

**Міністерство освіти і науки України
Хмельницька обласна рада
Хмельницький університет управління та права
Хмельницький центр перепідготовки та підвищення
кваліфікації працівників органів державної влади,
органів місцевого самоврядування,
державних підприємств, установ і організацій**

СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

*збірник тез
V Всеукраїнської заочної
науково-практичної конференції
(м. Хмельницький, 7 грудня 2016 року)*

**ХМЕЛЬНИЦЬКИЙ
2016**

УДК 342.9(477)
ББК 67.9(4УКР)301
С77

С77 **Становлення та розвиток місцевого самоврядування в Україні :**
збірник тез V Всеукраїнської заочної науково-практичної конференції
(м. Хмельницький, 7 грудня 2016 року). – Хмельницький : Хмельницький
університет управління та права, 2016. – 112 с.

ISBN 978-617-7169-90-0

У збірнику представлені доповіді, які були подані на V Всеукраїнську заочну науково-практичну конференцію “Становлення та розвиток місцевого самоврядування в Україні”, що відбулась у Хмельницькому університеті управління та права 7 грудня 2016 року.

Розміщені у збірнику тези доповідей стосуються таких напрямів: “Конституційно-правові засади місцевого самоврядування: вітчизняний та зарубіжний досвід”, “Проблеми та перспективи реформування територіальної організації влади в Україні”, “Впровадження принципів ефективного врядування”, “Адміністративно-правові засади місцевого самоврядування”, “Бюджетно-фінансова діяльність органів місцевого самоврядування”, “Міжнародні зв’язки та стандарти у системі місцевого самоврядування України”.

Збірник розрахований на наукових та науково-педагогічних працівників вищих навчальних закладів і наукових установ, студентів, аспірантів та докторантів, практичних працівників і широкий читацький загал.

Організаційний комітет V Всеукраїнської заочної науково-практичної конференції “Становлення та розвиток місцевого самоврядування в Україні” не завжди поділяє думку учасників конференції.

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

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

УДК 342.9(477)
ББК 67.9(4УКР)301

ISBN 978-617-7169-90-0

© Колектив авторів, 2016
© Хмельницький університет
управління та права, 2016

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

РОЗВИТОК МУНІЦИПАЛЬНОГО ПРАВА В ЄВРОПІ: ТРАДИЦІЇ ТА НОВАЦІЇ

Проблематика місцевого самоврядування та муніципального права сьогодні особливих рекомендацій не потребує. Інтерес до неї є закономірним та виправданим. Адже сьогодні центральна ідея, яка пронизує усі ланки влади, у т.ч. місцеве самоврядування та усі галузі національного права, у т.ч. муніципальне право, – це права людини, їх забезпечення, охорона та захист. Вони є кінцевою метою, основним завданням та функцією публічної (державної та муніципальної) влади та головним результатом розвитку країн, які орієнтуються на демократичні політико-правові цінності, які інтегрують усі системи життєзабезпечення людського співтовариства та повинні стати домінуючим фактором стратегії світового стійкого розвитку.

У свою чергу, місцеве самоврядування традиційно розглядається як найбільш ефективний інструмент реалізації прав людини та зміцнення засад державності, специфічний вид публічної влади та неодмінний інститут демократичного ладу, який проявляється через своєрідний, специфічний механізм зворотних зв'язків між людиною, територіальними громадами та державою. Осмислення означених зв'язків має велике теоретичне та практичне значення, у тому числі у процесі становлення сучасного муніципалізму, муніципального права та муніципальної традиції в Україні.

Слід зазначити, що кожна держава визнає за територіальними громадами та утворюваними ними самоврядними структурами повноваження з урахуванням своїх національних, історичних, культурних та інших традицій. Адже соціально-правова якість місцевого самоврядування залежить не тільки від нормативних вимог правової дійсності й образів майбутнього, але й багато у чому від сформованих у процесі історичного розвитку національної державності уявлень народу про найкращі способи устрою місцевих справ, його усталених практик муніципальної демократії, тобто, власне кажучи, від змісту національної муніципально-правової традиції, яка викристалізувалася у практичному бутті національного характеру.

Очевидно, що традиції місцевого самоврядування старіші за традиції державності. Вони в тій же мірі, якщо не в більшій, є джерелом правових відносин, соціальним простором генезису права, що робить традиції місцевого самоврядування цікавим, хоча багато у чому недооціненим в цьому плані, об'єктом теоретико-правових, історико-правових та муніципально-правових досліджень. Сьогодні це особливо актуально, коли в умовах глобалізації радикально змінюється матерія правових відносин та сфера пошуку інноваційних форм, моделей, смислів правовідносин починає поступово зміщуватися із сфери державності в сферу місцевого самоврядування.

