метою якого є створення правових умов і можливостей для посилення гарантій місцевого самоврядування; сприяння створенню дієздатних територіальних громад; забезпечення сталого розвитку відповідних територій тощо [6, с. 2]. Верховна Рада України також прийняла Закон України «Про співробітництво територіальних громад», який визначає організаційно-правові засади співробітництва територіальних громад, принципи, форми, механізми такого співробітництва, його стимулювання, фінансування та контролю [7].

Не менш важливу роль у розвитку територіальних громад в Україні відіграє Закон України «Про засади державної регіональної політики». Цей Закон визначає основні правові, економічні, соціальні, екологічні, гуманітарні та організаційні засади державної регіональної політики як складової частини внутрішньої політики України [8].

Новацією українського законодавства у сфері місцевого самоврядування стали норми Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо статусу старости села, селища», якими врегульовано статус старости села та селища, визначено поняття «старостинський округ» – частина території об'єднаної територіальної громади, на якій розташовані

один або кілька населених пунктів (крім адміністративного центру громади), інтереси мешканців яких представляє староста [9].

Слід наголосити, що у період з 2014 по 2017 роки сформовано значний масив нормативно-правових актів у сфері реалізації реформи місцевого самоврядування на засадах децентралізації, зокрема щодо добровільного об'єднання територіальних громад, їх співробітництва, передачі повноважень від органів виконавчої влади до органів місцевого самоврядування, фінансової децентралізації, що дозволить посилити функціональну та фінансову спроможність місцевого самоврядування.

На думку Б.В.Калиновського, у разі децентралізації виконавчої влади має бути чітко окреслена сфера повноважень, які делегуються центром місцевим органам управління. Важливим здається і співвідношення власних і делегованих повноважень місцевого самоврядування. Органам місцевого самоврядування може передаватися лише незначна частина повноважень органів виконавчої влади. Принаймні, вони не мають переважати власні повноваження органів самоврядування, основне соціальне призначення яких полягає у вирішенні питань місцевого життя. У дійсності вийшло навпаки. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» нараховує 67 власних повноважень виконавчих органів рад, а делегованих – аж 80. Разом із тим виникає потреба у встановленні чіткого вертикального зв'язку між органами самоврядування різних рівнів і центральною владою, який має бути враховано під час формування системи незалежних місцевих органів влади [10].

Найвні проблеми публічної адміністрації, на розв'язання яких перш за все має бути спрямована адміністративно-територіальна реформа, можна окреслити таким чином:

1. Недосконалість критеріїв класифікації територіальних громад з точки зору надання їм того чи іншого обсягу повноважень. Зокрема, через відмінності у кількості населення та розмірі місцевих бюджетів недоцільною є повна уніфікація обсягу наданих повноважень для сіл, селищ та міст різного ступеня підпорядкування;

2. Недосконалість системи державного контролю на рівні села, селища й міста, зокрема за виконанням органами самоврядування власних повноважень. Відповідно до ст.35 Закону України “Про місцеві державні адміністрації” контроль за їх діяльністю, що формально здійснюється районними та обласними державними адміністраціями, стосується передусім, делегованих місцевим радам та їх виконавчим органам повноважень, однак чітко визначає, що “місцеві державні адміністрації не мають права втручатися у здійснення органами місцевого самоврядування власних повноважень”;

3. Нечіткий розподіл повноважень органів місцевого управління та місцевого самоврядування на різних рівнях адміністративно-територіального поділу, зокрема: а) між районними та обласними радами; б) між районними та

обласними державними адміністраціями; в) між місцевими радами у випадках входження адміністративно-територіальних одиниць одного рівня одна до одної (наприклад міст та селищ до складу міських рад) зі збереженням відповідних органів місцевого самоврядування. Подібні недоліки адміністративно-територіального поділу найбільш характерні для Автономної Республіки Крим та Донецької області.

Виконання місцевими державними адміністраціями окремих функцій місцевого самоврядування, при тому, що ці інститути мають відмінну природу (державну та самоврядну), зумовлює виникнення таких негативних наслідків:

- фактичне пряме втручання державної виконавчої влади у справи територіальних громад усупереч міжнародним нормативно-правовим актам;

- конфліктогенність бюджетного процесу на рівні областей та районів. У тому випадку, якщо місцева державна адміністрація та більшість депутатського корпусу відповідної обласної або районної ради мають відмінні погляди на структуру бюджетних витрат, бюджет області (району) на наступний рік може бути ухвалений із значним порушенням установлених термінів;

- протистояння між обласними (районними) радами та обласними (районними) державними адміністраціями з приводу делегованих повноважень;

- недосконалість системи стримувань і противаг у взаємодії між місцевими державними адміністраціями та місцевими радами. Як інструмент здійснення контролю за реалізацією делегованих повноважень передбачене висловлення недовіри з боку обласних та районних рад головам відповідних державних адміністрацій. Причому ухвалення такого рішення двома третинами складу ради тягне за собою обов'язкове звільнення голів МДА зі своїх посад. Однак такий інститут може використовуватися опозиційними (станом на відповідний період) партіями, за умови домінування їхніх представників у місцевих радах, для блокування діяльності місцевих адміністрацій у тих питаннях, які належать до компетенції держави. Найінтенсивніше подібні процеси відбуваються в період вертикальної коабітації, коли більшість депутатського корпусу місцевої ради та керівництво відповідної місцевої адміністрації належать до конкуруючих політичних сил. Глибокі територіальні відмінності в політичних орієнтаціях громадян зумовлює практично постійне відтворення стану вертикальної коабітації в тих чи інших адміністративно-територіальних одиницях; відсутність законодавчо закріпленої процедури делегування повноважень та чітко визначених механізмів відмови місцевих рад від виконання делегованих повноважень, зокрема у разі незабезпеченості належними ресурсами.

Основними недоліками чинної системи розподілу компетенції між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями є а) уніфікація повноважень органів місцевого самоврядування

територіальних громад незалежно від їх категорії, кількості населення та матеріального забезпечення; б) нечіткий розподіл повноважень між органами місцевого та державного управління на субрегіональному та регіональному рівнях; в) недосконала система контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування; г) недосконалість інституту делегування повноважень та відповідних йому засобів стримувань і противаг, що є потенційним джерелом конфліктів [11].

Для нормального функціонування органи місцевого самоврядування мають змінюватися, забезпечуючи поліпшення якості надання послуг, але такі зміни в жорсткому конкурентному оточенні стають досить проблематичними [12, с. 87].

Таким чином, досить доречно зазначити, що саме процес децентралізації буде тим самим поштовхом до посилення демократії в Україні та сприятиме її всебічному розвитку та процвітанню.

Література:

1. Присяжнюк А. Й. Органи місцевого самоврядування як суб'єкти контролю у сфері виконавчої влади / Присяжнюк А. Й. // Право і управління. – 2012. – № 1. – С. 414-425
2. Луценко П. П. Особливості становлення інституту місцевого самоврядування в європейських країнах / Луценко П. П. // Теорія та практика державного управління. – 2015. – № 4 (51). – С. 1-9
3. Звіздай О. В. Нормативно-правові засади розвитку місцевого самоврядування в Україні / Звіздай О. В. [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/apdu/2015-1/doc/3/07.pdf>
4. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>
5. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 5 лют. 2015 р. № 157-VIII (із змінами). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>
6. Скупченко Д. О. Нормативно-правове забезпечення розвитку територіальних громад в Україні / Д. О. Скупченко // Теорія та практика державного управління. – 2017. – №2 (57). – С.1-7.
7. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17 червня 2014 р. №1508-VII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>
8. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 5 лютого 2015 р. № 156-VIII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>

9. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо статусу старости села, селища: Закон України від 9 лютого 2017 р. № 1848-VIII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>
10. Калиновський Б. В. Конституційно-правові засади взаємодії місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування в Україні / Калиновський Б. В. [Електронний ресурс]. - Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/old_jrn/soc_gum/Juftp/2012_1/kalina.htm
11. Дудар В.І. Шляхи підвищення ефективності делегування повноважень місцевими органами виконавчої влади органам місцевого самоврядування в контексті децентралізації влади в Україні / Дудар В.І. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://academy.gov.ua/ej/ej19/PDF/19.pdf>
12. Гапоненко Л. В. Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні / Гапоненко Л. В. // Актуальні проблеми держави і права. – 2013. – № 69. – С. 84-90



Голованчук Вікторія Петрівна,

студентка 1-го курсу магістратури Публічне управління та адміністрування, Факультету управління та економіки Хмельницького університету управління та права

СУТНІСТЬ ТА ОСОБЛИВОСТІ ВІДКРИТОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В ІНФОРМАЦІЙНОМУ ПРОСТОРИ УКРАЇНИ

Актуальність. На сьогоднішньому етапі розвитку суспільства особливу увагу заслуговує аналіз відкритості та прозорості діяльності органів державної влади як структурних рівнів системи державного управління, за якими визначається ефективність реалізації ними своїх функціональних повноважень та здійснення функцій, які на них покладено. Інформаційна відкритість органів державної влади дозволяє громадянам «отримати адекватне уявлення та сформувані критичне судження про стан суспільства та органи публічної влади, укріплює дієвість та ефективність громадського контролю за діяльністю органів державної влади» [9, с. 18].

Постановка проблеми. У зв'язку з численними гучними корупційними скандалами, фігурантами яких стали високопосадовці органів публічної влади, засвідчили, що діяльність державних інституцій потребує відкритості й прозорості. Головною метою послугувало, передусім, унеможливлення різноманітних зловживань, маніпуляцій і порушень, що наявні в діяльності органів державної влади, оскільки недостатня відкритість і прозорість діяльності органів державної влади завжди є сприятливим підґрунтям не лише для

корупційних проявів, а й приховування належної діяльності та достовірної інформації, яка доноситься до населення від відповідних інституцій [8, с. 67].

Для розбудови та вдосконалення правової та демократичної держави виникає питання відкритості та прозорості органів публічної влади, оскільки від їх вирішення в цілому залежить розвиток громадянського суспільства. Відкритість та прозорість є стратегічним елементом формування якісної взаємодії між громадянами та органами влади.

Мета. Дослідження відкритості органів публічної влади в інформаційному просторі України.

Серед вітчизняних вчених проблематику правових щодо відкритості органів публічної влади ґрунтовно досліджують у своїх роботах М. Буроменський, Д. Андреев, Н. Аніщук, Т. Волинець, Н. Волкова, О. Ганзенко, Ю. Гридасов, І. Дзера, Н. Дятленко, Г. Єременко, Л. Карабут, В. Ткаченко, Б. Кузьменко, М. Кузьміна, О. Куций, І. Митрофанов, О. Мірошніченко, О. Небрат, Є. Ольховський, О. Онуфрієнко, В. Пахомов, О. Салманова, О. Степанов, Р. Хорольський, А. Чернобай та ін.

Прозорість дій влади є головною запорукою здійснення ефективної політики, уможливлення громадського контролю і зміцнення довіри до себе з боку людей.

Один із принципів міжнародних стандартів, що застосовується у законодавчих актах деяких держав – членів ЄС про свободу інформації – це принцип максимальної відкритості, який полягає у тому, що державні органи зобов'язані розкривати інформацію, а кожний член суспільства має відповідне право отримувати її [7, с. 336].

Відкритою системою вважається система, яка перебуває в стані постійної взаємодії (обміну) зі своїм навколишнім середовищем [1].

Поняття «інформаційного простору» прямо пропорційно пов'язано з поняттям «інформаційної сфери», що та в свою чергу означає – сукупність відносин, що виникають при: формуванні і використанні інформаційних ресурсів на основі створення, збору, обробки, накопичення, зберігання, пошуку, розповсюдження і надання споживачеві документованої інформації; створенні і використанні інформаційних технологій та засобів їх забезпечення; захисту інформації, прав суб'єктів, що беруть участь в інформаційних процесах та інформатизації [10].

В свою чергу інформаційний простір – це сфера в сучасному суспільному житті світу, в якій інформаційні комунікації відіграють провідну роль [4].

В умовах глобалізації інформаційних процесів та використання новітніх інформаційно-комунікативних технологій інформаційна стратегія органів державної влади повинна передусім забезпечувати відкритість, транспарентність держави у системі міжнародних відносин, сприяти утвердженню її суб'єктності у глобальному інформаційному просторі, формувати

концептуально нову, максимально відкриту та прозору модель взаємодії владних структур із різними групами громадськості [3, с.33].

Проблема розроблення й реалізації ефективної інформаційної стратегії органів публічної влади, яка б відповідала європейським та світовим стандартам інформаційних відносин, модернізація інформаційних структур і служб владних органів, вдосконалення інформаційно-комунікативного забезпечення органів державної влади є актуальною і для України, яка прагне сформувати інформаційне суспільство, інтегруватись у глобальний інформаційний простір, активно впливати на світовий політичний процес [3, с. 34].

Особливо інформаційна відкритість органів державної влади та прозорість їхньої діяльності стосується загальнонаціональних законодавчих нормативно-правових актів. До прикладу, у порівняльному аналізі «Парламенти світу: змінний характер парламентського представництва», який здійснили Міжпарламентський Союз та Програма розвитку ООН у квітні 2012 року, зазначено, що парламенти дедалі частіше використовують інноваційні методи збільшення доступу до інформації та збільшення її обсягу. Серед них – дні відкритих дверей, облаштування центрів для відвідувачів, трансляція засідань парламенту, створення веб-сайтів. Такі методи розширюють аудиторію: попит і пропозиція збільшуються чи не в геометричній прогресії. На жаль, сьогодні важко сказати, наскільки вони покращили ставлення громадськості до парламенту, поглибили усвідомлення його діяльності чи вдосконалили законодавчу роботу [8, с. 69-70].

Обов'язком суб'єктів владних повноважень є систематичне інформування громадськості та засобів масової інформації про свою діяльність й ухвалені рішення через відповідальних осіб або створені спеціальні підрозділи [3, с.35].

Стан формування інформаційного простору в Україні не повною мірою відповідає вимогам, які поставлені на сьогоднішній день [10, с. 1]. Це пов'язано з виходженням України до Європейського Союзу.

Україні важко претендувати на інформаційне домінування у світовому інформаційному просторі. Для нашої країни головне не відстати, зберігаючи національну, інтелектуальну, культурну та мовну самобутність. Усе це потребує замислитися над перспективами використання новітніх інформаційних технологій та розвитку інформаційного суспільства в Україні, для чого, передусім, необхідно розробити національну концепцію та стратегію, визначити потреби і можливості щодо масового використання інформаційних технологій в українському суспільстві [10, с.2].

Важливо виділити, що відповідного до чинного законодавства основними принципами інформаційних відносин є:

- гарантованість права на інформацію;
- відкритість, доступність інформації, свобода обміну інформацією;

- достовірність і повнота інформації;
- свобода вираження поглядів і переконань;
- правомірність одержання, використання, поширення, зберігання та захисту інформації;
- захищеність особи від втручання в її особисте та сімейне життя [2].

На сьогоднішній день можна стверджувати, що публічна політика щодо відкритості органів влади є досить потужною, а саме це проявляється на тому, що відповідно до законодавчого закріплення можливостей громадян не лише брати інформацію, яка надається в друкованих офіційних виданнях чи на веб-сторінках відповідного міністерства, відомства чи органу публічної влади. Сьогодні досить популярною стратегією є «запит на отримання публічної інформації», що дозволяє громадян отримати інформацію для власних потреб, інтересів, наукових досліджень та формування певної статистики, тощо. Але отримання не будь-якої інформації може дозволити собі особа, таке право охороняється і закріплене законом: «Право на інформацію охороняється законом. Держава гарантує всім суб'єктам інформаційних відносин рівні права і можливості доступу до інформації. Ніхто не може обмежувати права особи у виборі форм і джерел одержання інформації, за винятком випадків, передбачених законом», – закріплено в статті 7 ЗУ «Про інформацію». Є поняття «інформація з обмеженим доступом», яка у свою чергу поділяється на: конфіденційну, таємну та службову. Інформація з обмеженим доступом є відкритою для обробки лише особам, які займають відповідні посади, для її обробки та аналізу, і тому відповідно ця інформація є не доступна простим споживачам у зв'язку з неправильним її використанням та обробкою може назріти не лише конфлікт, а й інші наслідки.

Метою та особливістю відкритості органів публічної влади та оновлення стандартів інформаційної відкритості визнається, як правило, реалізація конституційних гарантій права громадян на участь в управлінні державними справами і на інформацію про діяльність державних органів у контексті формування та здійснення державної політики [6, с. 14].

Для України та її владних органів і структур, на сучасному етапі, впровадження системи електронного урядування на всіх рівнях управління, інформаційна відкритість є необхідною умовою її розвитку, зміцнення демократії та подальшого її успішного функціонування [5, с. 1].

Принципи на яких ґрунтується діяльність органів публічної влади в сфері відкритості інформаційної політики:

- розумний баланс між політичною ініціативою й простотою адміністративних схем – всі державні послуги повинні бути доступними по електронних каналах;
- орієнтація на споживача – систематизація й прогнозування даних про потреби громадян;

– об'єднання кількості й комплексності послуг з використанням єдиних центрів доступу [2; 5, с. 4-5].

Отже, можна стверджувати, що взаємодія влади із громадськістю через інформаційні ресурси є важливим інструментом налагодження партнерських відносин між ними, поліпшення діяльності самої влади. Це передбачає не тільки надання, а й обмін інформацією. Для реалізації такої взаємодії необхідний відповідний рівень інформаційних технологій. Людство вже увійшло в новий етап розвитку, коли інформація стала однією з основних цінностей керування соціальними процесами. Обмін інформацією між владою й громадськістю є важливим показником прозорості й відкритості діяльності влади, її демократизації, це також є поштовхом для розвитку соціально-орієнтованої ринкової економіки й зміцнення цивільного суспільства.

Література:

1. Відкрита система (теорія систем). URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/>
2. Закон України «Про інформацію» // Відомості Верховної Ради України (ВВР), – 1992/ N 48,– ст.650
3. Ільницька У. Інформаційна стратегія органів державної влади України: особливості формування та реалізації у глобальному інформаційному просторі / У. Ільницька // Політичні науки / У. Ільницька. – Львів, 2015. – (Національний університет “Львівська політехніка”). – С. 33–39.
4. Інформаційний простір. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/>
5. Клімушин П. С. ІНФОРМАЦІЙНІ ПРЕДСТАВНИЦТВА ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ / П. С. Клімушин, А. О. Серенок. // УДК 35.077.6. – С. 1–8.
6. Лациба М Інформаційна відкритість органів державної влади України. / За загальною редакцією М. Лациби. – К.: Український незалежний центр політичних досліджень, 2005. – 156 с.
7. Національні та міжнародні механізми фінансування громадянського суспільства. Н35 Міжнародні заходи зміцнення довіри між державою та громадянським суспільством. – К.: Фенікс, 2011. – 336 с.
8. Нестерович В.Ф. Принципи відкритості та прозорості в діяльності органів державної влади як передумова утвердження демократії участі / В.Ф.Нестерович.//Філософські та методологічні проблеми права. –2016. – С. 67–77.
9. Романенко А.Е. Здравоохранение и медицинская наука в Украинской ССР. // Под ред. д.м.н. А.Е. Романенко. – К.: – 1987. – Том 1. – 479 С.
10. Станіславчук Н. О. Проблематика формування інформаційного простору в Україні / Н. О. Станіславчук, Я. В. Мельничук, Ю. М. Кравченко.





Гончар Іванна Юрївна,

*студентка магістратури факультету управління та економіки
Хмельницького університету управління та права*

ОРГАНІЗАЦІЙНІ АСПЕКТИ УПРАВЛІННЯ ІНФРАСТРУКТУРНИМ РОЗВИТКОМ МІСТА

Організаційна структура управління інфраструктурним розвитком великого міста визначається, передусім, тими функціями, які виконує інфраструктура як частина міської системи. Як відзначається в багатьох джерелах, основними «традиційними» функціями інфраструктури міста є розподільна, комунікаційна і регулююча. Але цей перелік у сучасних умовах є явно недостатнім. Так, при визначенні функцій інфраструктури сучасного міста необхідно враховувати такі особливості:

– по-перше, сучасне місто, особливо велике, – це складна потокова система, що включає матеріальні, фінансові, інформаційні, демографічні, екологічні й інші потоки;

– по-друге, носіями функцій є не лише елементи інфраструктури міста, але й органи місцевого самоврядування, місцеве співтовариство, громадські організації тощо;

– по-третє, необхідність реалізації тієї чи іншої функції визначається не лише економічною доцільністю, але і місцевими звичаями та традиціями, політичними і національно-етнічними відносинами та багато чим іншим.

Виходячи з цього, до зазначених слід додати такі логістичні функції інфраструктури міста обласного значення:

– системоутворюючу, що забезпечує єдність усіх елементів інфраструктури;

– інтегруючу, що об'єднує зусилля різних галузей інфраструктурного комплексу на досягнення цілей розвитку міста;

– компенсуючу, що створює необхідні резерви для непередбачених обставин (соціальних, економічних, екологічних, політичних тощо);

– балансуючу, що встановлює відносну рівновагу в інфраструктурному забезпеченні по районах, галузях, соціальних групах і тому подібних складових міста як складної соціально-економічної системи.

При цьому завдання логістики інфраструктури міста похідні як від завдань місцевого самоврядування, так і від, власне, завдань інфраструктури.

Таке різноманіття завдань вимагає їх певної систематизації, зазвичай виділяють такі їх групи:

1) завдання інфраструктурного забезпечення міської економіки (логістика економічної інфраструктури);

2) завдання інфраструктурного забезпечення соціальних потреб міського населення (логістика соціальної інфраструктури);

3) завдання інфраструктурного забезпечення прав і свобод громадян, тобто умов нормального гуртожитку в міському співтоваристві (логістика інституціональної інфраструктури) [3, с. 78].

Таким чином, в управлінні інфраструктурним розвитком необхідно враховувати всі системоутворюючі елементи міста, розглядаючи його як цілісну систему, що є єдиним об'єктом управління, а також різні управлінські впливи на місто. З точки зору владних суб'єктів управління, такий підхід спричиняє побудову *трирівневої організаційної структури*.

Перший рівень органи місцевого самоврядування міста, які безпосередньо володіють, користуються і розпоряджаються об'єктами комунальної власності, а також регламентують діяльність усіх елементів інфраструктурного комплексу міста в межах своїх законних прав.

Другий рівень утворюють субміські органи управління, які створюються в міських районах або в місцях компактного проживання окремих груп населення. Зазвичай субміські органи управління підзвітні міським і безпосередньо управляють обмеженою частиною об'єктів інфраструктурного комплексу міста тією мірою, якою їм делеговані відповідні права міськими органами влади.

Третій рівень можна назвати базовим у системі управління інфраструктурою міста, оскільки він є організацією управління кожним окремим підприємством інфраструктури. Склад органів управління таким підприємством залежить від найрізноманітніших чинників, починаючи від масштабів діяльності та закінчуючи організаційно-правовою формою.

Проте усе це ніяк не знімає необхідності підвищення й оцінки ефективності інфраструктурних проектів. Існують, принаймні, три визнані види ефективності, кожен з яких є релевантним для оцінки інфраструктурних проектів: виробнича ефективність, алокативна ефективність і динамічна ефективність. На підвищення всіх цих видів ефективності було спрямовано більшість структурних реформ в економіці в цілому й у сфері інфраструктурних послуг зокрема, які здійснювалися в багатьох країнах із середини 1980-х рр. [1, с. 125].

Міська інфраструктура забезпечує широкий діапазон різних послуг, але найбільшу соціальну й економічну вигоду для громади забезпечують не окремі послуги, а інфраструктурні мережі. Ефективні мережі мають стратегічну можливість реагувати на вимоги населення, тоді як окремі послуги не в змозі це робити. Тому розвиток ефективних інфраструктурних мереж є однією з головних цілей міської політики.

Бюджетне фінансування й інвестування інфраструктурних проектів слід розглядати як, мабуть, головний інструмент розвитку інфраструктури великих міст. Ефективні інвестиції в інфраструктурні проекти створюють передумови до збільшення суспільного благополуччя, але при відборі

таких проектів слід використовувати декілька основних оцінних критеріїв.

Оцінний критерій 1: міра відповідності проекту міським інфраструктурним пріоритетам. Проект оцінюється з точки зору їх вкладу в продуктивність і зростання міської економіки, розвитку міст або окремих районів, підвищення конкурентоспроможності.

Оцінний критерій 2: міра обґрунтованості проекту. Аналіз «витрати-вигоди» повинен показати, що реалізація проекту призводить до отримання суспільних вигод у довгостроковій перспективі, з урахуванням різних економічних і соціальних аспектів.

Оцінний критерій 3: ефективність проекту. Проект має бути ефективним для забезпечення необхідних інфраструктурних змін, при цьому слід брати до уваги функціонування існуючих ринкових структур, механізми ціноутворення на інфраструктурні послуги і можливість спільної участі у фінансуванні проекту публічних і приватних інвесторів.

Оцінний критерій 4: міра реалізованості проекту. Слід проаналізувати й оцінити проектні ризики і наявність усіх необхідних ресурсів для реалізації проекту упродовж усього його життєвого циклу.

Комерційні інвестиційні рішення відносно того, скільки і куди інвестувати, залежать у загальному випадку від очікуваної окупності інвестицій. Але цей показник не є головним відносно ухвалення рішень для інвестицій у міську інфраструктуру. Тут головним критерієм є, як уже відзначалося, отримання соціальної вигоди. Керівництво саме цим критерієм в ухваленні рішень може певною мірою допомогти добитися узгодження як рівня, так і композиції інвестицій з досягненням максимально можливого ефекту для підвищення добробуту населення. [2, с. 48]

З цим пов'язано і те, що методологія, вживана для оцінки інфраструктурних проектів, істотно залежить від того, чи здійснюється така оцінка з точки зору окремої організації або з точки зору місцевої громади. У другому випадку оцінка є складнішою, ніж у першому.

Тому органи місцевого самоврядування як представники суспільних інтересів повинні здійснити детальний аналіз перед ухваленням рішення відносно реалізації того чи іншого проекту з розвитку міської інфраструктури. Найчастіше як такий аналіз використовується «аналіз витрат-вигод» («cost-benefit analysis» – CBA), який у різних своїх формах успішно застосовується ще з часів Великої депресії.

Як доводить практика, кожного разу, коли необхідно формувати або коригувати організаційну структуру інфраструктури міста, необхідно пам'ятати про межі втручання міських органів управління в процеси інфраструктурного забезпечення. Там і тоді, де і коли попит на послуги об'єктів інфраструктури може бути задоволений без безпосереднього втручання міських органів влади, це краще передати іншим суб'єктам – приватним

або громадським, що ще раз підкреслює важливість публічно-приватного партнерства.

Крім того, оскільки управління інфраструктурним розвитком міста необхідно розглядати як постійний процес, що базується на урахуванні і відповідному використанні сили і напрямів впливу всієї сукупності чинників на міру і якість інфраструктурної забезпеченості розвитку міста як складної системи, доцільно в управлінні використовувати програмно-цільовий підхід, який передбачає, що інфраструктурні проекти є частиною загальнішої програми інфраструктурного розвитку, яка, у свою чергу, є частиною стратегії міського розвитку. Ці питання, також як і питання, пов'язані з аналізом зарубіжного досвіду й основних проблем інфраструктурного розвитку українських міст, розглядаються в наступних розділах [4].

Література:

1. Адамов Б. І. Організаційно-економічні основи управління розвитком міст / Б. І. Адамов. – К. : Грот, 1998. – 215 с.
2. Бойко-Бойчук О. В. Нові підходи до розвитку міст та регіонів України: Методологічні засади державно-правових експериментів / [О. В. Бойко-Бойчук, І. В. Васюник, Ю. Ю. Верланів та ін.] ; Асоціація агенцій регіонального розвитку України. – К. : Міленіум, 2003. – 133 с
3. Красовский В. П. Инфраструктура и интенсификация экономики / В. П. Красовский, Я. Т. Бронштейн. – М. : Наука 2008. – 315 с.
4. Hall P. Urban and Regional Planning / P. Hall. – Harmondsworth : Pelican Books, 2007. – 450 p.



Гончарук Анна Віталіївна,

*студентка магістратури факультету управління та економіки
Хмельницького університету управління та права*

МІСТО ЯК СУБ'ЄКТ ТА ОБ'ЄКТ УПРАВЛІННЯ НА ЗАСАДАХ ПАРТНЕРСТВА

Місто – це складна багаторівнева система, що має внутрішню динаміку і є найважливішим елементом національної економіки. Для економічної системи міста характерне поєднання соціальної, економічної, екологічної, інформаційної та інших складових, великого числа різноманітних елементів і зв'язків, циркуляція значних потоків матеріальних, фінансових та інформаційних ресурсів [2, с. 34]. Як визначає В. М. Бабаєв, в управлінні великим містом криється головна соціальна суперечність – між процесами управління функціонуванням, з одного боку, та управлінням розвитком, з іншого, тобто

між сучасністю міста (функціонування) та його майбутнім (розвиток), яка здатна або стимулювати та забезпечувати повноцінний розвиток і життєдіяльність містосистеми, або суттєво їх гальмувати, адже в ситуації постійної ресурсної обмеженості (а тим більше за умов кардинальних змін в політичній, економічній, соціальній, культурній сферах українського суспільства) «майбутнє» відволікає значні ресурси вже сьогодні, проте бажаний результат може бути значно віддаленим у часі, більш того – не завжди гарантованим [1, с. 9]. Поняття управління містом визначається в науковій літературі як «сукупність дій, що проводяться міською представницькою владою та її виконавчими органами і призначені сприяти створенню комфортного середовища для проживання у місті, його функціонування у системі населених пунктів держави» [4, с. 15].

При вивченні управління розвитком міста досить часто використовується підхід, при якому місто розглядається як певний ідеальний об'єкт. Цей підхід характерний для економіко-географічних досліджень. Такий підхід досліджує та описує місто у вигляді графіків, таблиць, що характеризують зміну різних параметрів, які використовуються як обґрунтування для проектів просторового та економічного планування міста, соціальної політики тощо.

Місто як складна динамічна система, що розвивається сама по собі, сьогодні вже не може розвиватися тільки на засадах адміністрування та несистемного моніторингу інформації, що поступає до міської ради. Д. Форрестер вказує на те, що місто, це динамічна система, яка чутлива до адміністративних нововведень. Віддалена (довгострокова) реакція на будь-яке адміністративне нововведення часто проявляється у протилежній реакції на нього [8].

Сьогодні в містах розвиваються нові підсистеми та типи діяльності, що безпосередньо пов'язані з містом. Сукупність великої кількості функціонуючих підсистем систем, кожна з яких має свої цілі, завдання, умови функціонування і розвитку, поєднаних багатосторонніми зв'язками, розташованих на одній території являють собою систему сучасного міста.

Ускладнення структури та процесів функціонування міста без відповідного вдосконалення інструментів та методів управління призводить до зниження ефективності управління ним, непередбачуваних негативних наслідків. Відсутність цілісних наукових підходів щодо розгляду міста як великої складної динамічної системи приводить до того, що його підсистеми гублять цілісність, перестають бути ефективно організованими. Це проявляється, в першу чергу, при розробці генеральних планів міст, комплексних цільових програм соціального та економічного розвитку, при формуванні узгодженого впливу на їх розвиток.

Одним з прикладів ускладнення функціонування міста як системи є проблема агломерацій. В міру свого зростання та розвитку місту важко зберігати свої розміри і невеликими темпами воно долає природні та територіальні

межі. Динамічне зростання промислового та господарського комплексу, обумовлений цим розвиток інфраструктури, збільшення рівня життєзабезпечення місцевого населення створюють умови для зростання кількості населення, що потребує підвищення якості, рівня управління ним, і, як наслідок, вимагає освоєння ще більшої території, що взагалі можливо лише за рахунок прилеглих територій.

Місто є складною системою, проблеми управління якою можна розглядати в різних аспектах. Управління містом залишається однією з найбільш складних і нерозроблених проблем, пов'язаних із зростанням міст та перетворенням їх в урбосистеми [3]. Управління містом неможливе без урахування вимог законів функціонування та розвитку систем. Важливе значення має закон необхідної різноманітності, наслідком якого є висновок про нереальність створення типової та простої управлінської системи, здатної ефективно управляти такою складною динамічною системою, як місто (особливо велике та надвелике місто).

Найдоцільнішими, на нашу думку, є поєднання соціально-економічних та правових аспектів управління, тобто системний та економіко-правовий підхід. Цілі, що стоять перед органами управління містами, визначають основні функції цих органів. Умовно функції управління можна розподілити на такі групи: управлінські, господарсько-економічні, екологічні, соціально-демографічні та соціально-культурні. Кожна з цих груп містить функції управління конкретною сферою міського господарства (підсистемою міста). Отже, відповідно до мети дисертаційного дослідження, організаційна структура системи управління містом повинна забезпечити:

- управління містом як єдиним господарським комплексом (єдиною системою);
- управління функціонуванням підсистем міста
- оперативне прийняття управлінських рішень;
- широке залучення жителів до управління містом через систему партнерств.

Організаційний механізм управління як процес повинен містити:

- визначення цілей;
- визначення засобів реалізації цілей;
- прийняття управлінських рішень;
- контроль за виконанням рішень та забезпечення зворотного зв'язку.

Стосовно управління таким специфічним об'єктом, яким є місто, виділяють такі головні групи цілей:

- перша група цілей пов'язана з підвищенням рівня життя мешканців міста як в матеріальному, так і в духовному аспектах;
- друга група цілей пов'язана з виконанням повноважень, делегованих державою;

– третя група цілей має відношення до міст – столиць держав та міст зі спеціальним статусом [7].

Підсистеми і компоненти міста виникають, утворюються і діють відповідно до визначених цілей, в яких міститься усвідомлена потреба жителів міста в підвищенні якості життя, досягненні політичної та економічної стабільності, високого рівня соціального розвитку тощо [6]. До їхнього числа можна віднести і місто в сучасний період розвитку держави. Основна відмінність усіх цілеспрямованих систем, в тому числі міста, від інших полягає в тому, що вони по своїй природі є «багатофункціональними». Це означає, що в різних зовнішніх середовищах як сама система, так і її елементи та підсистеми можуть видозмінювати цілі і способи досягнення результатів. Завдяки варіативності в своїх діях і одержаних результатах, ці системи можуть здобути відносну незалежність від зовнішнього середовища та оточення.

У межах цілеспрямованих і динамічних систем місто можна віднести до таких, що розвиваються. Такою воно є тому, що в процесі суспільного, соціального і економічного розвитку також удосконалюється та розвивається в структурному, функціональному, історичному та інших аспектах. Зрозуміло, що місто як система повинне функціонувати і розвиватися не стихійно. Зміни, що відбуваються в ній, завдяки управлінню повинні носити впорядкований характер. Впорядкованість існуючих структурно-функціональних компонентів, їх інтеграція та взаємодія із середовищем повинні забезпечуватися самим містом і механізмами його управління.

У науковій літературі здобуло визнання трактування управління як поняття, що характеризує впорядкування взаємодії певної множини елементів або складових природи, суспільства, самої людини. Тобто управління – це структура й функції з упорядкування, збереження і цілеспрямованого розвитку системи [5, с. 22].

У соціальних системах, в тому числі і в місті, свідоме управління доповнюється самоорганізацією, яка породжується стихійними впливами на процеси, що протікають в системі. Система міста являє собою відкриту нерівноважну систему. Процеси самоорганізації в подібних системах починаються з випадкових зовнішніх впливів або флуктуацій, які в нерівноважній системі не пригнічуються, а навпаки, посилюються приводячи до утворення нової динамічної структури. При створенні нових систем шляхом самоорганізації важливу роль відіграють кооперативні процеси, які базуються на когерентній взаємодії елементів нової системи. Внаслідок самоорганізації, що, як правило може здійснюватися за принципом негативного зворотного зв'язку, в системі встановлюється новий спонтанний порядок, оскільки він виникає не під впливом зовнішніх сил, як в звичайній системі, а створюється внаслідок інших причин. Підтримка рівноваги в новій системі буде

здійснюватися вже на основі принципу позитивного зворотного зв'язку. Будь-яка соціальна система, в тому числі і місто, схильна до флуктуацій, або випадкових відхилень від рівноваги. І коли вона буде знаходитися в нестійкому стані, завдяки взаємодії із динамічним зовнішнім середовищем, ці коливання будуть посилюватися і, зрештою, призведуть до зміни існуючої структури і порядку. Зміст цього твердження полягає в тому, що внаслідок взаємодії, елементи старої системи виробляють узгоджену, колективну поведінку, завдяки чому в системі виникають процеси кооперації і спонтанно формуються новий порядок і нова рівновага. Внаслідок взаємодії великого числа випадкових факторів у відкритих нерівноважних системах відбувається їх взаємоузгодження і виникають нові структури. З урахуванням аналізу рівнів, суспільних зрізів, структури компонентів та підсистем міста, як соціальної системи можна визначити такі його системоутворюючі фактори:

- загальна стратегічна мета розвитку міста;
- підпорядкування цілей кожного компонента загальній меті розвитку міста та усвідомлення і розуміння жителями міста загальної мети його розвитку;
- наявність організації та координації між елементами, компонентами, підсистемами міста.

Місто в широкому розумінні може бути визначене як місце компактного проживання людей, що задовольняє їх потреби в забезпеченні життєдіяльності, безпеці, комунікації і розвитку особистості на основі спільності культурних, соціальних, національних та інших інтересів.

Література:

1. Бадалов А.Л. Частно-государственное партнерство в реализации инвестиционных проектов / А.Л. Бадалов // ЭКО: всерос. эконом. журнал. – 2008. – № 6. – С. 129-141.
2. Государственно-частное партнерство в зарубежных страна /под ред. В. С. Лихачева. – М. : Финансы, экономика, безопасность, 2009. – С. 103-115.
3. Гражевська Н. І. Економічні системи епохи глобальних змін
4. Ілларіонов О. Ю. Державно-приватне партнерство у вугільній галузі України: господарсько-правовий аспект / О. Ю. Ілларіонов, І. С. Скларук // Вісник ІЕПД НАН України. – 2011. – № 1. – С.104–111.
5. Куйбіда В. Муніципальне управління. Аспект інформатизації: монографія / В. Куйбіда – К.:Знання, 2004. – 360 с.
6. Межсекторные взаимодействия (методология, технологии, правовые нормы, механизмы, примеры); под общ. ред. Н.Л. Хананашвили. – М.: Рос. благотворительный фонд НАН, 2002. – 368с.
7. Мерсиянова И.В., Якобсон Л.И. Сотрудничество государства и структур гражданского общества в решении социальных проблем // Вопросы

государственного и муниципального управления: ежекварт. науч. образ. журнал. – 2011. – № 2. – С. – 45-57.

8. Туркина, В. Г. Город как самоорганизующаяся нелинейная структура / В. Г. Туркина // Известия Саратовского университета. – 2008. – Вып. 2. – С. 62-66
9. Философский энциклопедический словарь / гл. ред. Ильичев Л.Ф., Федосеев П.П. и др. – М.: Советская энциклопедия, 1983. – 836 с.
10. Чернега Р.Т. Участь громадян у місцевому самоврядуванні України: правові питання : монографія / Р. Т. Чернега; за заг. ред. Н. Р. Нижник. – Івано-Франківськ : Місто НВ, 2008. – 116 с.
11. Чикаренко І.А. Формування проектно-орієнтованої системи стратегічного управління розвитком міста : дис. канд. наук з держ. упр. : 25.00.04 / Ірина Аркадіївна Чикаренко; Дніпр. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Д., 2007. – 187 с.



Грехова Олександра Володимирівна,

*студентка 4 курсу факультету управління та економіки
Хмельницького університету управління та права*

ПРОЦЕСИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ: АНАЛІЗ РЕЗУЛЬТАТІВ ТА МАЙБУТНІ ВИКЛИКИ

Серед центральних тем, до яких прикута увага українського суспільства, експертного середовища, ЗМІ та більшості закордонних партнерів, є реформування різних сфер життя нашої держави. Перелік започаткованих, або принаймні вже продекларованих реформ, доволі значний і охоплює широкий спектр різноманітних напрямів. Аналіз інформаційного простору засвідчує, що висвітлення процесу реформування не завжди відображає реальну значущість чи стан реформування.

У той самий час в Україні вже п'ять років триває реформа, про необхідність якої свідчить реальний стан розвитку суспільства та рівень життя населення. Йдеться про децентралізацію державного управління, яка передбачає послідовне і глибоке реформування системи публічної влади з урахуванням позитивного досвіду розвинутих демократичних країн і вимог Європейського Союзу. Головна мета реформи децентралізації полягає у передачі значної частини повноважень та бюджетів від державних органів органам місцевого самоврядування [1], а також передбачає три рівні: фінансова децентралізація, об'єднання громад і ухвалення необхідних змін до чинного законодавства.