Визнання державою цього природного права територіальних громад має суттєве значення у процесі формування комплексу питань місцевого значення які, власне кажучи, являють собою особливий компетенційний вимір самостійності місцевого самоврядування та одну з основних функціонально-телеологічних домінант визнання та гарантування права територіальної громади на місцеве самоврядування в цілому. Адже наявність такого роду питань, які отримують своє втілення у відносно відособленій сфері суспільних відносин, є свого роду генетичною основою «пророщення» муніципальної влади із відносин самоорганізації населення, однією із умов її існування та, одночасно, – певним середовищем її інституціоналізації та функціонування.

Традиції є складним та невід'ємним елементом соціуму, що самоорганізується, насамперед територіальної громади, способом накопичення життєво важливих для цього

суб'єкта місцевого самоврядування владно-правових моделей поведінки та взаємовідносин. Саме у традиціях, найбільш рельєфно проявляються історичні, етнонаціональні, духовно-культурні, соціально-економічні, ментальні та інші особливості здійснення місцевого самоврядування, тобто такі елементи, які є типоформуєчими чинниками конкретних муніципальних явищ та процесів (територіальних громад, муніципального статутного права, місцевої публічно-самоврядної влади тощо), а з іншого – їм властиві механізми контролю та трансляції унікального соціально-правового та етнополітичного досвіду, який обумовлює специфічний тип конкретного муніципально-правового простору. По суті, традиція є формою фіксації способу (образу) життя тієї чи іншої соціальної групи, територіальної громади зокрема.

У кожній країні відповідно до законів суспільно-політичного розвитку формується та діє національна система муніципального права. Особливості політичного, економічного або соціального розвитку цих країн, їх демократичні традиції, форма правління та державний устрій впливають на розмаїття цих систем. Зарубіжний досвід свідчить, що кожна система муніципального права базується на засадах, тією чи іншою мірою притаманних більшості демократичних країн: верховенство права, автономія, судовий захист прав і законних інтересів самоврядування, відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування перед законом тощо. Втім, зрозуміло, є різниця між муніципально-правовими системами країн класичної демократії та країн перехідної демократії.

Суспільно-політичні чинники у сукупності формують своєрідний механізм, під впливом якого відбувається становлення національної муніципальної традиції та розвиток муніципального права. При цьому вплив кожного з цих чинників, взятого окремо, втрачає свою однозначність, перестає бути лінійним.

Так, для цілісного, всебічного та об'єктивного пізнання муніципального права у першу чергу необхідно враховувати історичний чинник. І хоча умови історичного становлення та розвитку муніципального права були і є відмінними в різних країнах, в цілому їх суспільно-політична сутність та функції по суті повсюдно однакові. Адже саме поняття «муніципальний» виникло ще до нашої ери у Стародавньому Римі та використовувалося у відношенні до громад, які раніше були самостійними, підпали під владу Риму та обтяжувалися різними повинностями (*municipa*) на його користь, від назви яких, власне кажучи, й походить сам термін «муніципальний» (такі громади називалися *municipia*). Створення муніципії як потенційного учасника публічних та цивільних правовідносин почалося ще у IV ст. до н. е. в результаті реформування правового статусу колишніх самостійних міст-держав (*civitates*), які в цей час фактично втратили свою державницьку самостійність та опинилися під владою Стародавнього Риму. Внутрішня автономія цих громад серйозно обмежувалася, а для управління ними з Риму надсилалися спеціальні чиновники – префекти.

Після того як влада Риму розповсюдилася на всю Італію, був прийнятий загальний муніципальний закон – Закон Юлія Цезаря про муніципії (*Lex Julia municipalis*) 45 р. до н. е., який уніфікував правила міського устрою та суттєво розширив автономію органів самоврядування у місцевих справах. На рівні місцевих громад існували як представницькі органи – народні збори, так і виконавчі – сенати. Контроль за неіталійськими громадами здійснювали спеціальні контролери – куратори, до функцій яких входив лише фіскальний контроль, а потім, з розширенням їх компетенції, загалом урядовий контроль. Здійснювалися спроби використовувати даний інститут і для захисту інтересів населення у відношенні муніципальної верхівки.

Отже, у цей період відбувається активне становлення муніципій не лише як суб'єктів публічних, а й приватних відносин, що в цілому відповідає сучасному розумінню місцевого самоврядування та муніципального права як конгломерату

публічно-приватних відносин і норм в результаті дії яких власне й відбувається становлення муніципальної влади. У цьому плані варто розуміти вплив муніципального права на процес формування багатьох інститутів публічного права в цілому, який, по суті, є сумірним із роллю римського приватного права у формуванні сучасного цивільного права.

Доволі рельєфно у західній традиції муніципального права проявилась ідея муніципальних прав та вольностей. Насамперед, це можна спостерігати у процесі прийняття та реалізації хартії та статутів міст. Місце і роль статутів міст та інших аналогічних за своєю природою актів місцевого самоврядування у процесі формування місцевого самоврядування надзвичайно великі. Ще на ранніх етапах розвитку муніципальної демократії статути міст практично були головним її символом, виступали своєрідними комунальними конституціями міських громад протягом багатьох століть. Саме у цей період, коли відбувалися масові міграції сільських жителів у міста від кріпосного пригнічування, що усе більше посилювався, стрімко розвивалися міські вольності та у середньовіччі міські статути вносилися знамениті фрази «Luft in der Städten frei mache» (міське повітря робить нас вільними) або «Kein Huhn fliegt über die Mauern» (жоден півень не перелітає через міські стіни).

Ці вольності особливо ярко проявилися у X – XI ст. ст. у містах центральної Німеччини, яким «засновники» цих міст – князі, графи та єпископи – вважали вигідним надати значну автономію, видаючи їм особливі хартії. Цей муніципально-визвольний процес повною мірою відноситься до європейського континенту – Франції, Німеччини, Фландрії та, з деякими відмінностями, до Італії; в Англії ж розвиток сеньйорального режиму у багатьох випадках обмежився одними помістями, і тому міста доволі успішно боролися там за свою автономію частіше за все безпосередньо з центральною державною владою, яка поступово поступалася їм. Так, після обнародування Великої хартії вольностей центральний уряд кілька століть надавав містам чисельні грамоти, у яких підтверджувалися їх привілеї та розширювалися міські вольності.

Статути як кодифіковані акти, що регламентують життєдіяльність міст, найважливіші аспекти міського самоврядування, з'являються з XII ст. в Італії. Перші хартії середньовічних міст Італії були своєрідним засобом «юридизації» комунальної форми самоврядування, а їх метою було закріплення муніципальних прав (насамперед права на створення виборних органів міського самоврядування) та привілеїв міської громади (комуни), особистої свободи та майнових прав її членів, системи управління містом, повноважень, структури та порядку формування органів міського самоврядування.

Ще з часів зародження статутного права в Європі спостерігалися прояви його впливу на сучасні українські терени. В історичних джерелах зберігалась згадка про датований 1290 р. статут кримського міста Кафи (Феодосії), яке на той час було генуезькою колонією. На жаль від цього документу залишилися лише назви статей, але інші документи свідчать про високий рівень організації муніципального життя цієї колонії. Пізніше у багатьох середньовічних українських містах роль статутів або хартії відігравали так звані «уставні грамоти великих князів литовських та королів польських», якими за часів входження українських земель до Литовсько-Руської держави та Королівства Польського надавалося магдебурзьке право. Метою магдебурзьких грамот було закріплення нової системи управління містом, заснованої на принципах міського самоврядування. Як і хартії західноєвропейських міст, вони визначали систему органів міського самоврядування, їх повноваження та порядок обрання, статус посадових осіб міста.

Цікавим є більш пізній досвід Німеччини, у якій історично місцеве самоврядування завжди знаходилося під жорстким контролем державних чиновників, суверенних князів,

курфюрстів та королів, будучи водночас їх матеріально-фінансовою опорою у вирішенні питань загальнодержавного характеру. Конституційна історія місцевого самоврядування тут по суті розпочинається лише після ліберальної міської реформи 1808 р. К. фон Штайна. Але в загальнонаціональному масштабі ця історія почалась після ліберально-демократичної революції 1848 р., яка завершилась компромісом між абсолютною монархією і демократичними силами. Через роз'єднаність Німеччини конституційні ідеї про місцеве самоврядування спочатку проникли в законодавство окремих німецьких державних утворень. Так, наприклад, Конституційна хартія Пруссії 1850 р. закріпила систему місцевого самоврядування в особі сільських і міських громад. Система місцевого самоврядування в Німеччині отримала загальнонаціональний статус лише після об'єднання в 1870–1871 рр. німецьких земель в централізовану конституційну державу.