Створення нової системи адміністративно-територіального устрою країни передбачає виділення 27 регіонів, 120–150 районів і 1500–1800 громад. Так, у 2015 році 794 сільських, селищних та міських ради, до складу яких увійшло 2015 населених пунктів, добровільно об'єдналися у 159 територіальних громад. У 2016 році ще 946 сільських, сільських та міських ради добровільно об'єдналися у 208 територіальних громад [4]. Сьогодні в Україні вже створено 732 об'єднані територіальні громади, які самостійно формують і наповнюють свої бюджети з податків, які залишаються у розпорядженні громад та отримують напряду від держави фінансову підтримку [2].

Перший етап реформи відбувся досить успішно. Тепер Україна переходить до стадії завершення процесів утворення об'єднаних територіальних громад та переформатування адміністративного поділу на рівні районів.

Відповідно до змісту реформи, ключовим принципом для формування необхідної системи ефективних органів місцевого самоврядування має стати принцип субсидіарності, за яким повноваження мають належати тому рівню управління, який знаходиться найближче до жителів регіону та на якому стане реальним й ефективним виконання цих повноважень. Але головним успіхом і гарантом незворотності реформи має стати становлення громадянського суспільства внаслідок створення дієвого механізму підзвітності органів місцевого самоврядування перед виборцями і державою, механізму реального впливу людей на дії і рішення місцевої влади [1].

Зараз для реформи децентралізації, практична реалізація якої розпочалася у 2015 році, настає принципово новий етап. Якщо раніше 2020 рік як ймовірний термін завершення процесу утворення об'єднаних територіальних громад вважався переважно абстрактним орієнтиром, то на даному етапі становлення реформи офіційні представники влади вже предметно ставлять завдання провести чергові загальні вибори до органів місцевого самоврядування у жовтні 2020-го у новій адміністративно-територіальній структурі.

Це означає, що 100-відсоткове покриття території об'єднаними громадами має завершитися навесні 2020-го. Враховуючи, що у попередні чотири роки відбулося об'єднання 3,8 тисячі із 10,9 тисячі громад (утворилося 838 ОТГ), а 65 % громад залишаються необ'єднаними, необхідно різко прискорити впровадження реформи децентралізації.

У аналітичній записці Національного інституту стратегічних досліджень при Президентові України «Очікувані ризики у процесі децентралізації влади в Україні» сформульовані п'ять груп ризиків, що можуть виникнути у процесі децентралізації влади в Україні, а саме:

- ризики, пов'язані з необхідністю перегляду меж адміністративно-територіальних одиниць;
- послаблення державного контролю за органами місцевого самоврядування на регіональному та субрегіональному рівнях щодо реалізації

повноважень, які будуть передані виконавчим органам місцевих рад;

- небезпека розбалансування системи бюджетоутворення та інші ризики, пов'язані з бюджетною системою;
- зниження якості місцевого управління та легітимності прийнятих рішень;
- легітимізація у суспільній свідомості претензій регіонів на правосуб'єктність щодо тих політичних інтересів, які суперечать загальнонаціональним [3].

Наразі існує низка перешкод у реалізації реформи, зокрема відсутність юрисдикції органів місцевого самоврядування на території поза межами населених пунктів. Тому очевидною є необхідність швидкого ухвалення законів, які поширюють юрисдикцію органів місцевого самоврядування на всю територію громади.

Питання забезпечення реформи на законодавчому рівні є надзвичайно актуальним, оскільки її запровадження показало позитивні результати. Вирішення цього питання є вкрай необхідним, бо лише завершеність адміністративно-територіальної перебудови дозволить повною мірою досягти якісних зрушень, заради яких децентралізація, власне, задумувалася і які було викладено у схваленій у 2014 році Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, а також перетворити розрізнені позитивні зрушення на довгоочікувані якісні зміни.

Очевидним є те, що кожна успішна реформа повинна бути захищеною. У випадку реформи децентралізації гостро стоїть необхідність забезпечити її стабільність, зокрема одним з можливих заходів є прописання в Конституції України положення про незворотність завершення реформи децентралізації. Чотири роки поступового впровадження довели її економічну та політичну ефективність для громад та громадян, тому такі заходи є виправданими. Потрібно усвідомлювати, що формалізація процесу децентралізації та переведення його в адміністративну фазу формує низку ризиків, які можуть призвести до втрати позитивних тенденцій розвитку реформи. Масовість утворення громад може призвести до формальності стратегування розвитку новостворених ОТГ, особливо зважаючи на повну самодіяльність у методичному забезпеченні такого стратегування.

Реагувати на цей виклик потрібно, створюючи інституційне забезпечення секторальної децентралізації. Конкретним заходом повинно стати формування відповідних інститутів координації секторального (територіальні підрозділи центральних органів виконавчої влади) та адміністративного управління (громади) шляхом максимального впровадження знеособлених автоматизованих механізмів управління з метою усунення технологічно-управлінських обмежень у самостійності громад.

Черговим викликом є те, що, зважаючи на наділення органів місцевого самоврядування достатніми повноваженнями та необхідними ресурсами,

досі не запроваджено нагляду над їх рішеннями на відповідність Конституції України та законам. Це є підставою виникнення ризиків появи незаконних рішень та формування автономних автократій.

Саме тому, ще одним завданням для успішної реалізації реформи є запровадження нагляду над рішеннями органів місцевого самоврядування. Адже вже зараз спостерігається тенденція прийняття рішень обласних, районних та міських рад поза межами їх компетенції у суперечності з Конституцією чи законами України, зокрема рішення семи обласних рад про необхідність переходу на договірний принцип розподілу повноважень між регіоном та Урядом. Це є прямим порушенням принципу унітарності та конституційного регулювання повноважень, тому вирішення цього питання є вкрай актуальним та необхідним.

Отже, успішна реалізація процесу потребуватиме його керованості, а це, у свою чергу, ставить перед політикою децентралізації вимогу належним чином створити забезпеченість нормативно-правовою базою, зокрема ухвалити парламентом Закон України «Про засади адміністративно-територіального устрою», що дозволить системно завершити децентралізацію в Україні та провести місцеві вибори 2020 року на основі нового устрою.

Варто розуміти, що децентралізація не є самоціллю. Вона покликана сприяти тому, щоб люди отримували послуги вищої якості, мали змогу покращити рівень життя та самостійно приймали рішення щодо розвитку території, на якій мешкають. Тому першочерговим завданням держави є надання нормативно-правової забезпеченості реалізації обраної стратегії та всебічне сприяння її розвитку, адже ефективність реформи неодноразово переконала у доцільності її впровадження та підтримки.

Література:

1. Закіров М. Децентралізація: завдання, перші успіхи і сподівання [Електронний ресурс] / М. Закіров // Україна: події, факти, коментарі. – 2016. – № 5. – С. 6–11. – Режим доступу: <http://nbuviap.gov.ua/images/ukraine/2016/ukr5.pdf>.
2. Об'єднання громад [Електронний ресурс] // Децентралізація влади. – Режим доступу: <http://decentralization.gov.ua/region>
3. Очікувані ризики у процесі децентралізації влади в Україні. Аналітична записка / Офіційний сайт Національного інституту стратегічних досліджень при Президентові України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/1021/>
4. Фінансова децентралізація в Україні: перший етап успіхів // Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. – 2017. – 7 с.



Грицькова Анастасія Павлівна,

*студентка 4 курсу факультету управління та економіки
Хмельницького університету управління та права*

РОЗВИТОК МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У ВЕЛИКОБРИТАНІЇ: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

Організація місцевого самоврядування у Сполученому Королівстві Великобританії та Північної Ірландії завжди привертала до себе увагу, тому що інститут місцевого самоврядування набув значного розвитку саме у цій країні, тому Великобританію справедливо можна назвати «матір'ю» місцевого самоврядування Європи. Історично саме в Англії було створено мультифункціональне місцеве самоврядування. Найбільш характерною особливістю організації місцевого самоврядування в Сполученому Королівстві можна вважати традиційні відмінності між різними територіями. Місцеве самоврядування на території Англії, Шотландії, Уельсу та Північної Ірландії регулюється окремими нормативними актами (для Англії та Уельсу часто приймають загальні закони) і розрізняється за такими параметрами, як адміністративно-територіальний поділ, повноваження органів управління, навіть органи державної влади, у віданні яких знаходиться питання взаємодії з органами місцевого управління, різні.

Великобританія має складну систему адміністративно поділу та складається з чотирьох історичних областей (Англії, Шотландії, Уельсу та Північної Ірландії). Англія поділена на 39 графств, які складаються з 296 округів, а до складу округів входять майже 10000 тис. сільських приходів. Уельс поділений на 8 графств, 37 округів та низові одиниці – общини. У Шотландії створено 9 регіонів, 53 округи, 3 острівних території та 1343 общини. І насамкінець, Великий Лондон включає 32 райони, за винятком Центрального Сіті, яким управляє лорд-мер, радники, шерифи та високопоставлені особи [1].

Всі адміністративні одиниці (за винятком приходів і общин, в яких проживає менше 150 осіб) управляються зборами, які є юридичними особами. Ради графств, округів і міських округів вибираються на 4 роки і оновлюються перші 3 роки щорічно на 1/3 складу, ради приходів і общин обираються на 3 роки без права ротації. Головою виконавчої влади є голова ради, який обирається радою зі свого складу і керує апаратом професійних службовців.

До компетенції графств та регіонів входять: поліція, пожежна охорона, землекористування, дороги (за винятком магістральних і мостів), соціальна служба, освіта, бібліотеки, музеї, працевлаштування молоді, продовольство, місця відпочинку. До компетенції округів входять: податки, заводи і заклади, житлове будівництво, стоянки автотранспорту, збут відходів і кладовища,

боротьба з шумом, соціальне забезпечення. До компетенції приходів і обшин: розподіл земельних ділянок, промисли, туризм, автобусні стоянки, пішохідні доріжки.

У Великобританії порівняно незалежно від центру міське самоврядування сформувалося давно. Значні зміни в управлінні міст Англії та Уельсу вніс Закон про місцеві корпорації 1835 року, який був першим нормативним актом, що змінив партикулярні норми грамот і хартій, що регулювали правовий устрій кожного міста окремо. Відповідно до Закону про місцеве управління 1888 р., у графствах з'явилися представницькі органи влади, які обирались населенням графств, на які покладался обов'язок підтримання в належному стані доріг, забезпечення притулку для бездомних і дітей, керівництво діяльністю поліцією. Закон 1888р. мав цілий ряд наслідків для місцевого самоврядування: було раціоналізоване питання демаркації кордонів сільських графств; в графствах було створено ради, члени яких обирались місцевими платниками податків на три роки; права графств поступово розширювались.

У ХХ ст. місцеве самоврядування вступило у краший період свого існування. Підвищилися його суспільне значення та престиж, значно розширились повноваження, зросли фінансові ресурси. Уряд поступово передавав радам графств і міст повноваження інших місцевих органів влади.

Особливістю державного управління у Великобританії є те, що парламенти у вищенаведених регіонах утворились лише у 1999 році, шляхом проведення референдумів. Англія не має свого парламенту, оскільки в парламенті Великобританії більшість депутатів представляють Англію, тому британський парламент є одночасно і англійським. Слід зауважити, що ці законодавчі органи мають неоднакові повноваження та функції. У Шотландії та Північній Ірландії парламент має право законодавчої ініціативи з будь-якого питання, що спеціально не збережено за британським парламентом і урядом, а в Уельсі Національна асамблея діє на підставі розподілу функцій разом з центральним урядом. Асамблея може видавати тільки вторинне законодавство – правила та інструкції, які розвивають і конкретизують первинне законодавство, що належить центральній політичній владі [4, с.83].

Заснування парламентів в Шотландії, Уельсі та Північній Ірландії стало реформаторським кроком у державному ладі Великобританії, повноваження їх і зараз значно розширюються, можна сказати, що країна рухається на шляху ще більшої децентралізації, підкріпленої історичним прагненням народу вищенаведених регіонів на самостійність і незалежність.

Ще однією характерною рисою притаманною Великобританії є відсутність на місцях представників уряду, що могли б контролювати діяльність місцевих виборних органів, однак певний контроль з боку центру існує. Він проявляється в таких аспектах:

1. Міністри видають обов'язкові інструкції для підконтрольних місцевих служб.

2. Використовується судовий контроль. Уряд може звернутися до суду з позовом про невиконання або неналежне виконання місцевими органами своїх обов'язків.

3. Деякі міністерства, які безпосередньо стосуються місцевого самоврядування, можуть інспектувати місцеві ради.

4. Перевіряється використання фінансових коштів, які виділяються центром. На місцевому рівні існує посада аудитора, який перевіряє використання коштів.

Крім вищенаведеного, цікавим є те, що існує посада омбудсменів по проблемах місцевого самоврядування, яких призначає королева. До відання омбудсменів у регіонах входить перевірка та реагування на скарги, викликані «несправедливістю» та не сумлінним виконанням своїх обов'язків з боку органів місцевого самоврядування, пов'язані з адміністративною діяльністю.

Звільняється з посади омбудсмен Королевою за власним бажанням або може бути відсторонений від посади на підставі недієздатності або за погану поведінку і в будь-якому разі звільняється з посади при досягненні ним 65 років. Кожний рік омбудсмен представляє звіт про свою діяльність у відповідній комісії у справах місцевої адміністрації. Діяльність омбудсменів є досить прозорою, окрім звітів, на своїх офіційних сайтах вони публікують результати перевірок, будь-який громадянин може ознайомитись з їх діяльністю, до того ж у цих рішеннях немає імен заявника, що гарантує анонімність. Крім того, можна казати про оперативність реагування, бо на цих ж сайтах є форма он-лайн подачі скарг та гаряча лінія для консультацій [4, с. 83].

Місцеві ради у Великобританії фінансуються за рахунок декількох джерел: дотацій центрального уряду, місцевих податків, доходів від стягнення плати за певні послуги, наприклад, паркування. Як правило, доходи, одержувані за рахунок місцевих податків, невеликі, що означає, що у разі бажання ради підвищити обсяг доходів місцевого бюджету, їй довелося б істотно підвищити ставку місцевого податку. При цьому центральний уряд зберігає за собою право встановлювати верхню межу місцевих податків.

Повноваження органів місцевого самоврядування у Великій Британії регулюються як загальнодержавними, так і місцевими нормативними актами. Важливим елементом контролю центральної влади над місцевими органами є особливий вид покарання за невиконання передбачених законодавством повноважень – дефолт [2, с.123]. Даний вид санкцій у Великобританії передбачає передачу певних повноважень органу місцевого самоврядування центральним органам і призначеним ними чиновникам. Зазначена міра, як підкреслює британський дослідник Дж. Стокер, «застосовується порівняно рідко, але сама загроза її застосування дає часто реальний ефект,

спонукаючи місцеві влади більш серйозно ставитися до виконання своїх повноважень» [3, с.89].

Таким чином, наведений аналіз загальних та особливих рис місцевого самоврядування у Великій Британії показує те, що майже тисячолітнє існування Великобританії, дієвість та еластичність Конституції, ефективність управління в центрі та на місцях дозволяє цій державі ефективно вирішувати внутрішні та зовнішньополітичні виклики, які стоять перед її громадянами.

Враховуючи досвід Великобританії, подальший розвиток системи місцевого самоврядування в Україні має передбачати, зокрема:

– передачу основної частини повноважень щодо управління місцевим розвитком і вирішення місцевих проблем об'єднанням територіальних громад;

– забезпечення місцевого самоврядування територіальним, організаційним, фінансовим суверенітетом, а також суверенітетом у питаннях планування, підбору кадрів і вирішення місцевих проблем;

– закріплення права на консультації для органів місцевого самоврядування з питань законодавства, що стосується сфери їх повноважень;

– створення при Кабінеті Міністрів України постійного консультативного органу, в якому були б представлені органи місцевого самоврядування;

Беручи до уваги досвід організації та діяльності місцевого самоврядування в Великобританії, наша держава має можливість виробити власний національний орієнтований курс побудови дієвого та спроможного місцевого самоврядування, підтриманого державою та громадським суспільством, що розвивається.

Література

1. Office for National Statistics UK [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.ons.gov.uk/guide-method/geography/beginner-s-guide/administrative/index.html>
2. Stoker G. British local government into the 21st century, Basingstoke, UK, Palgrave Macmillan. 2004. – 320 с.
3. Stoker G. Conclusions: new ways of being local government. In, Stoker, Gerry and Wilson, David (eds.) British Local Government into the 21st Century. Basingstoke, UK, Palgrave Macmillan, – 2004. – P. 247–263.
4. Шпак Ю.О. Досвід реформування місцевого самоврядування у Великобританії [Електронний ресурс] / Ю. О. Шпак // Науковий вісник міжнародного гуманітарного університету. – 2014. – №10-1. – С. 82-84.





Крушинська Алла Вікторівна,

*старший викладач кафедри менеджменту,
фінансів, банківської справи та страхування
Хмельницького університету управління та права,*

КОНЦЕСІЯ ЯК ІНСТРУМЕНТ БЮДЖЕТНО-ПРИВАТНОГО ФІНАНСУВАННЯ ТУРИСТИЧНИХ ОБ'ЄКТІВ

Проблема збереження історико-архітектурної складової туристичної галузі, України постала досить гостро. З однієї сторони, фінансування реконструкції та реставрації на відміну від фінансування військово-оборонної галузі, медицини, освіти, житлово-комунальної сфери, в умовах дефіциту бюджетних ресурсів, є менш нагальним питанням. Сьогодні більшість туристичних об'єктів, перебуваючи у підпорядкуванні органів місцевого самоврядування, створюють багатий туристичний потенціал, при цьому через брак інвестицій недоотримують надходження від туристичних потоків. Більше того об'єкти історико-архітектурної спадщини щодня, очікуючи фінансування та проведення ремонтних робіт, руйнуються та втрачають туристичну привабливість, а часто й просто зникають з туристичної карти України. Практика управління туристичними об'єктами в Україні показує обмеженість шляхів вирішення окресленої проблеми. З одного боку, більшість об'єктів є державною чи комунальною власністю та належать до пам'яток національного та місцевого значення, з іншого саме захист архітектурної автентичності робить вкрай складним процес їх реставрації.

Бюджетне фінансування від органів місцевого самоврядування спрямовується зазвичай на консервацію даних об'єктів від подальшої руйнації, при чому не завжди успішну. А доступ приватного інвестора до історичної забудови обмежений відсутністю комерційних мотивів та складністю механізму інвестування в об'єкти державної власності. Аналіз інструментів вирішення проблеми інвестування в туристичні об'єкти показав, що найбільш оптимальним інструментом бюджетно-приватного фінансування у туристичній сфері є договір концесії, яка користується популярністю за кордоном. Проте, майже всі концесійні проекти в Україні є незначними та реалізуються на інфраструктурних об'єктах.

Необхідним є обґрунтування необхідності галузевого підходу до розвитку концесії як інструменту бюджетно-приватного фінансування, дослідження особливостей та механізму її використання у туристичній галузі в українській та міжнародній практиці. Зауважимо, що на галузевих особливостях інвестиційної основи концесії у своїх працях наголошували А. В. Биканова, М. І. Диба, В. А. Голян, А. І. Куліков, Н. О. Слободянюк. Разом із тим питання

приспосовування концесійних договорів до об'єктів туристичної інфраструктури, на сьогодні, залишається малодослідженим, за винятком праць О.Ю. Бордуна, С.В. Білоуса [1], А.А. Консовського [2] та ін.

Світовий досвід показує, що механізм концесії, при належному нормативно-правовому забезпеченні, може використовуватися як для реалізації масштабних інфраструктурних проектів (наприклад, цілеспрямований різновекторний розвиток туристичних комплексів), так і з метою ефективного володіння й управління активами, що не підлягають приватизації. В останньому випадку об'єкти замкового туризму ідеально підпадають під вихідні вимоги. Варто зазначити, дослідження питання концесії туристичних об'єктів в Україні є нагальним, оскільки, якщо дані процеси не будуть активізовані, то через 10-20 років історико-архітектурні пам'ятки цілковито втратять свою інвестиційну привабливість.