В Англії ж сформувалася система муніципального права та управління принципово іншого характеру, яка стала складовою частиною її загального права і парламентського правління. Адже конституційна історія становлення громадського устрою і місцевого самоврядування у Великій Британії розпочалася з укладання неписаної англійської конституції, тобто з Великої хартії вольностей 1215 р., згідно якої м. Лондон та всі інші міста і бурги, містечка і порти отримали древні вольності і свої вільні звичаї. Тривалий час громади у Великій Британії боролись проти королівського свавілля та за свою фінансову автономію. Так, в Петиції про права 1628 р. громади поряд з духовними і світськими лордами просили англійську корону на майбутнє не примушувати їх давати що-небудь у вигляді подарунків і позик, платити податки або які-небудь збори без загальної згоди, наданої актом парламенту. Отже, у XVII ст. громади у Великій Британії не були достатньо вільні; цього стану вони досягли у XVIII–XIX ст. На практиці саме завдяки розвитку англійських міст, які через століття пронесли привілеї, отримані від королів та інших правителів, в т. ч. право на призначення мирових суддів, на незалежність від юрисдикції магістрів графств тощо, сучасні територіальні громади мають незалежний від держави статус.

Слід зазначити, що саме громадська доктрина муніципального права вперше знайшла своє втілення у перших конституційних актах на європейському континенті. Поняття «самоврядування» вперше стало вживатися у зв'язку з управлінням на місцях вже наприкінці XVIII ст. – на початку XIX ст. і було обумовлено проголошенням принципу самостійності громади від держави. У 1831 р. проблема місцевого самоврядування набула практичного характеру: у Конституції Королівства Бельгії було закріплено громадську владу, яка існувала поряд з законодавчою, виконавчою та судовою владами і була рівноправною з ними. Таким чином, на рівні Основного закону було визнано теорію «вільної громади». Така традиція зберігається у бельгійському законодавстві й у даний час, що підтверджує аналіз Конституції Королівства Бельгії (в ред. 2007 р.). Бельгійська конституційно-правова доктрина без застережень визнає політичний характер муніципальної влади комун і провінцій. Водночас, у даний час реалізація теорії «вільної громади» у практиці муніципального будівництва у Бельгії здійснюється із певними застереженнями, оскільки передбачає політичне протиставлення державної і муніципальної влади.

Правові умови становлення і розвитку муніципального права вимагають створення законодавчої бази та закріплення прав і гарантій місцевого самоврядування, встановлення юридичної відповідальності представницьких і виконавчих органів місцевого самоврядування. Законодавство про місцеве самоврядування також повинно закріплювати систему норм, процедур і механізмів регулювання територіальних, економічних та інших відносин з урахуванням місцевих інтересів.

Важливість правового чиннику підтверджується як формуванням унікальних національних конституційних систем місцевого самоврядування, так і розробкою значної кількості міжнародних стандартів муніципальної демократії, використання яких у процесах формування європейського муніципального права та нормативному регулюванні організації та функціонування місцевого самоврядування в окремих зарубіжних країнах є дуже своєчасним. Інтеграція цих держав у світове співтовариство накладає на них певні обов'язки з реалізації своїх міжнародно-правових зобов'язань не тільки на міжнародній арені, але й усередині кожної країни.

Так, стрімкий розвиток муніципального права у сучасних демократіях, тріумфальний рух принципів субсидіарності, регіоналізації та децентралізації, який відбувся у період після другої світової війни в Європі та США, породив тенденцію муніципалізації конституційного життя та правових систем у цілому. Свідченням тому є становлення системи муніципальних прав людини, механізмів їх гарантування та захисту, що є основою для соціального гомеостазису територіальної громади, який, з одного боку, є невід'ємною характеристикою організації та діяльності місцевого самоврядування на певній території та, з іншого боку, властивістю сучасного муніципального права, яке, у свою чергу, виконує специфічну гомеостазисну роль у процесах формування соціально-правової державності та громадянського суспільства.