Розглянемо законодавчі передумови договорів концесії, як форми державно-приватного партнерства в туристичній галузі. Згідно чинного законодавства, концесія – надання з метою задоволення громадських потреб уповноваженим органом виконавчої влади чи органом місцевого самоврядування на підставі концесійного договору на платній та строковій основі юридичній або фізичній особі права на створення та (або) управління (експлуатацію) об'єкта концесії (строкове платне володіння), за умови взяття концесіонером на себе зобов'язань по створенню та (або) управлінню (експлуатації) об'єктом концесії, майнової відповідальності та можливого підприємницького ризику [3]. О.Зельдіна визначає концесію як юридичну конструкцію залучення інвестицій для будівництва та/або експлуатації об'єктів права державної та/або комунальної власності, що забезпечує сполучення інтересів суб'єктів господарювання й держави за допомогою встановлення обмежень і заохочень [4, с. 5]. Однозначно, що спільною рисою обґрунтування інвестиційної основи концесії є можливість реалізації за її допомогою пріоритетних завдань у сферах, об'єкти яких традиційно належать державі за рахунок залучення приватних інвестиційних ресурсів.

Повертаючись, до аналізу Закону України «Про концесії», в контексті нашого дослідження, бачимо, що до об'єктів, які можуть надаватися у концесію, належать, ті, що здійснюють діяльність у таких сферах господарської діяльності як будівництво та експлуатація готелів, туристичних комплексів, кемпінгів та інших відповідних об'єктів туристичної індустрії [3]. Досить неконкретизованим зі сторони законодавця є питання, чи підпадають під об'єкт концесії, наприклад, фортифікаційні споруди, замкові комплекси, вежі та інші архітектурні пам'ятки. Проте, практика показує, що такими об'єктами вони виступають, але не без питання зі сторони громадськості щодо законності такої концесійної угоди. Так, у 2010 році Львівська ОДА вперше в Україні передала в концесію дві старовинні аварійні будівлі – палац у Тартакові

(Сокальський район) та руїни замку у Старому Селі (Пустомитівський) район. Першу пам'ятку планували використовувати як культурно-відпочинковий комплекс, а другу – як майданчик для проведення фестивалів та масових заходів. Попри зобов'язання негайно провести протиаварійні роботи і привести пам'ятки до належного стану за кілька років досі жоден із концесіонерів навіть не має готової проектної документації [5]. Відповідно за роки бездіяльності концесіонерів стан об'єктів погіршився. Для кращого розуміння глибинності проблеми концесійних договорів щодо об'єктів замкового туризму, проаналізуємо звернення голови ОДА до Кабінету Міністрів України з проханням дозволити передачу Підгорецького замку в концесію та надати право визначити концесіонера саме обласній державній адміністрації (лист №5/3-7070/0/2-16-16 від 29 вересня 2016 року) [6]. Проте, проект постанови КМУ, за яким усі прохання ОДА задоволені, так і не був підписаний. Не просунулося питання в ініціативах концесії і щодо Свірзького замку (ініціатива ОДА 2005 року) та створення відпочинкового комплексу на місці пам'ятки археології «Новобородицька фортеця» у Дніпрі, а концесія замку «Паланок» у Мукачевому була відхилена Верховною Радою. Однією з проблем, що стоїть на заваді концесійних угод є невизначеність права власності на туристичні об'єкти.

Сьогодні на державному обліку є близько 300 замків й біля 5 тисяч об'єктів оборонної архітектури, з них лише 10 % перебувають у задовільному стані [7]. Необхідно врахувати, що проведення першочергових реставраційних робіт оцінюється тільки у Підгорецькому більш ніж в 350 млн. гривень. Очевидно, що в масштабах туристичних об'єктів лише незначна частка має шанси на бюджетне фінансування, й лише після стабілізації ситуації в Україні. З іншого боку, саме наявність законодавчих колізій унеможлиблює залучення приватного інвестиційного капіталу до реставраційних робіт. Необхідно заповнити законодавчу прогалину та додати об'єкти культурної спадщини до переліку концесійних об'єктів. Відновлення занедбаних архітектурних пам'яток приватними інвесторами має поширену та успішну світову практику. Досвід Франції, Великобританії, Чехії та сусідньої Польщі демонструє, що концесію та передачу пам'яток в оренду сприймають та популяризують. Є багато світових прикладів, коли замок одночасно використовують як готель, музей, заповідник і ресторан. В Чехії окрім концесії замків Конопіште, Карлштейн, Мірошник, Штернберк, існує також досвід продажу замків у приватну власність [1].

В Україні досить довго вкрай обережно відносились до подібних концесійних угод, остерігаючись, що об'єкт національного значення буде привласнено. Проте в умовах, коли з 2008 року фінансування на замки практично не виділяється, на порядок денний виходить питання не форми власності об'єкта, а його збереження вцілому. На жаль, обвал вежі Червоногородському замку

(2013 р.), Надбрамної вежі унікальної фортифікаційно-гідравлічної споруди Польської брами (2009 р.), "Новозахідної башти" на території історико-архітектурного заповідника „Кам'янець” (2011 р.), свідчать, що часу на пошуки інвестора обмаль. Крім того діє постанова КМУ від 11 жовтня 2016 р. № 710 «Про ефективне використання державних коштів», яка регламентує припинення підготовки проектів нових державних цільових програм або внесення змін до затверджених, що потребують додаткового фінансування з державного бюджету.

Хоча питання концесії не обмежується лише дозволом, головне як зробити об'єкт привабливим для інвестора, в той час як останній має більше стимулів вкладати в швидкоокупні, більш рентабельні галузі, без виконання перед державою та ОМС обов'язку збереження об'єкта у належному стані, реставраційних вимог, тощо. Основною проблемою є пошук того концесіонера, який готовий буде інвестувати в туристичну галузь України. За чинним законодавством пропозиції щодо переліку об'єктів, які можуть надаватися в концесію, вносяться відповідними центральними органами виконавчої влади, а затвердження пооб'єктного переліку здійснюється КМУ. На рівні нормативно-правових актів слід передбачити, щоб до числа ініціаторів підготовки пропозицій щодо концесії входили не лише органи виконавчої влади, але й органи місцевого самоврядування отримали у цьому процесі певну самостійність як концесіодавця, що спільно з інвесторами дозволить їм ініціювати інвестиційні проекти.

В умовах дефіциту бюджетних коштів на утримання та відновлення об'єктів туристичної інфраструктури, зокрема масштабних історико-архітектурних пам'яток, таких як замки, фортеці, альтернативою радикальним інституціональним зрушенням є концесія, що дозволяє залучати активи приватного сектору, зберігаючи господарські об'єкти у державній власності, що актуально для туристичної сфери. Концесійний режим ліквідує інвестиційний дефіцит та, як свідчить зарубіжний досвід, дозволяє підвищити фіскальну віддачу від залучення пам'яток до активної підприємницької діяльності.

Список використаних джерел

1. Бордун О.Ю., Білоус С.В. Стан та перспективи замкового туризму в контексті стратегічного розвитку туристичної галузі західного регіону України. Економіка. Управління. Інновації. 2010. №2 (4).
2. Консовський А. А. Туристська концесія як сучасна форма партнерства бізнесу і влади. Російське підприємництво. 2008. №5. Вип.2 (111). С.172-177.
3. Про концесії: Закон України від 16.07.1999 р. № 997-XIV / Верховна Рада України. Законодавство України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/997-14>.

4. Зельдіна О. Р. Теоретичні аспекти спеціального режиму господарювання: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : спец. 12.00.04. Донецьк, 2007. 35 с.
5. Іванник М. Концесія українських замків: кому і для чого потрібні наші пам'ятки. URL: http://ipress.ua/articles/kontsesiya_ukrainskyh_zamkiv_komu_i_dlya_chogo_potribni_nashi_pamyatky_31948.html
6. Мельник Р. Концесія замку в Підгірцях: шанс на порятунок чи загроза? URL:http://tvoemisto.tv/exclusive/kontsesiya_zamku_v_pidgirtsyah_shans_na_poryatunok_chy_zagroza_82027.html:
7. Іванник М. Концесія замків і палаців – це ярмо. URL: [https:// zbruc.eu/node/67423](https://zbruc.eu/node/67423).



Кузьмук Наталія Сергіївна,

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

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ НІМЕЧЧИНИ: ОСНОВНІ ЗАСАДИ ТА ОСОБЛИВОСТІ

На сучасному етапі розвитку територіальної організації влади, значного поширення набувають багаторівневі системи публічного управління, в яких відносини між рівнями публічної влади будуються на основі чіткого розмежування функцій і повноважень кожного, визначення сфер відповідальності та гарантій їх діяльності. У рамках формування багаторівневого управління особливе місце займає місцевий рівень як найбільш наближений до громадян та їх потреб. Незважаючи на широкі законодавчі можливості для різноманітності організації місцевого самоврядування, майже у всіх федеральних землях місцеве самоврядування організовано однаково. Воно здійснюється на рівні окремих громад, поселень, на рівні муніципальних районів. Існує також ряд великих міст, в яких управління самостійне. У німецькій термінології така модель називається дворівневою.

Розглядаючи місцеве самоврядування слід зауважити, в кожній країні існують свої особливості конституційного регулювання місцевого самоврядування, а також свою історію розвитку. З цього приводу О. М. Бориславська висловлюється, що дослідниками зарубіжного досвіду місцевого самоврядування запропоновано таку класифікацію конституцій країн Європи залежно від обсягу правового регулювання зазначеного питання:

1) конституції, які містять основи місцевого самоврядування, детально його регулюють;

2) конституції, які гарантують місцеве самоврядування та фрагментарно закріплюють його аспекти;

3) конституції, які не регулюють місцеве самоврядування [1, с. 43].

Розглядаючи безпосередньо діяльність та функціонування місцевої влади зазначимо, що в Німеччині поширена континентальна система місцевого самоврядування, що характеризується поєднанням державних органів управління (центральных) та органів місцевого самоврядування (місцеві представницькі органи). Варто погодитися з думкою Т. Вюртенбергера, який зазначає, що Німеччина належить до такої моделі місцевого самоврядування, як «лібералізована держава верховної влади», в якій необхідність державного контролю базується, зокрема, на тому, що багато функцій, які здійснює місцеве самоврядування, носять, по суті, загальнодержавний характер [2, с. 24].

Модель місцевого самоврядування Німеччини вважається найефективнішою у світі, а саме місцеве самоврядування є одним із базових елементів суспільства і держави і успішно справляється з покладеними на нього завданнями.

Місцеве самоврядування в Німеччині – це питання компетенції суб'єкта федерації. Кожна федеральна земля має право вирішувати це питання по-своєму, а федеральний центр не має права втручатися в питання організації місцевого самоврядування. Таким чином, правова база для функціонування місцевого самоврядування – це закони федеральних земель. Єдиний законодавчий акт федерального рівня – це 28 стаття Основного закону, яка говорить, що громада має право на самоврядування, а держава зобов'язана це право надати[3].

Дослідження місцевого самоврядування в Німеччині доцільно здійснювати через розгляд основних особливостей місцевої влади. Перша особливість це те, що кожна із земель наділена широкою автономією, якимось чином тому, що кожна із земель має право визначати модель місцевого самоврядування. Так, у Німеччині існує 5 різних органів організації влади на місцях, але фактично в Німеччині функціонує чотири таких моделі:

1) південно-німецька модель (землі – Баварія, Саксонія, Баден-Вюртенберг): самоврядування здійснюється через представницький орган (раду) і бургомістра, які обираються населенням громади. Бургомістр є головою виконавчого комітету та водночас головою цієї ради. Він має досить сильні позиції в системі місцевого самоврядування, оскільки у багатьох випадках без погодження з радою вирішує кадрові питання, володіє суттєвими правами у фінансово-бюджетній сфері;

2) північно-німецька модель (землі – Нижня Саксонія, Північна Рейн-Вест-фалія): представницький орган (рада) обирає директора громади, який є главою виконавчої влади і формує свій виконавчий орган. Крім того, зі

складу депутатів обирається бургомістр, який є главою самоврядування, однак діє на громадських засадах;

3) модель рада-бургомістр (землі Рейнланд-Пфальц, Саар, сільські громади землі Шлезвіг-Гольштейн): виборний представницький орган (рада громади чи міська рада) обирає бургомістра, який має досить широку компетенцію, одноосібно вирішуючи багато важливих питань громади;

4) рада-магістратура (земля Гессен, земля-місто Гамбург): виборний представницький орган (рада) обирає голову ради і формує з числа професійних управлінців свій колегіальний виконавчий орган (магістратуру) [4, с. 13].

Другою особливістю органів місцевого самоврядування Німеччини є те, що фактично в усіх землях самоврядування є розвинутим, і в громадах вирішується понад 80% питань, коли громадянин вступає у відносини з владою. Головними функціями органів місцевого самоврядування визначаються:

1) забезпечення діяльності інфраструктури (житло, вулиці, виробничі майданчики, вода, вивезення сміття, електрика, газ);

2) побутове обслуговування: громадський транспорт, культура, бані, спорт, дозвілля;

3) соціальні питання: соціальний захист, інтеграція меншин, забезпечення участі в громадському житті, підтримання соціальної злагоди (миру);

4) формування середовища проживання і перспективне планування: планування розвитку міста, якість середовища проживання, екологія, розвиток культури і засобів комунікації;

5) громадський порядок: пожежна служба, поліція, служба зв'язку, охорона навколишнього середовища, РАГС;

6) стабілізація суспільної системи [5].

Держаний нагляд над місцевим самоврядуванням у Німеччині здійснюється міністром внутрішніх справ федеральної землі, а також державними органами правового та спеціального контролю [6].

Німецьку систему місцевого самоврядування характеризує стабільність структурних підрозділів адміністрацій і чиновників. Чиновники всіх рівнів призначаються довічно, структура апаратів мерій та інших органів влади без змін функціонує десятиліттями. З приходом нового мера або бургомістра можуть мінятися тільки його радник, помічник, секретар, тобто всього 2-3 чиновника.

Довгий час, до кінця 1999 року, в Німеччині існувала вся палітра теоретично можливих моделей організаційної структури місцевого самоврядування (південно-німецька модель, північно-германська модель, модель магістрату, модель бургомістра, призначуваного радою). Максимально ефективною для Німеччини виявилася південно-німецька модель, при якій бургомістр обирається прямими виборами і одночасно очолює два органи влади – представницький і виконавчий. Попри бурхливі дискусії, в ході якої

противники даної моделі не без підстав вказували на збільшується авторитарність влади та приниження значення представницького органу, дана модель на практиці довела свою доцільність та ефективність і до кінця 1999 року стала переважаючою на території всієї Німеччини.

Дана модель забезпечує відсутність розбіжностей між місцевою адміністрацією та депутатами місцевого представницького органу. Депутатський корпус на рівні громад, навіть великих міст вважає себе не самостійною гілкою місцевої влади, а головним підрозділом адміністрації, покликаним встановлювати правила "гри", затверджувати інструкції і положення, приймати бюджет і стежити за його виконанням, особливо його дохідної частини.

Державний нагляд по відношенню до муніципальних утворень здійснюють суб'єкти федерації. Система державного нагляду у цій сфері шліфувалася роками. На сьогоднішній день до 99 % заходів, що вживаються в рамках держнагляду, носить превентивний, а не караючий характер, що, безсумнівно, свідчить як про його розумне і професійне здійснення, так і про ефективність германської системи місцевого самоврядування [7].

Література:

1. Бориславська О. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / О. Бориславська, І. Заверуха, Е. Захарченко [та ін.]; Швейцар.– укр. проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». – К. : Софія, 2012.–128 с.
2. Вюртенбергер Т., Колиско Р. Деякі концептуальні положення реформування організації державної влади: регіональний аспект. Програма Tacis Європейського Союзу, травень 2001. – 62 с.
3. Основний закон Федеративної республіки Німеччина від 29.05.1949 р.
4. Муниципальное управление в Германии и России: Kommunale Verwaltung in Deutschland and Russland (материалы российской-германской научно-практической конференции) / Фил. зарегистрированного союза «Фонд им. Фридриха Эберта в Российской Федерации», Волгоградская акад. гос. службы; В. Колесников, О. Чистякова, Е. Мельниченко. – Волгоград, 2007. – 99 с.
5. Аналітичний матеріал. Місцеве самоврядування у Федеративній Республіці Німеччини. Огляд. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://lib.rada.gov.ua/LibRada/static/LIBRARY/catalog/analit/deu006.txt>
6. Адміністративний, судовий та фінансовий контроль за діяльністю місцевого самоврядування з боку центральної влади [Електронний ресурс]. – Режим доступу :<http://bookster.com.ua/seminars/question/2023>
7. Місцеве самоврядування: Федеративна Республіка Німеччина влади [Електронний ресурс]. – Режим доступу :http://tergromada.blogspot.com/2014/05/blog-post_21.html, 2014.



Кучерява Любов Григорівна,

*студент магістратури заочної форми навчання факультету
публічного управління та адміністрування
Хмельницького університету управління та права*

ОРГАНІЗАЦІЙНІ АСПЕКТИ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ З ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ У СФЕРІ ПРОТИДІЇ ІЗ ЗЛОЧИННІСТЮ

Проблема взаємодії поліції з іншими суб'єктами протидії злочинності викликає не лише громадський, але й науковий інтерес. Дослідження громадської думки з приводу діяльності поліції в Україні свідчить про постійне зростання недовіри населення до поліції у сфері захисту основних прав і свобод людини і громадянина та ефективної протидії злочинності. У зв'язку із цим взаємодія Національної поліції України з органами державної влади, органами місцевого самоврядування та громадськістю є важливим напрямком забезпечення ефективної поліцейської діяльності в державі, в тому числі і діяльності щодо запобігання (протидії) злочинності.

На сучасному етапі реформування правоохоронної системи в Україні відсутні наукові комплексні дослідження співпраці поліції з іншими суб'єктами, на які покладено виконання функцій держави щодо запобігання (протидії) злочинності. Проте окремим питанням взаємодії органів внутрішніх справ з іншими суб'єктами протидії злочинності присвячені праці таких вітчизняних та зарубіжних вчених, як Г. А. Аванесов, В. Авер'янов, О. М. Бандурка, Ю. В. Баулін, О. І. Безпалова, А. А. Бова, Ф. А. Буарі, В. В. Голіна, І. М. Даньшин, О. М. Джужа, А. І. Долгова, А. П. Закалюк, О. Г. Колба, А. Т. Комзюк, О. М. Литвинов, В. Т. Маляренко, П. П. Михайленко, К. Ньютон, О. П. Поволоцький, О. В. Покоłodна, В. О. Соколов, А. Селігмен, В. В. Сукачов, В. Д. Сущенко, В. П. Тихий, В. І. Шакун, І. Ч. Шушкевич та ін [3, с. 110].

Питання взаємовідносин органів місцевого самоврядування із Національною поліцією більше знаходяться у площині матеріально-фінансового, організаційного та інформаційного спрямування. Так, згідно із Законом України «Про Національну поліцію» [2] поліція забезпечує постійне інформування органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також громадськості про свою діяльність у сфері охорони та захисту прав і свобод людини, протидії злочинності, забезпечення публічної безпеки і порядку. Також Законом передбачена вимога отримання погодження від органу місцевого самоврядування про призначення на посаду поліцейського у встановлених випадках. Крім того, місцева рада відповідно до вищевказаного Закону має право прийняти резолюцію недовіри керівнику поліції (ст.

87). При цьому поліцейський, який є керівником органу (підрозділу) поліції, відстороняється від виконання службових обов'язків у разі прийняття відповідною місцевою радою резолюції недовіри з призначенням службової перевірки або звільняється з посади. У разі залишення такої особи на посаді після проведення службової перевірки, місцева рада може повторно розглянути питання про недовіру та кількістю голосів у 3/4 прийняти остаточне рішення про звільнення такої особи. Питання про висловлення резолюції недовіри розглядається обласною, районною або міською радою за результатами оцінки діяльності органу поліції. Питання недовіри стосується лише керівників органів (підрозділів) поліції. Таке рішення приймається кваліфікованою більшістю складу ради (не менше 2/3) та не може бути прийняте протягом року з моменту призначення керівника поліції.

До організаційних форм взаємовідносин органів Національної поліції та місцевого самоврядування належить і те, що керівники територіальних органів поліції повинні не менше одного разу на два місяці проводити відкриті зустрічі з представниками органів місцевого самоврядування на рівнях областей, районів, міст та сіл з метою налагодження ефективної співпраці між поліцією та органами місцевого самоврядування і населенням [4, с. 63].

О.Б. Андреева вказує, що органи внутрішніх справ із питань профілактики правопорушень взаємодіють з різними державними органами, органами місцевого самоврядування у таких формах: 1) обмін інформацією; 2) спільний аналіз стану злочинності і прогнозування тенденцій її розвитку; 3) спільна розробка і реалізація регіональних програм профілактики правопорушень; 4) координація профілактичної діяльності; 5) узгодження планів спільних дій за надзвичайних обставин; створення об'єднаних штабів; 6) проведення спільних цільових заходів і операцій із своєрідними алгоритмами комплексного вирішення проблем, які повторюються (цільові операції: «Перехоплення», «Сирена», «Грім», «Хвиля» тощо); 7) надання взаємної допомоги в забезпеченні особистої безпеки.

Крім цих форм взаємодії, можна назвати й інші, розглядаючи, зокрема, профілактику як соціальну діяльність та як управлінський процес, що характеризується великою різноманітністю організаційних проявів. Так, взаємодія відділу органів внутрішніх справ з правоохоронними та іншими державними органами у профілактиці правопорушень здійснюється у таких формах: – спільного визначення, на основі аналізу стану правопорядку, питань, що потребують комплексного вирішення за участю всіх зацікавлених органів; спільної розробки і реалізації комплексних заходів із зміцнення громадського порядку, профілактики правопорушень, у тому числі роз'яснення чинного законодавства серед населення.; – обміну інформацією про причини та умови, що сприяють вчиненню правопорушень, та іншими відомостями; – обміну досвідом роботи у сфері профілактичної діяльності [1, с. 12].

Практика діяльності координаційних органів дозволяє виділити певні позитивні риси такої форми взаємодії. Передусім, створення координаційних органів дає можливість об'єднати зусилля суб'єктів профілактики, які мають різну компетенцію. Представники цих суб'єктів, зокрема органів внутрішніх справ, інших місцевих органів виконавчої влади, зберігають свою самостійність. При цьому вони виступають від імені суб'єктів, яких вони представляють, за допомогою методів і форм діяльності зазначених суб'єктів профілактики, використовуючи компетенцію, наявні ресурси суб'єктів для вирішення конкретних завдань взаємодії. Як зазначає В.Л.Оргинський, створення координаційних рад з профілактики правопорушень дозволяє накопичувати необхідну інформацію та приймати науково обгрунтовані рішення [5, с. 7]. Позитивним є також те, що об'єднання зусиль і вироблення узгоджених позицій здійснюється на добровільних засадах, шляхом спільного обговорення проблеми, а не за вказівкою.

Враховуючи сучасні виклики і загрози, перш за все гібридні, обумовлені впливом комплексу соціально-демографічних, економічних, політичних, правових, психологічних і технологічних чинників, вимагають системного реагування, адекватної трансформації як усього сектору безпеки, так і системи внутрішніх справ зокрема, а також включення цієї системи у сферу політичних пріоритетів держави.

У зв'язку із цим Міністерство внутрішніх справ України реформовано в орган управління в системі центральних органів виконавчої влади, який забезпечує формування державної політики в сфері протидії злочинності.

Відповідно до Стратегії розвитку системи Міністерства внутрішніх справ України до 2020 року, основними необхідними кроками у досягненні цілей в сфері протидії злочинності є впровадження організаційних механізмів взаємодії органів системи МВС з місцевими органами влади і самоврядування, спільна підготовка превентивних програм і програм забезпечення безпеки територіальних громад [6].

При цьому слід зазначити, що питання правового регулювання взаємовідносин органів місцевого самоврядування з правоохоронними органами не є досконалим та пов'язане з рядом проблем. Так, законодавство не встановлює вичерпного переліку форм взаємодії, тому досить складно встановити всі існуючі напрями. Крім того, потребують удосконалення організаційні та інформаційні форми взаємодії, способи узгодження позицій між органами місцевого самоврядування та органами внутрішніх справ. Тому у виборі організаційних форм взаємодії доцільно чітко слідувати, виробленим наукою управління, принципам організації управлінського процесу. Відповідно до них, управлінський процес не завершується прийняттям рішення, потрібно також й ефективне виконання цього рішення. Крім того, узгоджене управлінське рішення повинно ґрунтуватись на реальних можливостях взаємодіючих

суб'єктів профілактики. Варто активніше запроваджувати нові організаційні форми взаємодії суб'єктів профілактики, зокрема у нові методи навчання учасників профілактичного процесу.

Література:

1. Андреева О. Б. Діяльність органів внутрішніх справ по профілактиці правопорушень в сучасних умовах: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О. Б. Андреева; Університет внутрішніх справ. – Х., 1999. – с. 12–13.
2. Закон України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 №580-VIII // Відом. Верхов. Ради України. – 2015. – № 40–41. – с. 379.
3. Коваленко А. В. Окремі аспекти взаємодії поліції з органами державної влади, органами місцевої влади та громадськістю у сфері протидії злочинності // Прикарпатський юридичний вісник. – 2016. – с. 110-113.
4. Лялюк О. Ю. Деякі питання взаємовідносин органів та посадових осіб місцевого самоврядування з органами внутрішніх справ, прокуратури, Служби безпеки, судовими органами та органами юстиції // Державне будівництво та місцеве самоврядування. – № 31. – 2016. – с. 61-71.
5. Ортинський В. Л. Вплив розвитку демократії на роль громадськості у програмах профілактики та запобігання злочинності в Україні / В. Л. Ортинський // Вісник Львівського інституту внутрішніх справ. – 2003. – № 2. – С. 7.
6. Стратегія розвитку системи Міністерства внутрішніх справ України до 2020 року, затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 22 жовтня 2014 року № 1118-р.



Марущин Юрій Віталійович,

аспірант Хмельницького університету управління та права

ПРАКТИКА ФОРМУВАННЯ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ

Одна з ключових та найрезультативніших реформ, що сьогодні має потужну публічну підтримку суспільства – реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на засадах децентралізації. Президент України вважає децентралізацію питанням цивілізаційного вибору, політичної культури та складовою частиною європейського та євроатлантичного курсу держави [3].

Стартувала реформа у середині 2015 року, коли на законодавчому рівні було врегульовано механізм створення ОТГ, який базується на засадах добровільного об'єднання громад, спроможних забезпечити належний рівень надання адміністративних послуг та ефективний розвиток території. Станом на 10 листопада 2018 р. в Україні створено 865 ОТГ, що об'єднали 3981 територіальну громаду, або 36,8% від загальної кількості рад базового рівня (станом на 01.01.2015 р.) [6]. Площа всіх ОТГ становить 207,8 тис. кв. км, або 37,2% від загальної площі України, чисельність жителів ОТГ – 8,4 млн осіб (за даними Держстату станом на 01.03.2018 р.), що становить 23,9% від загальної кількості населення України, таке стрімке зростання за останній часовий проміжок пояснюється активізацією процесу створення ОТГ з центрами у містах обласного значення.

Згадані узагальнені дані про перебіг реформи – це реально відчутні для людей зміни у містах та селах. Ці показники демонструють, що децентралізація дала людям поштовх для змін. В об'єднаних громадах будують дороги, садочки, школи, модернізується теплопостачання [4]. Однак, при цьому моніторинг Мінрегіону засвідчує різну інтенсивність створення ОТГ в окремих регіонах, що трактується провладним істеблїшментом як неефективність та бойкот запровадження реформи. Так, в загальному рейтингу областей щодо формування ОТГ, складеному на основі шести кількісних параметрів, лідирують Хмельницька, Житомирська, Чернігівська, Волинська, Дніпропетровська і Запорізька області. Водночас, антирейтинг очолюють Закарпатська, Київська та Полтавська області.



Рис. 1. Динаміка формування об'єднаних територіальних громад [6]

Варто відзначити, що процес формування ОТГ супроводжується постійною появою цілого списку проблематичних питань, що потребують оперативного законодавчо-нормативного регулювання, що стосуються як безпосередньо процесу об'єднання, так і організації системи управління на реформованих територіях, фінансового, матеріального та організаційного забезпечення їх розвитку. Зокрема, вже у ході реформи окремого законодавчого врегулювання потребував механізм добровільного об'єднання територіальних громад, розташованих на територіях суміжних районів; далі було удосконалено функціонування інституту старост в ОТГ; також унормовано питання набуття повноважень сільського, селищного, міського голови; впорядковано систему оплати праці посадовців органів місцевого самоврядування, у т. ч. в ОТГ тощо. Ще один важливий аспект, який вдалося реалізувати у 2017 році – добровільне приєднання до ОТГ суміжних територіальних громад. А першому півріччі 2018 року прийнято закон, що дозволив формувати ОТГ на базі міст обласного значення.

Попри згадані вище результати Концепція реформування місцевого самоврядування, децентралізації передбачає, що до місцевих виборів у жовтні 2020 року в Україні має бути новий адміністративно-територіальний устрій. Впровадження реформи децентралізації довело її економічну та політичну ефективність, і тому вона має стати незворотною [3]. Якщо реформа не завершується вчасно, вона втомлює, сіє зневіру і дає підстави для критики, протидії та блокування. Сьогодні ми фактично маємо дві України – прогресивна децентралізована і архаїчна недецентралізована. Тому зростає асиметрія у розвитку. Децентралізовані громади мають більше повноважень, ресурсів, там відбувається стрімкий розвиток. Решта країни відстає від неї. Держава не може такого допускати і парламент тут грає ключову роль. Отже, зараз залишається менше 600 днів, щоб до середини 2020 року прийняти всі необхідні рішення та «закрити» ряд питань, що формують ризики для системного завершення реформи, а саме [1, 2] :

- закріплення в Конституції положення щодо децентралізації влади, що передбачає посилення статусу місцевого самоврядування, створення громад як первинної ланки адміністративно-територіального устрою, створення інституту префекта, зміцнення матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування;

- визначення на рівні Закону нової системи адміністративно-територіального устрою шляхом ухвалення урядового законопроекту, що визначає порядок утворення, ліквідації, встановлення і зміни меж адміністративно-територіальних одиниць тощо;

- вичерпання моделі створення перспективних планів формування територій за участі обласних державних адміністрацій та обласних рад. Так, маємо плани для 23 областей (крім Закарпатської) і лише у шістьох з них ці плани покривають 100% території регіону;

– створення значної частини ОТГ без урахування вимог методики щодо їх спроможності, що призводить до появи малочисельних ОТГ із низьким ресурсним потенціалом;

– руйнація районного рівня, неможливість збалансувати бюджетну мережу;

– «затягування» процесу добровільного об'єднання територіальних громад та необхідність встановлення чітких термінів завершення такого об'єднання;

– вирішення адміністративним шляхом долі громад, які не зможуть об'єднатися самостійно. Завершувати цей процес має уряд за узгодженням з парламентом. Громади надалі не можуть бути залежними від неспроможності, небажання політичних чи ще якихось інтересів влади обласного рівня.

Отже, у поточному та наступному роках перед країною стоїть завдання завершити реформу місцевого самоврядування та територіальної організації влади – і конвертувати децентралізацію та нову систему державної регіональної політики у прискорене економічне зростання територій. А для реалізації цієї амбітної цілі необхідно здійснити наступні першочергові кроки [1]:

1) першочергово прийняти закон «Про засади адміністративно-територіального устрою України», завершити нормативне врегулювання державного нагляду в системі органів місцевого самоврядування, а також удосконалити систему просторового планування.

2) для формування регіональної єдності держави передбачити збільшення Державного фонду регіонального розвитку на 2019 і подальші роки; знайти збалансовані інструменти державної підтримки підприємництва, через пільгове оподаткування, надання гарантій державного страхування ризиків, тощо.

3) координація дій – пріоритет, який стає визначальним. Урядовий план заходів з реалізації Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року має, з урахуванням кращих європейських практик, стати принципово новим документом, який складається із програм, які спрямовані на досягнення стратегічних цілей, визначених стратегією, мають чіткі індикатори успішності, етапи реалізації, а головне і принципово нове для України – кошти, необхідні для їх виконання.

Список використаних джерел:

1. Аналітична доповідь до щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2018 році» [Електронний ресурс] / офіц. інтернет-представництво Національного інституту стратегічних досліджень. – Режим доступу: http://www.niss.gov.ua/public/File/analit_dopovid_POSLANNYA_2018_FINAL_Oct_02.pdf

2. В'ячеслав Негода: До нового адміністративно-територіального устрою країни 600 днів, що за цей час треба зробити? [Електронний ресурс] / Урядовий портал. – Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/vyacheslav-negoda-do-novogo-administrativno-teritorialnogo-ustroyu-krayini-600-dniv-shcho-za-cej-chas-treba-zrobiti>.
3. Глава держави: Децентралізація – питання цивілізаційного вибору та складова євроатлантичного курсу України [Електронний ресурс] / офіц. сайт Президента України. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/glava-derzhavi-decentralizaciya-pitannya-civilizacijnogo-vib-46750>.
4. Глава Уряду про децентралізацію: Ця реформа згуртовує Україну, зупинити її не можна [Електронний ресурс] / Урядовий портал. – Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/glava-uryadu-pro-decentralizaciju-sya-reforma-zgurtovuye-ukrayinu-zupiniti-yiyi-ne-mozhna>
5. Децентралізація має стати незворотною – Президент [Електронний ресурс] / офіц. інтернет-представництво Президента України. – Режим доступу: <https://www.president.gov.ua/news/decentralizaciya-maye-stati-nezvorotnoyu-prezident-51002>.
6. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 10 листопада 2018 р. [Електронний ресурс] / офіц. сайт Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. – Режим доступу: <https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/333/10.11.2018.pdf>.



Марчук Олена Сергіївна

*слухач магістратури за спеціальністю 074 публічне управління та адміністрування заочної форми навчання
Хмельницького університету управління та права
завідувач сектору звернення громадян та доступу до публічної інформації
Управління Держпраці у Хмельницькій області*

СУЧАСНІ МЕХАНІЗМИ ГРОМАДСЬКОЇ УЧАСТІ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ В УМОВАХ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ

Актуальність теми обумовлена гостротою питання прозорості та відкритості органів влади в реалізації публічної політики, коли у глобалізаційному просторі відбуваються процеси посилення ролі та значення інформації як для суспільства в цілому, так і в житті кожного громадянина, а також трансформацією суспільства, яка відбувається в умовах посилення глобалізаційних процесів, зростання сфери послуг і нематеріального виробництва, впливу

інформаційно-комунікаційних технологій на процеси розвитку науково-технічного прогресу, у тому числі масштабного, глибинного й динамічного проникнення ІТ в усі сфери життєдіяльності особи, суспільства, суб'єктів господарювання й держави.

Публічна політика в сучасних умовах – це форма політичного процесу, який реалізується в публічному просторі, підтримується інформаційно-комунікаційними та іншими видами ресурсів, представлений цілісним комплексом вертикальних і горизонтальних взаємодій його учасників. Публічна політика стає специфічною формою комунікації суб'єктів політичного процесу, яка дає змогу активізувати участь громадян у формуванні, виробленні та реалізації політичного курсу [2].

В умовах глобального розвитку зростає вплив інформаційної сфери на діяльність публічної влади та формування громадської думки. На сьогоднішній день найбільш поширеною та дієвою є так звана «віртуальна демократія» участі громадян в публічному управлінні. До конвенціональних форм демократії участі громадян у публічному управлінні в мережі Internet можна віднести: internet-голосування (це можуть бути вибори, референдуми, онлайн-конференції, internet-опитування); створення сайтів, блогів, чатів, форумів, internet-газет і журналів з політичної спрямованістю; законодавчі ініціативи, петиції, звернення, участь у виробленні проектів політичних рішень, політичних програм, місцевих бюджетів; віртуальні з'їзди партій, телеконференції; поширення інформації про політичні акції, мітинги, страйки тощо. Можна без жодного перебільшення сказати, що громадяни в усьому світі починають використовувати технологію, запропоновану Internet для розвитку місцевої демократії участі громадян в публічному управлінні. Потенціал е-демократії в забезпеченні підтримки демократичності політичного процесу та функціонування інститутів представницької демократії є досить значним.

На сьогоднішній день все більше і більше міст на всіх континентах запроваджують механізми «партиципаторного бюджету» або «бюджету участі». Партиципаторний бюджет – це демократичний процес, який передбачає надання громадянам права розподілу частини коштів з міського або іншого бюджету, який їх стосується. Партиципаторне бюджетування стало відповіддю суспільства на такі явища, як політичний та олігархічний лобізм, соціальне виключення та корупція. Партиципаторне бюджетування є демонстрацією прямого демократичного підходу до бюджетування і створює можливість громадянам бути більш поінформованими щодо бюджетного процесу, брати безпосередню участь у ньому і впливати на рішення щодо розподілу бюджетних ресурсів. Цей вид бюджетування забезпечує також більшу прозорість бюджетного процесу і підвищує відповідальність службовців за виконання бюджету.

Новітніми ефективними способами широкої громадської участі у соціально-економічному та політичному житті є краудсорсинг і краундфандинг (спільнокошт). Вони все частіше заявляють про себе як технології мобілізації людських і фінансових ресурсів у глобальних проєктах. Відтоді як краудфандинг став всесвітньо популярним як інструмент залучення коштів для різноманітних цілей та ідей, українці активно використовують міжнародні краудфандингові платформи, такі як KickStarter, Indiegogo та GoFundMe. Вітчизняні платформи, зокрема Українська біржа благодійності та Спільнокошт, були засновані ще у 2011 року, створивши можливості для охоплення української аудиторії ініціативами громадянського суспільства, соціальним підприємництвом та людьми, котрі опинились у скрутному становищі. Зібрані шляхом краудфандингу пожертвування у буквальному сенсі годували і зігрівали протестувальників під час Євромайдану. Від часів Революції Гідності краудфандинг здобув популярність в Україні як інструмент фандрайзингу для різних цілей, починаючи з надання гуманітарної допомоги постраждалим від військового конфлікту через такі платформи як families.org.ua та People's Project і закінчуючи розвитком громад та соціальними інноваціями [3].

В Україні можна виокремити три основні типи краудфандингу:

1. Благодійний краудфандинг (*charity-giving crowdfunding*, що за межами України зазвичай називається *donation-based crowdfunding*) здійснює збір коштів для адресної допомоги або на термінові, найчастіше індивідуальні, потреби. Серед прикладів благодійного краудфандингу – збір коштів на медичне лікування особи або довгостроковий медичний догляд, реставрацію пошкодженого будинку або оплату за навчання в університеті (наприклад: такі платформи, як org.ua, People's Project, Українська біржа благодійності (УББ), Таблеточки).

2. Краудфандинг, спрямований на розвиток громади (*community-enhancing crowdfunding*) використовує філантропію для підвищення ефективності громади та популяризацію цінностей відкритого суспільства, що ширші за отримання безпосередньої вигоди авторами проєкту та доброчинцями. Це проєкти, спрямовані на розвиток міста та інфраструктури, обмін інформацією або освітні проєкти, суспільне мовлення тощо (наприклад: Спільнокошт, Мой город (проєкти з розвитку Одеси) та GoFundEd (платформа для освітніх проєктів)).

3. *Краудфандингові платформи з нефінансовою винагородою (rewards-based crowdfunding)* на зразок Kickstarter, що пропонують жертводавцям опцію передзамовлення, а авторам проєктів – фінансування стартапів, в Україні ще тільки розвиваються. Проте українці активно використовують можливості міжнародних платформ такого типу, зокрема Kickstarter, що пропонує використання своїх технічних рішень у всьому світі та розширення

клієнтської бази для вироблених в Україні бізнес-продуктів. Вітчизняним прикладом такої платформи є українська платформа краудпаблішингу Komubook. В обмін на кошти, пожертвовані на видання книжки, жертводавці отримують свій примірник. На Starte також ґрунтується на ідеї групової купівлі як способу фінансування інноваційних підприємницьких ідей.

Краудсорсинг (англ. crowdsourcing, crowd – «натовп» і sourcing – «використання ресурсів») – практика отримання необхідних послуг, ідей або контенту шляхом прохань про сприяння, звернених до великих груп людей, особливо до онлайнного співтовариства, на відміну від звичайних співробітників або постачальників. Краудсорсинг ґрунтується на тому, що є люди, готові працювати безкоштовно, роблячи свій внесок, тому що їм це цікаво [4]. Головний принцип краудсорсингу – не треба просити людей зробити щось для вас, навпаки – це ви повинні дати те, що їм потрібно і цікаво. Краудсорсинг дозволяє органам публічної влади приймати ефективніші управлінські рішення з урахуванням думок, вимог, пропозицій населення (громад, міст, областей, країни) шляхом залучення до вирішення завдань, що зачіпають його інтереси, надає можливість висловлювати, обговорювати й оцінювати ці пропозиції, отже відбувається процес соціальної взаємодії з органів влади та громадянського суспільства з передачею останнім функцій співучасті в процесі розробки і ухвалення рішень, які стосуються різних напрямків їх життєдіяльності.