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

Такий підхід є свідченням того, що у державах сучасної Європи відбувається кардинальне переосмислення сутності та змісту конституційного права на участь в управлінні публічними справами у розрізі муніципальної демократії: якщо держава має справи громадянами, іноземцями, особами без громадянства, біженцями, то місцеве самоврядування – з мешканцями. Держави-члени Ради Європи, які підписали Європейську хартію місцевого самоврядування, вважають, що право громадян брати участь в управлінні державними та суспільними справами належить до загальних для всіх держав демократичних приписів, і це право безпосередньо може бути здійснено саме на місцевому рівні. Стратегічний момент у розумінні цієї проблеми полягає в еволюції загального конституційного правового статусу людини в місцевому самоврядуванні. На рівні територіальних громад цілком змінюється система координат, яка панує в державі щодо прав людини. З рівня «громадянин – держава» права людини переходять на рівень «мешканець – орган місцевого самоврядування» та трансформуються у муніципальні права особи.

Цей підхід, який існує в країнах сучасної Європи (наприклад у Данії, Бельгії, Нідерландах, Польщі, Латвії, Угорщині), безпосередньо пов'язаний із визнанням відмінності різних статусів публічної влади: державної влади як представника суспільства в цілому, його політичної влади та місцевого самоврядування – як публічної влади територіального колективу. Таким підхід є свідченням підвищення ролі

муніципально-територіального чинника в житті суспільства, створенням дієздатних територіальних громад, підтвердженням демократичних намірів національних держав та їх особливої уваги саме до мешканців певних територій.

Ці та інші чинники й умови становлення західної муніципальної традиції та інноваційного розвитку сучасного муніципального права в сукупності утворюють те повноцінне суспільно-політичне та соціально-економічне середовище, у якому тільки й може реалізуватися це право. Врахування цих та інших чинників дозволить осмислити як історичне значення муніципального права, так і зрозуміти його місце і роль у процесах глобалізації та міжнародної міждержавної інтеграції.



Баяк Микола Іванович,
*магістр державного управління,
 директор Хмельницького центру перепідготовки та підвищення
 кваліфікації працівників органів державної влади,
 органів місцевого самоврядування,
 державних підприємств, установ і організацій*

СТРАТЕГІЯ РОЗВИТКУ ОТГ: СУТЬ ТА ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ

Стратегія – це загальний план дій у певному напрямі суспільного розвитку на досить тривалий період з орієнтацією на вагомий, значимий кінцевий результат. Наприклад, підготовка та переможне завершення війни, досягнення важливих для суспільства економічних, наукових, екологічних, інших визначних цілей. Початок стратегічного етапу визначається знаковими суспільними подіями. Його зміст складають суттєві, а то й радикальні зміни, перетворення, які є результатом вирішення стратегічних завдань. Завершується стратегічний етап досягненням визначеної кінцевої мети.

Принцип субсидіарності, що є основоположним у діяльності місцевого самоврядування, означає, крім іншого, що будь-які проблеми мають вирішуватися на тому управлінському рівні, де є для цього відповідні повноваження та необхідні ресурси. Коли ж між першим та другим існує розрив, тобто, коли повноваження визначені більш-менш повно, а ресурсна база абсолютно недостатня, або навпаки – тоді місцеві проблеми «зависають» у своїй невирішеності, поглиблюється їхній негативний вплив. Це веде, у кінцевому рахунку, до ще більшого загострення глобальних проблем, таких як бідність, нестача продовольства, функціональна неписьемність, погіршення довкілля, зростання злочинності, порушення прав людини, наркоманія, тероризм тощо.

Сталість місцевого розвитку – це прості та зрозумілі для кожної людини речі. Вони стосуються забезпечення належного житла для всіх; удосконалення управління населеними пунктами; сталого землекористування; сприяння створенню комплексної інфраструктури охорони довкілля: водопостачання, санітарно – гігієнічної служби, каналізації, обробки і вилучення твердих відходів; надійних енергетичних і транспортних систем у населених пунктах; сприяння розвитку людських ресурсів, створення потенціалу для розвитку населених пунктів. Тобто, йдеться про створення для всіх громадян умов нормального, якісного життя відповідно до визначених місцевою громадою і владою критеріїв.

Забезпечення сталого розвитку за конкретних місцевих умов населених пунктів та регіонів вимагає творчого пошуку динамічного балансу між головними сферами життя. Для цього потрібні відповідні знання щодо сталості в окремих галузях суспільного

розвитку, а також розуміння і повага щодо обмежень, які накладає навколишнє середовище. Забезпечення якісного життя для жителів населених пунктів чи регіонів не може досягатися за рахунок винищення існуючих у довкіллі форм життя.