Краудассесмент використовується під час прийому на роботу, навчання і розвитку персоналу, призначення співробітників на керівні посади, для ухвалення рішення про відповідність співробітника керівній посаді, для визначення можливості виконувати нові функції, під час планування подальшого навчання співробітників та визначення їх потенціалу розвитку та ін. Багато компаній та організацій приватного і публічного секторів уже давно на регулярній основі проводять ассесмент, що дозволяє не лише мати уявлення про професійний рівень наявного персоналу, але й формувати кадровий резерв, а також приймати різні управлінські рішення. Дуже ефективним краудассесмент є при відборі молодих фахівців. Сьогодні активно розробляється методологія формування оцінки компетенцій співробітників компаній та організацій на підставі їх роботи на спеціалізованих краудсорсингових платформах.

В Україні набирає обертів таке явище, як баркемп (англ. BarCamp) та хакатон (англ. hackathon, от hack (см. хакер) и marathon – марафон). Баркемп – неформальні, демократичні, відкриті інтерактивні зустрічі людей, метою яких є інтеграція середовища, обмін досвідом і ідеями, а також добрий відпочинок [1]. Баркемп сьогодні – це міжнародна мережа, створювана користувачами конференцій. Це відкриті заходи, зміст яких визначається самими учасниками. Формат баркемпу також використовується для обговорення

цілого ряду тем (охорона здоров'я, політика і т.д.). Хакатон – захід, під час якого різні спеціалісти в галузі розробки програмного забезпечення інтенсивно працюють над розв'язанням певної проблеми [5]. За останні роки в Україні пройшло декілька таких заходів, під час яких було розроблено, обговорено та профінансовано багато цікавих проектів, що стосуються, більшою мірою, поліпшення якості надання послуг різним категоріям населення та розширення даних сервісів.

З одного боку, становлення інформаційного суспільства відкриває нові перспективи для інтенсифікації та розширення культурної комунікації, взаємодії, реалізації сутнісних сил людини. Але разом з тим, породжує небезпеку маніпулювання індивідуальним, груповим і масовою свідомістю, трансформації соціально-психологічного клімату, інформаційної залежності, формування одномірної людини.

Тому людина, яка хоче бути успішною в суспільстві знань, повинна вміти в першу чергу: гнучко адаптуватися до швидко мінливих життєвих ситуацій, самостійно набуваючи необхідні знання, вміло застосовувати їх на практиці для вирішення різноманітних проблем, щоб протягом усього життя знайти в ній своє місце; самостійно, критично мислити, вміти бачити виникаючі в реальному світі проблеми, труднощі і шукати шляхи їх вирішення і подолання, використовуючи новітні знання і технології; чітко усвідомлювати, як ефективно ці знання можна застосувати на практиці; бути здатною генерувати нові ідеї, творчо мислити; самостійно розвивати і вдосконалювати інтелект, культурний рівень; бути людиною високої моральності.

Література:

1. Баркемп – Режим доступу: <https://uk.wikipedia.org/wiki/BarCamp>
2. Григорян О.О. Світовий і вітчизняний досвід забезпечення прозорості та відкритості органів державної влади в реалізації публічної політики (інформаційний аспект) [Електронний ресурс] / О. О. Григорян. – Режим доступу: <http://academy.gov.ua/ej/ej15/txts/12GOOPIA.pdf>
3. З миру по нитці: Показники і тенденції українського краудфандингу – Режим доступу: <https://voxukraine.org/uk/z-miru-po-nittsi-ua/>
4. Кіреєва О. Перспективи краудсорсингу як інструмент співпраці органів влади та громадськості в контексті розвитку публічного управління [Електронний ресурс] / О. Кіреєва. – Режим доступу: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2016/2016_02\(29\)/14.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2016/2016_02(29)/14.pdf)
5. Хакатон – Режим доступу: <https://ru.wikipedia.org/wiki/Хакатон>





Пісарцов Дмитро Валерійович

*студент магістратури факультету управління та економіки
Хмельницького університету управління та права*

БЮДЖЕТ УЧАСТІ ЯК МЕТОД ЛОБПЮВАННЯ ІНТЕРЕСІВ ГРОМАДИ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ

Широке залучення громадян до політичних процесів, розпорядження публічним благом, здатне сприяти посиленню демократичних інститутів у країні. Одним із перших кроків у цьому напрямку може стати участь членів громади у вирішенні фінансових питань шляхом впровадження бюджету участі (громадських бюджетів).

Залучення громадян до процесу функціонування населених пунктів, в яких вони проживають, і бюджетного процесу зокрема можливе в умовах демократії участі, яка передбачає поєднання елементів представницької демократії на національному рівні з прямою участю населення у політичному процесі на місцевому рівні. Демократія участі або партисипативна демократія (англ. «participate» – «брати участь») – це вид демократії, який передбачає безпосередню участь членів територіальної громади в управлінні громадою, тобто у процесах підготовки, ухвалення управлінських рішень та контролю за їх реалізацією [1, с.4].

Якщо говорити про бюджет участі, зазвичай йдеться про демократичне обговорення, коли прийняття рішень частково делеговане пересічним громадянам, які можуть на власний розсуд розпорядитися певною частиною місцевого бюджету. Тобто бюджет участі передбачає наділення громадян правом приймати рішення, як саме слід витратити частину публічних ресурсів.

У 2015 році одразу в чотирьох містах України було започатковано бюджет участі, коли мешканцям надали можливість пропонувати та обирати проекти розвитку громади. Піонерами стали Полтава, Чернігів, Черкаси [2]. Згодом до них долучилися Вінниця, Івано-Франківськ, Запоріжжя, Луцьк, Львів, Суми та Чернівці.

Як свідчить практика, найкращими варіантами впровадження бюджету участі є електронні web-системи. Вони дозволяють швидко та ефективно реалізувати весь цикл заходів бюджету участі та значно спростити процес подання та перевірки проектів, що подають автори на розгляд.

Основними функціями таких систем є: різноманітне та зручне налаштування параметрів з бюджету участі; робота з користувачами в режимі он-лайн та оф-лайн; інформування громадян в режимі он-лайн; подання і перегляд проектів; зміна статусів проектів та електронне ведення листа оцінки проектів (відповідає, не відповідає, прийнято, не прийнято, узгодження); проведення

електронного голосування за проекти та підрахунок голосів; формування рейтингу проектів-переможців та звітів про реалізацію проектів.

За фінансової допомоги USAID було розроблено унікальну електронну систему Громадський проект, де уніфіковано підходи до бюджету участі та передбачено запобіжники будь-якого втручання у процес подачі й відбору пропозицій громадян.

Сьогодні ця платформа уможлиблює технічну реалізацію бюджету участі для 79 міст України, 24 з яких – обласні центри [3], та є одночасно сервісом автоматизації процесів бюджету участі. Дізнатись про умови приєднання до платформи можна через офіційне звернення до розробників платформи на їхній офіційній сторінці у Facebook. Місто Шепетівка також приєдналася до зазначеної електронної системи (<https://shepetivka.pb.org.ua/>) завдяки співпраці з ІБСЕД.

Система передбачає авторизацію через Bank ID, електронні цифрові підписи, ID-картки, картки жителів міст. Вона гарантує прозору та зручну автоматизацію всіх процесів: від подання проектів до звітів за використані кошти.

У Шепетівці Громадський бюджет був запроваджений рішенням сесії Шепетівської міської ради «Про затвердження Програми «Громадський бюджет міста Шепетівки на 2018-2020 роки» [4]. Метою Програми є залучення громадськості до формування бюджету м. Шепетівки для забезпечення соціально-економічного і культурного розвитку міста та покращення добробуту його мешканців.

Згідно зі ст. 25 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [5] муніципальною владою було визначено обсяги коштів бюджету участі в м. Шепетівка до 2020 року включно, які з кожним роком зростають. Таким чином, запланований бюджет участі на 2018 рік становив 0,8 млн грн, 2019 рік – 0,9 млн грн, 2020 рік – 1 млн грн. При цьому обсяг витрат на реалізацію одного проекту не повинен перевищувати 144% від запланованої суми: на 2018 рік – 160 тис. грн, 2019 рік – 180 тис. грн, 2020 рік – 200 тис. грн.

Відповідно до умов положення, подавати та голосувати за проекти можуть жителі міста, які досягли шістнадцятирічного віку й офіційно зареєстровані як такі, що проживають на його території.

Стандартний порядок реалізації громадського бюджету передбачає наступні етапи: затвердження місцевою радою параметрів громадського бюджету; створення бюджетної комісії або робочої групи; подання проектів; експертиза і доопрацювання проектів; ознайомлення з проектами, прийнятими до голосування; голосування за проекти; рішення про проекти-переможці та визначення відповідальних за їх реалізацію; реалізація проектів-переможців; звітування та оцінка результатів реалізації проектів.

Найкращим варіантом для авторів проекту є складення розрахунку бюджету в окремому файлі (ідеально для цього підходить таблиця Excel). Підготовка бюджету (кошторису) проекту має проходити з урахуванням усіх статей витрат (найменування матеріалів, товарів, робіт, послуг, кількість одиниць, вартість).

Зауважимо, що статтями витрат є не лише матеріали, але й роботи, пов'язані з доставкою, збиранням, попередньою підготовкою, обмірами. У розрахунку бюджету проекту важливо вказати інформацію про те, чи необхідні розробка технічної документації, вишукувальні роботи. Обов'язково потрібно врахувати проектні роботи (якщо вони потрібні).

Як правило, автори проектів закладають до бюджету проекту непередбачувані витрати (зазвичай, до 20% від загальної вартості робіт). Це роблять у тому випадку, коли автор має сумніви з приводу того, чи дійсно він включив усі витрати до свого кошторису (бюджету).

Також автору проекту доцільно оцінити, який обсяг кожного ресурсу йому необхідний для реалізації проекту (штук, кг, м, годин тощо). Для цього треба зібрати відповідну інформацію про вартість одиниці виміру товарів, робіт, послуг. Вирішити це питання допомагають Інтернет-довідники. За основу слід брати ринкові роздрібні ціни та не намагатись самостійно розраховувати величину знижок чи тендерні ціни, які в результаті викривляють реальну вартість усього проекту. У разі співфінансування реалізації проекту необхідно зазначити, за яких умов його буде проведено, ким та у якому розмірі. Найкращим варіантом є підтверджена гарантійним листом згода на співфінансування та/або участь в іншій формі (послуги, надання приміщення, техніки тощо) з інших джерел. Автор має зазначити всіх партнерів проекту та розмір чи форму їх внеску.

У 2017 році в місті Шепетівці запровадили партиципаторний бюджет. Вже у перший рік містяни зареєстрували 16 пропозицій. Згідно зі статистичними даними, більшість з них стосувалися спортивної інфраструктури, житлово-комунального господарства, освіти тощо [6].

На жаль, через незнання положення «Про громадський бюджет» 63 % проектів комісія відхилила. Причина – не відповідали положенню. Участь у електронному голосуванні взяли 115 шепетівчан, більшу активність містяни проявили у письмовому голосуванні – заповнення бланків – 615 голосів.

У 2018 році містяни зареєстрували 12 проектів, більшість з яких стосувалися житлово-комунального господарства, культури, освіти та спорту. Участь у електронному голосуванні взяли 116 осіб у голосуванні бланками 3238 [7].

На другий рік реалізації проекту мешканці міста краще були ознайомлені з правилами подачі проекту. За результатами попереднього розгляду комісія відхилила лише один проект, що склало лише 8 % від поданих проектів.

Отже, партиципаторне бюджетування в Україні та в місті Шепетівці

зокрема потребує подальших досліджень та вдосконалення цього процесу. У зв'язку з цим актуальним є проведення масових інформаційних кампаній, які б надихали членів громади до участі у житті міста та розроблення реалістичних проектів його розвитку.

При цьому використання традиційних засобів масової інформації (телебачення, газет) повинно доповнюватися привабливою зовнішньою рекламою, розміщенням інформаційних оголошень усередині та зовні міських транспортних засобів, на зворотному боці платіжних доручень за комунальні послуги тощо.

Важливим заходом у контексті розбудови бюджету участі є проведення періодичних тренінгів, де жителі міста мають змогу отримати технічні знання і навички, ознайомитися з правилами громадського бюджету, законодавчими умовами чи обмеженнями, що спростить процес створення проектів і голосування за них.

Враховуючи вітчизняний та зарубіжний досвід реалізації бюджету участі (громадського бюджету), а також наукові праці, присвячені проблематиці партиципаторного бюджетування, можна зробити висновок, що впровадження такої форми залучення громадян до лобювання інтересів громади має безліч переваг для кожного учасника цього процесу.

У сучасній державі участь громадян у процесі прийняття політичних рішень стає однією з провідних демократичних практик. Це дає можливість пристосовуватися до нових вимог, які висувають процеси суспільної трансформації, про що свідчить значне поширення інституту бюджету участі. Бюджет участі – це політичний інститут сучасного демократичного суспільства, заснований на державно-приватному партнерстві та ініціативі громадян, сформований на основі поєднання концептуальних положень теорій учасницької та дорадчої демократії щодо активного залучення громадян до прийняття політичних рішень. Це політико-правовий інструмент активізації громадянського суспільства, ефективний механізм контролю за реалізацією ініціатив громадян щодо розподілу місцевого бюджету, а також набір структурованих методів для залучення громадян у процес розподілу місцевого бюджету.

Варто зазначити, що дедалі більше місцевих органів влади в Україні задоволені результатами «пілотних» програм бюджету участі і, як підсумок, успішно впроваджують їх на наступні роки. Популярність цього процесу зумовлена перевагами, які отримують мешканці, місцеві органи влади та загалом місто. Головне, що діалог з громадськістю через її безпосередню участь в процесі ухвалення рішень приносить відчутні результати: сприяє інтеграції і активації мешканців, обміну думками та ідеями, реалізує освітні цілі та підвищує фінансову грамотність мешканців міст. Підвищення обізнаності та свідомості громадськості, її зацікавленість публічним життям

підвищує ефективність та прозорість процесів прийняття та реалізації рішень у будь-якій сфері.

Література:

1. Демократія участі: механізми громадської участі на місцевому, регіональному та національному рівнях . / І. Абрамюк / Київ, 2014. 50 с.
2. Васильєва Н. В. Залучення громадськості в українських містах (на прикладі бюджету участі) [Електронний ресурс] / Н. В. Васильєва. – Режим доступу : file:///C:/Users/user/Downloads/pubm_2016_4_14.pdf. (Актуально на 23.12.2018 р.).
3. Платформа громадський бюджет [Електронний ресурс] – Режим доступу : <https://pb.org.ua/>
4. Програма «Громадський бюджет міста Шепетівки на 2018-2020 роки» [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://old.shepetivka-rada.gov.ua/miska-rada/rishennja-miskoyi-radi/127-2017-rik/5224-rishennja-19-yi-sesiyi.html>
5. Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>
6. Платформа громадський бюджет місто Шепетівка [Електронний ресурс] – Режим доступу : <https://shepetivka.pb.org.ua/projects/archive/77>
7. Платформа громадський бюджет місто Шепетівка [Електронний ресурс] – Режим доступу : <https://shepetivka.pb.org.ua/projects>



Подольчук Ольга Володимирівна,

старший викладач кафедри мовознавства, старший науковий співробітник науково-редакційного відділу науково-дослідної частини Хмельницького університету управління та права

ТИПОВІ ПОМИЛКИ ПІД ЧАС ПЕРЕКЛАДУ НАУКОВИХ ТЕКСТІВ УКРАЇНСЬКОЮ МОВОЮ

Питання мовних помилок під час перекладу наукових текстів не нове, однак досі залишається актуальним. Цим питанням цікавиться багато мовознавців, лінгвістів, вчителів, журналістів, зокрема Н. Гайдей, О. Морозова, В. Жорняк, О. Авраменко та інші.

У сучасних науково-технічних та фахових текстах широко вживають синтаксичні конструкції, не властиві українській мові, частина яких узвичаїлась

під багаторічним впливом російської мови, але кожна мова має власні традиції та норми побудови словосполук і речень.

Під час перекладу українською мовою наукових текстів неправильно добирають українські еквіваленти загальноживаних лексем російської мови, перекладають дослівно усталені словосполучення, а постійне тиражування одних і тих помилок у наукових текстах зумовлює до розкитування мовної норми.

Як свідчить досвід, складним є переклад поширеної у науковому стилі конструкції з фразеологічним сполученням в качестве кого-то (чего-то). Наприклад, словосполучення *в качестве сетевой операционной системы* слід перекласти так: *як мережева операційна система; но чтобы служить в качестве денег, предмет должен пройти одно испытание .../але щоб бути грошима, предмет повинен пройти одне випробування*

Для наукового стилю характерна наявність слів, які позначають процесуальні поняття. Тому треба розрізняти назви дій (процесів) і назви наслідків дії (процесу). В українській мові на позначення дій (процесів) зазвичай бажано уживати віддієслівні іменники, утворені від дієслів недоконаного виду за допомогою *-ення, -ання, -иття, -іття, -уття*: *змінювати - змінювання*.

Віддієслівні іменники, що означають наслідок дії, утворюються переважно від дієслів недоконаного виду, що означають багаторазову дію:

- безсуфіксним способом: *обмінювати - обмін; гнути, згинати - згин;*
- за допомоги додавання *-а, -ина, -ок*: *міняти, змінювати - зміна; колоти, розколювати - розколина; лити, випивати - вилівок;*
- за допомоги додавання *-вання*, якщо дієслово має форму, яка закінчується на *-увати*: *групувати, угруповувати - угруповання; статкувати, устатковувати - устаткування*.

У наукових текстах переклад дієслів залежить від контексту:

- иногда встречаются ошибки – інколи трапляються помилки;*
- к таким понятиям относятся... – до таких понять належать...;*
- оказать влияние – вплинути;*
- следовать примеру – брати за приклад;*
- следует выполнить – належить виконати;*
- следует отметить – слід зауважити;*
- из теоремы следует – з теореми випливає;*
- сделать возможным – уможливити;*
- сделать невозможным – унеможливити;*
- термітами являются слова ... – термінами є слова... .*

Виникають труднощі і під час перекладу конструкцій з активно вживаним дієсловом *является*, яке в українській мові уживається тільки в художньому стилі, переважно в поетичних творах (згадаймо І. Франка: «Чому являєшся мені у сні?»). У науковому стилі вживаються форми *виявляється, є*; але відповідну форму слід обирати враховуючи значення контексту.

Значні проблеми під час перекладу текстів наукового стилю спричиняє дієприкметник, який активно уживаний у текстах наукового стилю російської мови.

Активні дієприкметники теперішнього часу, які утворюються від дієслів I і II дієвідміни, обмежені у творенні й використанні. У сучасній мові функціонують тільки ті дієприкметники, які втратили дієслівні ознаки й перейшли до класу прикметників. При цьому слід пам'ятати, що активні дієприкметники теперішнього часу відтворюються прикметниками: *господствующий* – *панівний*, *разрушающий* – *руйнівний*, *металлорежущий* – *металорізний*, *нержавеющий* – *нержавний*. Натомість поширені в сучасній українській мові віддієслівні прикметники на *-льний*: *знижувальний*, *ослаблювальний*.

Пасивні дієприкметники на *-ний* здебільшого заступаються дієприкметниками на *-ний*: *управляемый* – *керований*, *производимый* – *вироблований*; *познаваемый* – *пізнаваний* тощо.

Окремо зазначимо особливості перекладу російських конструкцій із дієприкметником *следующий*. Дієприкметник *слідуючий* неможливий в українській мові навіть теоретично, оскільки немає дієслів, від яких він міг би утворитися. Отже, перекладається:

- словом *наступний* (у часовому й просторовому значенні), порівняймо: *Следующий вариант стандарта использует в качестве среды передачи / Наступний варіант стандарту використовує як середовище передачі*;
- словом *такий* (перед переліком або поясненням).

Переклад речень, у яких уживаються дієприкметникові звороти, здійснюється так: якщо дієприкметниковий зворот утворено за допомогою активних дієприкметників теперішнього часу, він перекладається складнопідрядним реченням, порівняймо: *Примером может служить двигатель, питающийся от преобразователя и приводящий в движение механизм / Прикладом може слугувати двигун, який (що) живиться від перетворювача й надає руху механізму*.

У наукових текстах часто вживаються так звані кліше, які структурують текст. Вони повинні перекладатися як одне ціле: *в заключение* – *на закінчення*, *подсумовуючи*; *другими словами* – *інакше кажучи*; *прежде всего* – *насамперед*; *с другой стороны-зіншого боку*; *с одной стороны* – *з одного боку*; *в настоящее время* – *зараз, нині, наразі*; *в основном* – *здебільшого*; *в отличие* – *на відміну*; *в результате* – *внаслідок, як наслідок*; *в связи с тем что, поскольку* – *позаяк, оскільки*; *в то же время* – *водночас*; *в частности* – *зокрема*; *во многом* – *багато в чому*; *вместо этого* – *натомість*; *впрочем* – *а втім, зрештою*; *как правило* – *зазвичай*; *наконец* – *нарешті, зрештою*; *ни в коем случае -у жодному разі*; *по крайней мере* – *принаймні*; *при этом используются...* – *водночас використовуються*; *при анализе* – *під час аналізу*; *с помощью* – *за допомогою*; *учитывая то, что* – *з огляду на те, що*.

Особливу увагу слід вживати на прийменникові конструкції:

1) російським конструкціям з прийменником по в українській мові відповідають конструкції з прийменниками:

а) по (якщо вказується на простір, поверхню, межі): *В практике горного дела принято ориентировать линии падения и простирания пласта по сторонам света / У практиці гірничої справи прийнято орієнтувати лінії падіння і простягання пласта по сторонах світу;*

б) орудним відмінком без прийменника (якщо вказується напрямком): *по компенсационному каналу поступает сигнал / компенсаційним каналом надходить сигнал;*

в) за, на, з (у значенні згідно з чимось): *по принципу построения I за принципом побудови; по запросу клиента/на запит клієнта; по интересующим их вопросам /з питань, що їх цікавлять; по другому адресу I на іншу адресу;*

г) за, з, із, через (у значенні причини, наслідку, деякі інші випадки): *по недоразумению / через непорозуміння; не однородны по составу I не однорідні за складом; доступ по вызову/ доступ за викликом.*

2) прийменник *при* – це уживаний і універсальний прийменник російської мови, натомість в українській має набагато вужчу сферу вживання, тому, використовуючи відповідні прийменникові конструкції, треба бути дуже уважним, бо калькування російськомовних висловів не тільки позбавляє текст виразності, якої можна досягти вживанням суто українських мовних засобів, а й може змінити зміст цього тексту. Український прийменник *при* має лише такі значення: розташування (просторової близькості), хоча в багатьох випадках краще вживати й інші прийменники (біля, поряд, коло тощо); підпорядкованості або належності, наявності чогось, обставин, що їх характеризує наявність чогось поряд.

Прийменник *при* не вживають у значенні під час (рос. во время) наприклад, рос. при испытании, при изменении, при выполнении, при измерении тощо. У таких випадках російський *при* слід перекладати за допомогою за, під час, коли, для.

Залежно від змісту конструкції з прийменником *при* перекладають різними засобами: *під час* (рос. во время), *у разі* (рос. в случае), *унаслідок* (рос. в результате).

Також помилки трапляються під час вживання розщепленого присудка і підмета у реченні. Не завжди вживання розщепленого присудка є виправданим і доречним; досить часто це данина традиції, яку дехто розуміє надто спрощено, а то й неправильно. Допоміжні дієслова можуть сполучатися далеко не з усіма віддієслівними іменниками. Напр.: *питання ставити, порушувати, висувати – можна; питання піднімати, загострювати – не можна; допускатися (припускатися) помилки, суперечності,*

недоречності – можна; допускатися (припускатися) браку, поломки, розкрадання - **не можна**; викликати – захоплення, радість, овації – **можна**; протест, хворобу – **не можна**.

Серед розщеплених присудків трапляються і порожні, беззмістовні, а то і просто неграмотні словосполучки, наприклад: забезпечувати покращання, відбувається зростання, організувати використання, проявити пошану та ін.

Недостатньо чітке формулювання, з одного боку, збільшує обсяг тексту, а з другого - викривлює зміст написаного. Розглянемо конкретні мовні ситуації.

Особливо часто помилки виникають внаслідок того, що з дієсловами, які вимагають неоднакових відмінків, уживається спільний додаток, наприклад: у доповіді було також відзначено, що ми повинні прагнути до вдосконалення і повного опанування методами. **Порівняймо:** опанувати – методами, але вдосконалення методів, тому спільний додаток тут неможливий.

Близькозначні слова можуть вимагати після себе не однакових відмінків. При недостатньому знанні мови одне слово підміняється іншим, а спосіб керування залишається – так з'являється помилка.

Ось кілька близькозначних слів, які найчастіше спричиняють появу помилок:

Властивий (кому) -характерний (для кого).

Сповнений (чого) – наповнений (чим).

Оснований (на чому) – заснований (ким).

Багата (на що) – славиться (чим).

Дорівнювати (чому) – рівнятися (на що).

Торкатися (чого) – доторкатися (до чого).

Перегляньмо ще раз цей перелік - опануймо його або оволодіймо ним, нехай знання ці будуть властиві нам або характерні для нас (але не властиві й характерні нам - **це неправильно!**)

Помилки виникають і за незрозуміння засобів української і російської мов: те саме за значенням дієслово може вимагати від додатків неоднакових відмінкових форм в обох мовах, порівняймо:

благодарить (кого) – дякувати (кому);

причиняють (что) – завдавати (чого);

снабжают (чем) – постачати (що);

нуждаются (в чем) – потребувати (чого);

подражают (кому) – наслідувати (кого);

извиняют (кого) – пробачити (кому).

Нерозрізнення дієслівного керування призводить також до помилкового живання приєменників.

подготовиться к (чему) – підготуватися до (чого);

*стремиться к (чему) – прагнути до (чого);
предупреждать о (чем) – попереджати про (що);
думать о (чем) – думати про (що);
забота о (чем) – піклування, турбота про (що);
случилось по вине – трапилось через провину;
получить в рассрочку – одержати на виплату;
по возможности быстрее – якомога швидше;
в тот же момент – тієї ж миті.*

У наукових текстах не слід вживати як однорідні ті слова, що виражають різнопланові тематично не пов'язані поняття. Це можливо й доречно в художніх текстах.

Потребує особливої уваги сполучуваність слів. Неправильно побудовано речення: *У постанові висловленні висновки і побажання, які колектив повинен врахувати у своїй подальшій роботі.* Проте лише побажання можна висловити, а висновки - зробити; а цього в реченні не враховано.

У центрі українського вислову завжди процес, а не предмет, тому логічний наголос у фразі найчастіше падає на присудок, а не на підмет. Енергетика українського тексту зосереджена в безпосередній дії, вираженій дієсловом. Зважаючи на це найхарактернішою стилістичною помилкою у фахових текстах є:

1. Надуживання віддієслівними іменниками на -нн(я). Віддієслівні іменники на -ння, -ття не властиві українській мові. Замість віддієслівних іменників на -нн(я) доцільно вживати:

- неозначену форму дієслів, наприклад: *для прогнозування необхідно – щоб спрогнозувати; братися до виконання – братися виконувати;*
- особові форми дієслова: *при записуванні результатів дослідження виявилось – коли записували результати дослідження, виявилось;*
- дієприслівникові звороти: *при досліджуванні цього питання вони забули найголовніше - досліджуючи це питання, вони забули найголовніше.*

2. Уживання конструкцій з розщепленими присудками, що не є усталеними дієслівно-іменниковими зворотами.

Особливе місце серед безособових конструкцій посідають двокомпонентні конструкції з присудком, вираженим дієслівною формою на -но, -то, і об'єктом - прямим додатком у знахідному (або родовому) відмінку без прийменника. Наприклад: *застосовано (що?) метод; досліджено (що?) зразок.* У таких реченнях увагу сконцентровано на події, що відбулася або відбується. Унаслідок походження, а також через те, що зазначені конструкції є основним засобом перекладу іншомовних пасивних конструкцій, їх часто класифікують як пасивні. Проте речення з дієслівною формою на -но, -то треба віднести до активних, оскільки вони не мають підмета й описують подію з об'єктом, що в реченні є додатком. Треба чітко розрізняти безпідметові

конструкції з дієслівною формою на -но, -то й підметові конструкції з пасивним дієприкметником. Підкреслимо, що обидві конструкції не суперечать нормам української мови, але між ними є поняттєва відмінність.

Наведений перелік не вичерпує всіх помилок, які потребують уваги.

Очевидно, щоб уникати таких помилок, потрібно користуватися двомовними словниками для перекладу загальнонавчаної лексики наукових текстів, досконало володіти обома мовами, або працювати з наявними тлумачними та граматичними словниками цих мов та довідниками. Адже причина недосконалості тексту полягає в недооцінюванні їх авторами відмінностей між двома мовами та переоцінюванні власних знань.

Перспективи подальших розвідок полягають у вивченні загальнонавчаних помилок та визначенні шляхів їх усунення.



Попович Олександра Володимирівна,
студентка магістратури спеціальності
281 Публічне управління та адміністрування
Хмельницького університету управління та права

УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНОЮ ІНФРАСТРУКТУРОЮ ОТГ НА ЗАСАДАХ ВЗАЄМОДІЇ ВЛАДИ, БІЗНЕСУ ТА ГРОМАДСЬКОСТІ

В умовах обмежених фінансових ресурсів актуалізується завдання пошуку додаткових фінансових джерел для забезпечення повноважень органів місцевого самоврядування. Перехід до інноваційної соціально-орієнтованої економіки передбачає побудову ефективних механізмів взаємодії громади, бізнесу та органів публічного управління, спрямованих на координацію зусиль усіх сторін, забезпечення врахування інтересів різних соціальних груп суспільства та бізнесу при розробці та проведенні соціально-економічної політики, зокрема щодо управління соціальною інфраструктурою ОТГ. Партнерства соціального розвитку місцевості можуть створюватись у різноманітних формах: зони соціального підприємництва, державно-приватне партнерство, соціальне замовлення, фонди соціально відповідальних інвестицій, фонди місцевих громад тощо.

Утворення ОТГ відкриває нові можливості залучення бізнесу до спільного вирішення місцевих питань. Без участі інвесторів, нових підходів в управлінні сьогодні практично неможливо реагувати на сучасні виклики суспільства. Саме тому, механізм ДПП набуває популярності серед територіальних громад в рамках реалізації нової регіональної політики в Україні, яка спрямована на підсилення спроможності територіальних громад на місцях

самостійно та ефективно використовувати наявні ресурси для забезпечення безпосередніх потреб населення певної території. Так, окремі органи ОМС вже мають позитивний досвід впровадження проектів ДПП щодо управління соціальною інфраструктурою.

Розвиток партнерства ОМС і бізнесу обумовлюють наступні обставини: громада не має достатньо коштів для модернізації, обслуговування й розширення інфраструктури, яка знаходиться в комунальній власності; а більш ефективним власником завжди вважався приватний бізнес, а не органи влади. Крім того, приватний власник має певний економічний інтерес – одержання прибутку та одержання конкурентних переваг за рахунок освоєння таких економічних ніш, які до того або не були представлені на ринку або знаходилися у винятковому володінні влади. Майже всі дослідники наголошують (і ми приєднуємося до такого висновку), що одне з важливих завдань у рамках ДПП – таке узгодження інтересів учасників, яке дозволило б кожному з них реалізувати власні потреби з мінімальними втратами і одержати вигоди [2, с.52-57; 3, с.150].

У результаті спільних зусиль органів публічної влади і бізнесу ДПП одержує належний розвиток у довгостроковій перспективі, забезпечуючи високу ефективність для одних і стабільний дохід для інших. Це дозволить забезпечити економічне зростання при скороченні державних витрат, і при цьому державні функції виконуватимуться на більш високому рівні без шкоди національній безпеці і соціально-економічній стабільності. Крім того, утворюється безпрецедентний синергетичний ефект, який обумовить високі темпи якісного економічного зростання протягом довгострокового періоду.

Таким чином, державно-приватне партнерство є одним з дієвих способів реалізації управління соціальною інфраструктурою. Таке партнерство є одним з варіантів вирішення проблем збиткових комунальних підприємств, забезпечення населення якісними соціальними послугами в повному обсязі тощо. Водночас його ефективність і результативність не є гарантованою і вимагає ретельної підготовки з боку держави і дотримання принципів, які дозволять досягти поставлених цілей.

Місцеві органи влади та територіальні громади можуть також розвивати створення соціальних підприємств як інструменту підтримки соціальної інфраструктури. Соціальне підприємництво допомагає надавати публічні послуги в новий спосіб та задовольняти потреби громади; створювати робочі місця; збагачувати професійний досвід людей, які працюють у соціальних підприємствах, задля подальшого працевлаштування за сучасних ринкових умов; розвивати громади, залучаючи до громадського життя соціально вразливі групи населення, забезпечуючи їх членів роботою; розширювати активність громадян, які можуть самостійно розв'язувати свої проблеми та брати відповідальність за своє життя; посилювати увагу до соціально

незабезпечених груп населення, не стільки надаючи їм благодійну допомогу, скільки забезпечуючи їх корисною соціально значущою роботою; відроджувати сільські та міські території і поліпшувати їх соціальну інфраструктуру тощо.

Третім інструментом, який пропонуємо включити в систему управління соціальною інфраструктурою ОТГ є так зване народне фінансування (crowdfunding). Цей інструмент вже давно використовується в багатьох країнах світу і набирає все більшої популярності в Україні. Цей інструмент використовується для фінансування як комерційних, так і соціальних проєктів. Наприклад, це може бути збір коштів на оновлення музею або збір коштів на організацію нового парку відпочинку для людей. Не існує ніяких обмежень щодо ідей соціальних проєктів, які можуть отримати фінансування. Водночас ці проєкти мають бути привабливими для широкого загалу.

Перевагами народного фінансування (crowdfunding) є: повна свобода вибору ідей проєктів для фінансування; необмеженість у просторі (можуть бути залучені кошти з цілого регіону або декількох регіонів чи навіть країни); можливість фінансування проєктів, на які немає коштів у бюджеті; широке залучення громадськості до вирішення важливих соціальних проблем тощо [1, с.73].

Таким чином, пропонується в стратегії та програмах розвитку соціальної інфраструктури ОТГ запровадити інструменти та механізми реалізації окремих заходів соціальної політики через: більш широке залучення бізнесу, в тому числі залучення в якості учасників ДПП та соціального підприємництва, посередників у народному фінансуванні (crowdfunding); розвиток і просування соціального підприємництва у всіх галузях соціальної сфер; більш широке використання інструментарію народного фінансування (crowdfunding) для реалізації соціально важливих, однак менш пріоритетних для соціальних заходів.

Література:

1. Башинський Т. В. Елементи на функції системи механізмів формування та реалізації соціальної політики держави / Т. В. Башинський // Економічний вісник Запорізької державної інженерної академії. – 2016. – Ч. 2. – Вип. 6. – С. 71–76.
2. Брайловський І. А. Інтереси та переваги в проєктах державно-приватного партнерства [Текст] / І. А. Брайловський // Економічний аналіз : зб. наук. праць. – Тернопіль, 2013. – Т. 14. – № 2. – С. 52–57.
3. Вайсман Е. Я. Механізм залучення інвестицій в економіку регіону на основі державно-приватного партнерства [Текст] / Е. Я. Вайсман // Інвестиції: практика та досвід. – 2014. – № 6. – С. 149–153.



Токар Алла Миколаївна,

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

ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЩОДО ПРИТЯГНЕННЯ ДО АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

Аналіз повноважень органів місцевого самоврядування щодо притягнення до адміністративної відповідальності дозволяє виокремити такі їх види, як встановлення норм права за порушення яких передбачена адміністративна відповідальність та безпосередня участь у провадженні в справах про адміністративні правопорушення.

Згідно ст. 5 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі КУпАП) сільські, селищні, міські, обласні ради мають право приймати в межах, що визначаються законами, рішення з питань боротьби зі стихійним лихом і епідеміями, які передбачають за їх порушення адміністративну відповідальність, а також рішення з питань боротьби з епізоотіями, за порушення яких відповідальність встановлено статтею 107 КУпАП. Сільські, селищні, міські ради встановлюють відповідно до законодавства правила, за порушення яких адміністративну відповідальність передбачено статтями 152, 159 і 182 КУпАП [1]. Як бачимо, законодавець уповноважує не всі органи місцевого самоврядування, а лише відповідні ради на прийняття рішень за невиконання яких настає адміністративна відповідальність. Аналіз змісту даної статті, обумовлює виникнення неоднозначних поглядів науковців щодо можливості встановлення адміністративної відповідальності органами місцевого самоврядування, і взагалі, щодо конституційності даної норми, адже відповідно до статті 2 КУпАП законодавство України про адміністративні правопорушення складається з КУпАП та інших законів України, а не рішень відповідних рад. Поширеною є думка, що сільські, селищні та міські ради приймають рішення з питань боротьби зі стихійним лихом та епідеміями, епізоотіями за які вже передбачено адміністративну відповідальність в статтях 107, 152, 159 і 182 КУпАП, тобто така відповідальність безпосередньо рішеннями ради не встановлюється. Органи місцевого самоврядування визначають лише перелік прав та обов'язків суб'єктів правовідносин, за недодержання яких настає адміністративна відповідальність. З таким твердженням можна погодитись, якщо не брати до уваги ч. 1 ст. 5 КУпАП, в який зазначається, що органи місцевого самоврядування безпосередньо у своїх рішеннях фіксують зобов'язуючі норми, у частині, що стосується рішень з питань боротьби

зі стихійним лихом і епідеміями, які передбачають за їх порушення адміністративну відповідальність, не вказуючи на норми, згідно яких, власне, й настає адміністративна відповідальність. Щоб з'ясувати питання чи можуть органи місцевого самоврядування встановлювати безпосередньо заходи адміністративної відповідальності необхідно проаналізувати положення Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Відповідно до п. 45 ч. 1 ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [2] виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради вирішуються прийняття рішень з питань боротьби зі стихійним лихом, епідеміями, епізоотіями у межах, визначених законом, за порушення яких передбачено адміністративну відповідальність. Тобто органи місцевого самоврядування визначають діяння, а не міру відповідальності за порушення правил боротьби зі стихійним лихом, епідеміями, епізоотіями. Погоджуємось із поглядами адміністративістів, які наголошують, що колізії у даному випадку не виникає, оскільки положення ч. 1 ст. 5 КУпАП вказують на делегування повноважень по визначенню саме об'єктивної сторони складу адміністративного правопорушення органам місцевого самоврядування, а не санкції за вчинення таких діянь [3]. Водночас, А.Т.Комзюк зазначає, що відповідно до п. 22 ст. 92 Конституції України діяння, які є адміністративними правопорушеннями та відповідальність за них, визначаються виключно законами України. Отже, зміст статті 5 КУпАП суперечить Основному Закону нашої держави і з огляду на зазначене потребує редагування [4, с. 10]. Не порушуючи питання конституційності ст.5 КУпАП хочемо вказати на окремі проблеми правового визначення повноважень органів місцевого самоврядування. Хоча ст.5 КУпАП і має назву «Повноваження місцевих рад щодо прийняття рішень, за порушення яких передбачається адміністративна відповідальність», що зумовлює визначення повного переліку повноважень даних органів, але аналіз Особливої частини КУпАП вказує, що повноваження сільської, селищної, міської ради не обмежуються прийняттям рішень з питань боротьби зі стихійним лихом, епідеміями та епізоотіями. Так, ст. 175-1 КУпАП встановлює адміністративну відповідальність за куріння тютюнових виробів у місцях, де це заборонено законом, а також в інших місцях, визначених рішенням відповідної сільської, селищної, міської ради, ст. 156 КУпАП визначає відповідальність за порушення правил торгівлі пивом, алкогольними, слабоалкогольними напоями і тютюновими виробами в приміщеннях або на територіях, заборонених законом, або в інших місцях, визначених рішенням відповідного органу місцевого самоврядування чи у заборонений рішенням відповідного органу місцевого самоврядування час доби. Позитивним кроком у законодавчому визначенні повноважень місцевих рад щодо притягнення до адміністративної відповідальності було прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо надання органам

місцевого самоврядування повноважень встановлювати обмеження продажу пива (крім безалкогольного), алкогольних, слабоалкогольних напоїв, вин столових» від 22 березня 2018 року, яким доповнено ч. 1 ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» п. 44-1, однак не зважаючи на те, що КУпАП було доповнено ст. 175-1 ще у 2005 році на підставі Закону України «Про заходи щодо попередження та зменшення вживання тютюнових виробів і їх шкідливого впливу на здоров'я населення» від 22 вересня 2005 року, до цього часу не доповнено ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» повноваженням відповідних рад визначати заборонені місця для куріння тютюнових виробів.

Що ж до безпосередньої участі органів місцевого самоврядування у провадженні в справах про адміністративні правопорушення, то вони можуть бути залучені до кожної стадії даного провадження: адміністративне розслідування та порушення справи, розгляд справи та винесення постанови (рішення), оскарження постанови (рішення), виконання постанови.

Згідно п. 2 ч. 1 ст. 255 КУпАП протоколи про адміністративні правопорушення можуть складати посадові особи, уповноважені на те виконавчими комітетами сільських, селищних, міських рад щодо вчинення лише окремих адміністративних правопорушень, а саме передбачені ч. 1-4 ст. 41, ст. 96-2, 103-1, 103-2, 103-3, 104, ч. 1 ст. 106-1, 106-2, 127-2, 149-152, ч. 3-5 ст. 152-1, ст. 154, ст. 155, ст. 155-2, 156, ст. 156-1, ст. 156-2, ст. 159-160, ст. 175-1 (за порушення, вчинені у місцях, заборонених рішенням відповідної сільської, селищної, міської ради), ст. 183, ст. 185-1, ст. 186-5, ст. 197, ст. 198. В цьому аспекті окремо хочемо зауважити, що посадові особи можуть уповноважуватись виконкомом на складання протоколів щодо окремих правопорушень з наведеного переліку. Це питання вирішується самостійно виконкомом стосовно кожної посадової особи. Тому у рішеннях виконкомів можуть зазначатись різні статті з наведеного переліку, за якими відповідна посадова особа індивідуально уповноважується на складання протоколів про адміністративне правопорушення.

Відповідно до ст. 213 КУпАП адміністративні комісії при виконавчих комітетах сільських, селищних, міських рад та виконавчі комітети (а в населених пунктах, де не створено виконавчих комітетів, – виконавчі органи, що виконують їх повноваження) сільських, селищних, міських рад та їх посадові особи можуть виступати в якості лідируючих суб'єктів, тобто розглядати справи про адміністративні правопорушення.

Згідно ст. 288 КУпАП суб'єктами розгляду скарги на постанову (рішення) може бути виконавчий комітет (а у населених пунктах, де не створено виконавчих комітетів, – виконавчі органи, що виконують їх повноваження) відповідної ради, якщо постанова була винесена адміністративною комісією або сільська, селищна, міська ради, якщо оскаржується рішення виконавчого

комітету (а у населених пунктах, де не створено виконавчих комітетів, - виконавчих органів, що виконують їх повноваження).

До виконання постанови органи місцевого самоврядування причетні, якщо накладається стягнення у вигляді громадських робіт та суспільно корисних робіт. Введення суспільно корисних робіт в систему адміністративних стягнень у 2017 році здійснено з метою дієвого забезпечення права особи на аліменти. **Суспільно корисні роботи є новим** видом адміністративного стягнення, що відповідно до статті 31-1 КУпАП полягає у виконанні правопорушником оплачуваних робіт. Стягнення аліментів із боржника, який офіційно не працевлаштований значно ускладнюється, а при виконанні суспільно корисних робіт отримані кошти спрямовуються на сплату аліментів, що на відміну від безоплатних громадських робіт, є більш ефективним заходом для погашення наявної заборгованості.

Суспільно корисні роботи, як більшість адміністративних стягнень, призначаються районним, районним у місті, міським чи міськрайонним судом (суддею), а вид таких робіт визначається відповідним органом місцевого самоврядування. Порядок виконання суспільно корисних робіт визначається наказом Міністерства юстиції України від 19 березня 2013 року № 474/5 «Про затвердження Порядку виконання адміністративних стягнень у вигляді громадських робіт, виправних робіт та суспільно корисних робіт» [5], однак реалізація окремих положень потребує більш чіткої правової регламентації. Так, відповідно до пункту 13.16 зазначеного Порядку власник підприємства видає наказ або розпорядження про початок відбування порушником суспільно корисних робіт. У наказі (розпорядженні) зазначаються відомості про закріплення за порушником відповідальної особи, ознайомлення порушника із правилами техніки безпеки при виконанні робіт. На строк суспільно корисних робіт власник підприємства складає графік виходу на роботу особи, до якої застосовано адміністративне стягнення у вигляді суспільно корисних робіт, у якому зазначаються час та місце відбування цих робіт. Витяг з наказу (розпорядження) та графік завіряються підписом керівника та печаткою підприємства і не пізніше наступного дня надсилаються до уповноваженого органу з питань пробації. Зазначені документи долучаються до особової справи порушника. Однак, як показує практика, у сільській місцевості серед видів суспільно корисних робіт досить поширеним є прибирання від сміття, снігу кладовищ та прилеглих територій до адміністративних будівель, ліквідація стихійних сміттєзвалищ, прочистка каналів, кюветів, містків, труб, розпилка та коління дров інші некваліфіковані роботи, а відповідними об'єктами є приміщення та прилеглі території адміністративних будинків, дитячих навчальних закладів, загальноосвітніх шкіл, лікарських амбулаторій, сільських будинків культури і клубів, що перебувають у комунальній формі власності. Проте Законом України «Про місцеве самоврядування в

Україні» [2] не визначаються повноваження органів місцевого самоврядування щодо визначення видів та здійснення оплачуваних суспільно корисних робіт. Відповідно до підпункту 17 пункту «б» частини першої статті 34 цього закону до повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад віднесено визначення видів лише безоплатних суспільно корисних робіт для осіб, яким призначено покарання у виді громадських робіт. Підпунктом 7 пункту «б» частини першої статті 34 цього ж закону до повноважень виконавчих органів місцевих рад віднесено організацію проведення громадських та тимчасових робіт для осіб, зареєстрованих як безробітні, а також учнівської та студентської молоді у вільний від занять час.

Підсумовуючи зазначене, сподіваємось, що вказані недоліки правового визначення повноважень органів місцевого самоврядування щодо притягнення до адміністративної відповідальності будуть усунені законодавцем найближчим часом.

Список використаних джерел

1. Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради Української РСР.– 1984. – № 51. – Ст. 1122.
2. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 року (зі змін.) // Відомості Верховної Ради України. – Офіц. вид. – 1997. - №24. – Ст.170.
3. Самбор М. А., Самбор А. М. Повноваження органів місцевого самоврядування щодо прийняття рішень, якими визначаються склади адміністративних правопорушень [Текст]. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.irbis-nbuv.gov.ua/.../cgiirbis_64.exe?..
4. Кодекс України про адміністративні правопорушення: науково-практичний коментар / [Р. А. Калужний, А. Т. Комзюк, О. О. Погрібний та ін.]; [2-ге вид.]. – К.: Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2008. – 655 с.
5. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
6. Про затвердження Порядку виконання адміністративних стягнень у вигляді громадських робіт, виправних робіт та суспільно корисних робіт : наказ Міністерства юстиції України від 19 березня 2013 року № 474/5 (зі змінами) [Текст]. – [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/z0457-13>.





Федоришина Олена Володимирівна,

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

ОСОБИСТІТЬ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІНЦЯ: ПРОФЕСІЙНО-ЕТИЧНІ ВИМОГИ

Україна переходить в нову епоху історії і український народ отримує унікальний шанс побудувати нову Україну. На сьогоднішній день наша країна продовжує перебувати у стані складних, суперечливих за своїм змістом та неоднозначних за наслідками процесів реформування й докорінної зміни суспільних відносин. Саме тому на даному етапі історичного розвитку забезпечення внутрішньої стабільності, правопорядку і законності в нашій державі набуває надзвичайно важливого значення та обумовлює необхідність прискорення наукових розробок у всіх сферах суспільного життя. Це стосується, насамперед, сфери публічного управління [1].

В англійській мові відсутня різниця між словами «державний» і «суспільний», обидва ці слова виражені терміном – «public». Це є показовим, тому що держава – це не тільки чиновники і політики, держава і влада – це суспільство, яке впливає на процеси, які відбуваються у країні [2, с. 206].

Публічний службовець – це не просто спеціаліст, це – людина, яка діє від імені держави. Незалежно від посади поведінка державного службовця, його ставлення до справи, до громадян, зовнішній вигляд формують не тільки його власний авторитет, але й авторитет тієї служби, яку він уособлює, авторитет держави загалом [3].

Все більше уваги потрібно приділяти вивченню етикету на публічній службі, адже культура спілкування та поведінки грає велику роль у іміджі управління.

Високий рівень професійної культури державних службовців напряму співвідноситься з підвищенням довіри і впевненості суспільства в загальнонародській культурі державних службовців, в їхніх високоморальних переконаннях та діях, які унеможливають неетичну поведінку, нечуйність, невпевненість щодо вибору між етичною і неетичною поведінкою, забезпечуючи цим самим режим соціальної справедливості, дозволяючи уникнути конфліктних ситуацій та сприяють впровадженню позитивної державної політики. Виходячи з цього, стає зрозумілим, що професійна культура, основою якої є етичні стандарти та моральні цінності, є визначальною стратегією функціонування публічної служби в країні.

Сьогодні склалась стійка недооцінка управління значення загального та ділового етикету, нерозуміння їх важливості в підвищенні ефективності

управлінської діяльності. Для посадових осіб органів публічної влади є характерним ідеалізація уявлень про досконалість власного досвіду й недооцінка сучасних методів ефективного менеджменту персоналу [1].

В Україні набуває важливості вивчення динаміки формування креативності в просторі публічної служби через виявлення і розвиток креативного потенціалу управлінського персоналу, а також за допомогою дослідження підвищення креативних здібностей кадрів через управління творчим потенціалом і формування ціннісних орієнтацій [4, с. 43].

Органи державної влади і місцевого самоврядування, їх посадові особи на основі професійної культури повинні діяти виключно в межах, визначених відповідними видами правових норм. Їх діяльність має бути максимально повно і точно визначена, врегульована, регламентована з тим, щоб запобігти можливості з будь-яких причин завдати шкоди особі, суспільству чи державі.

Якщо вивчати нормативно-правові акти, видані в Україні, з питань професійно-етичних вимог, то варто зауважити, що вимоги не сильно відрізняються від зарубіжних, але вони не дуже розгалужені та відповідальність за порушення менша. Україна як і інші країни вимагає від публічних службовців справедливості, об'єктивності, чесності, ввічливості та інших позитивних рис.

Аналізуючи країни Європи варто звернути увагу на те, що кожна країна має свої певні особливості, але всі вони зосереджені на одних і тих самих принципах.

В Європейському Союзі існує Кодекс поведінки державних службовців (Codes of conduct for public officials) [5]. Цей кодекс визначає основні принципи і норми професійної діяльності, а також вимоги до моральних якостей службовців. Але не варто думати, що кожна з країн ЄС не має власного законодавства у цій сфері.

Однією з країн, яка б могла послужити прикладом для України є Великобританія. Потрібно зауважити, що публічна служба цієї країни ґрунтується на високоморальних принципах. Діяльність публічної служби повністю направлена на благо держави та громадян. Також важливим аспектом є те, що британських службовців можна виділити, як приклад для інших країн. Адже служба відрізняється високою корпоративною етикою та відповідальністю. Публічна служба в Великобританії розглядається як предмет гордості держави. Високий рівень моралі у британських державних службовців забезпечується насамперед системою підготовки кадрів і добору на державну службу [6, с. 131].

Публічна служба Франції є однією із найбільш стабільних та організованих у світі. Французька публічна служба є закритою і детально-регламентованою системою адміністративного управління. Для неї характерний дух відданості державі, ієрархічності і кастовості. Структура етичних правил публічних службовців досить типова для демократичних

країн, до неї входить обов'язок дотримуватися законів, неупередженість, заборона інших професійних занять, лояльність та інші [7, с.60-61].

Потрібно згадати про Німеччину. У Німеччині професійна публічна служба з'явилася однією з перших у Європі. В основному Законі Німеччини (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland) прописані основні принципи публічної служби. Варто зазначити, що в галузях, де в управлінських структурах недостатня кількість жінок, при умові рівної професійної підготовки на заміщенні певної посади державних службовців, перевага надається жінкам [8, с. 193].

Цікавим досвідом є те, що в США є створені компетентні органи, які слідкують за діяльністю службовців всіх гілок. Публічна служба цієї країни вимагає від посадовців досконалої етичної поведінки, тому значна увага приділяється популяризації етичних стандартів, удосконаленню адміністративних правил та процедур. [9, с. 62].

На сучасному стані розвитку наша країна не досконала у багатьох сферах, проте ми активно рухаємось вперед. Задля цього розвитку варто взяти до уваги досвід інших країн та спробувати його адаптувати. Адаптація досвіду повинна проводитись із врахуванням менталітету українців, адже не факт, що те що ефективно діє в інших країнах буде таке ж ефективно і в нас.

Україна повинна активніше діяти у сфері освіти дітей з питання етики та моральної культури, адже діти це наше майбутнє. Потрібно не забувати і про працю щодо повернення довіри громадян до влади.

Важливим аспектом є створення таких умов, щоб державні службовці навіть не задумуючись якісно та ефективно працювали. Для цього варто забезпечити підвищення кваліфікацій на вищому рівні та надати конкурентоспроможну зарплату з метою зменшення хабарництва у всіх сферах життя.

Також варто розвивати дослідницьку діяльність у цій сфері та створити спеціальні органи, які б детальніше нагляди за діяльністю службовців усіх трьох гілок влади.

Серед методів, які варто було б запровадити в Україні потрібно відзначити такі:

- проводити активну діяльність з дітьми та підлітками з метою підвищення їх моральної культури;
- покращувати імідж публічних службовців в очах населення;
- повернути довіру до влади;
- покращити систему підготовки кадрів;
- вдосконалити законодавство у сфері професійно-етичних вимог;
- підвищити рівень оплати праці публічних службовців з метою зниження рівня хабарництва;
- створити органи, які могли б ефективно оцінювати діяльність службовців;

– активно розвивати дослідницьку діяльність у цій сфері.

Отже, підсумовуючи можна сказати, що публічна служба України активно розвивається та йде до нових висот, але варто звернути увагу на проблеми, які існують зараз та спробувати викоринити їх за допомогою адаптації зарубіжного досвіду та наробіток вчених України у цій сфері.

Література:

1. Хожило І. І. Етикет у публічному адмініструванні: сутність, стан та особливості формування [Електронний ресурс] / І. І. Хожило // Публічне адміністрування: теорія та практика. – 2009. – Режим доступу до ресурсу: <http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2009-02/index.html>.
2. Максименюк М. Ю. Філософські засади публічного адміністрування / М. Ю. Максименюк. // Гуманітарний вісник ЗДІА. – 2015. – №60. – С. 206-223.
3. Кринична І. П. Сучасні підходи до формування іміджу державного службовця [Електронний ресурс] / І. П. Кринична // Публічне адміністрування: теорія та практика. – 2013. – Режим доступу до ресурсу: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&2_S21P03=FILE=&2_S21STR=Patp_2013_1_22
4. Козак В. І. Формування креативності в системі публічної служби України: проблеми та перспективи розвитку / В. І. Козак. // Аспекти публічного управління. – 2015. – №10. – С. 38–47.
5. Codes of conduct for public officials [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <http://workspace.unpan.org/sites/internet/Documents/UNPAN038306.pdf>.
6. Рудакевич М. І. Професійна етика державних службовців: теорія і практика формування в умовах демократизації державного управління / М. І. Рудакевич. – Тернопіль: Астон, 2007. – 429 с
7. Кізілов Ю. Ю. Зарубіжний досвід проходження державної служби та можливості його використання в Україні в умовах адміністративної реформи / Ю. Ю. Кізілов. // Аспекти публічного управління. – 2016. – №6. – С. 57-65
8. Скоропад О. Досвід державної служби Німеччини як передумова ефективного розвитку та функціонування європейського адміністративного простору / О. Скоропад. // Актуальні проблеми державного управління. – 2011. – №3. – С. 191-198
9. Мовчан Т. Шляхи удосконалення етичних стандартів політичного життя сучасного українського суспільства / Т. Мовчан. // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. – 2012. – №16. – С. 59-62.



ЗМІСТ

<i>Батанов О.В.</i> Деякі концептуальні питання конституційно-правового забезпечення принципу гендерної рівності у місцевому самоврядуванні	3
<i>Кулинич Р.О., Лановий А.О.</i> Статистичне вивчення управління розвитком соціальної інфраструктури об'єднаних територіальних громад	11
<i>Пиля В.І.</i> Щодо трансформації діяльності публічної влади на місцевому рівні	13
<i>Синчак В.П., Самарічева Т.А.</i> Іманентні ознаки публічної політики в діяльності державної фіскальної служби України	16
<i>Чмир О.С.</i> Погляд Ради Європи на сучасний стан європейської демократії та заході щодо її укріплення	20
<i>Tomalia T.S.</i> Some aspects of local government registration reform in Ukraine.....	25
<i>Арзьянцева Д.А., Захаркевич Н.П.</i> Оцінка ефективності взаємодії органів місцевого самоврядування з громадою	30
<i>Галус О.О.</i> До питання про правове регулювання опитувань громадян та народних (громадських) обговорень	34
<i>Кравчук С.Й.</i> Проблемні аспекти реформи децентралізації влади в Україні та шляхи їх реалізації.....	38
<i>Лагойда Т.В.</i> Екологічні аспекти діяльності територіальної громади...41	
<i>Литвиненко І.Л.</i> Правова природа представницьких органів місцевого самоврядування в Україні	45
<i>Підлісна Т.В., Бабій Л.М.</i> Впровадження принципів ефективного врядування	50
<i>Прилепа Н.В.</i> Сучасна система місцевого самоврядування в Україні..53	
<i>Рижук І.В.</i> До питання про строки та умови завершення процесу добровільного об'єднання об'єднаних територіальних громад	57
<i>Сторожук І.П.</i> Самооподаткування територіальних громад: право чи фікція?	63
<i>Терещенко Т.В., Романова В.В.</i> Староста як атрактор економічного розвитку об'єднаної територіальної громади.....	68
<i>Требик Л.П.</i> Розвиток мережевих структур управління умова ефективної децентралізації влади	73
<i>Фасолько Т.М., Сем'янчук П.М.</i> Моделювання результативності економічних рішень державного управління	77
<i>Щепанський Е.В.</i> Стимулювання розвитку туризму як чинник економічного зростання ОТГ в Україні.....	79
<i>Александрян М.В.</i> Модернізація системи публічної влади в процесі децентралізації	84

Бадр Д. О. До питання про участь регіонів України у міжрегіональному співробітництві.....	84
Балицька Я.І., Юричина І.А. Напрями протидії та запобігання корупції в умовах європейської інтеграції України	87
Берцюх М.З. Проблемні питання місцевого самоврядування в умовах децентралізації	91
Волошина Т.В. Реформа місцевого самоврядування в Україні як засіб посилення демократії.....	97
Голованчук В.П. Сутність та особливості відкритості органів публічної влади в інформаційному просторі України	102
Гончар І.Ю. Організаційні аспекти управління інфраструктурним розвитком міста	107
Гончарук А.В. Місто як суб'єкт та об'єкт управління на засадах партнерства.....	110
Грехова О.В. Процеси децентралізації в Україні: аналіз результатів та майбутні виклики	115
Грицькова А.П. Розвиток місцевого самоврядування у Великобританії: досвід для України	119
Крушинська А.В. Концесія як інструмент бюджетно-приватного фінансування туристичних об'єктів.....	123
Кузьмук Н.С. Місцеве самоврядування Німеччини: основні засади та особливості	127
Кучерява Л.Г. Організаційні аспекти взаємодії органів національної поліції з органами місцевого самоврядування України у сфері протидії із злочинністю.....	131
Марущин Ю.В. Практика формування об'єднаних територіальних громад в Україні	134
Марчук О.С. Сучасні механізми громадської участі в публічному управлінні в умовах глобалізації	138
Пісарцов Д.В. Бюджет участі як метод лобювання інтересів громади на місцевому рівні.....	143
Подольняк О.В. Типові помилки під час перекладу наукових текстів українською мовою.....	147
Попович О.В. Управління соціальною інфраструктурою ОТГ на засадах взаємодії влади, бізнесу та громадськості	153
Токар А.М. Проблемні аспекти правового регулювання повноважень органів місцевого самоврядування щодо притягнення до адміністративної відповідальності.....	156
Федоришина О.В. Особистість публічного управлінця: професійно-етичні вимоги	161



Наукове видання

Становлення та розвиток місцевого самоврядування в Україні

*VII Всеукраїнська заочна
науково-практична конференція*

з виданням електронного збірника матеріалів (в форматі pdf)

Відповідальний редактор – *Требик Л.П.*

Верстка та дизайн – *Масловська Л.В.*

Хмельницький університет управління та права
29013, м. Хмельницький, вул. Героїв Майдану, буд. 8
Тел.: (0382) 71-75-91
Ел. адреса: rvv@univer.km.ua
www.univer.km.ua