Стратегічне планування місцевого розвитку здійснюється на методологічній основі загальних принципів розвитку. До них можна віднести такі: а) гармонійне поєднання розвитку суспільства зі збереженням довкілля; б) проведення політики запобігання екологічним, економічним, техногенним, гуманітарним та іншим негараздам; в) постійний моніторинг та екологічна експертиза; г) ліквідація незбалансованих видів виробництва та споживання; д) розробка і запровадження екологічних технологій; е) принципи «забруднювач платить» та «ресурсокористувач платить».

Застосування означених принципів дозволяє відповідно до засад сталого розвитку визначити конкретні вимоги та завдання місцевого розвитку у різних сферах суспільного життя.

Розробка та запровадження стратегій сталого місцевого розвитку (ССМР) являє собою досить складну, цілісну систему заходів від підготовки до реалізації, моніторингу та оцінювання результатів. Умовно цю роботу можна розподілити на три частини.

Перша частина включає підготовчі організаційні заходи та планування усієї роботи. Спочатку проводиться так зване «вимірювання», тобто визначення інтересів потенційних учасників (представників різних верств, організацій, установ), їхнього розуміння сталого місцевого розвитку, бачення перспектив переходу на його засади.

Друга частина роботи присвячується, власне, формулюванню стратегії розвитку, і ця робота складається з чотирьох етапів. Перший з них можна охарактеризувати як етап аналізу ситуації. Результатом роботи на цьому етапі мають стати створення бази даних про поточну ситуацію та тенденції її розвитку, оцінка цих тенденцій, визначення основних проблем місцевого розвитку та їхніх причин, чинників негативного впливу на місцевий розвиток, і навпаки – тих, що сприяють його сталості.

Основними кроками на цьому етапі мають бути збирання фактичного матеріалу, створення бази даних, визначення головних аспектів розвитку, оцінка поточної діяльності з підтримки розвитку (роль місцевих організацій та їхній внесок в підтримку розвитку, взаємодія різних груп інтересів та ін.), визначення ресурсів, наявних на місцевому, регіональному, національному рівнях, та галузей, де їх бракує, а також можливих джерел фінансування. Зазначене дає можливість з'ясувати спроможність впровадження ССМР у даному населеному пункті чи регіоні: оцінити адміністративну спроможність та людський потенціал, можливі джерела фінансування та ресурси місцевого розвитку.

Сукупність стратегічних завдань визначає шлях, який належить пройти до кінцевої мети. Притаманні їй принципи та цінності конкретизуються стосовно пріоритетних проблем. Для вирішення кожної пріоритетної проблеми формулюється окреме завдання. Стратегія повинна містити достатню кількість завдань, аби їх виконання дозволило розв'язати основні соціальні, економічні, гуманітарні, екологічні проблеми місцевого розвитку. Але водночас їх не повинно бути дуже багато, інакше з'являється ризик їхнього неповного виконання.

Існує певна ієрархія завдань. Одні з них визначаються як пріоритетні, для їхнього виконання необхідне досягнення низки проміжних цілей у порівняно короткий термін. Інші можуть набувати актуальності по мірі просування з виконанням пріоритетних завдань. Тому завдання розбиваються на декілька рівнів, від найвищого, де знаходиться загальна мета і пов'язані з нею конкретні завдання, до найнижчого рівня прямих результатів, а також заходів і ресурсів, якими треба скористатися для досягнення тих результатів.

Головне завдання – розробка Плану дій для виконання стратегічних завдань та досягнення кінцевого результату. Це – основний компонент реалізації ССМР. Усі попередні кроки являють собою передумови для підготовки та виконання Плану дій.

План дій у межах ССМР має включати усі завдання, розподілені на коротко-, середньо- та довгострокові, а також заходи, реалізація яких призведе до виконання завдань. Для розробки і впровадження такого плану вимагається мобілізація місцевих ресурсів (людських, фінансових, технічних) та об'єднання зусиль різних груп населення. Крім того, має бути розроблений механізм оцінювання поступу у виконанні плану, що забезпечить належний контроль за його впровадженням.

План дій визначає послідовність заходів, спрямованих на виконання завдань і досягнення цілей стратегії. Він чітко обумовлює, у який спосіб кожний захід чи дія сприяє виконанню одного чи декількох завдань, та може встановлювати певну черговість таких заходів. Відтак, План дій включає як заходи, що реалізуються наразі, так і нові, яких необхідно буде вжити.

Виходячи з зазначених функцій та особливостей Плану дій, краще було б назвати його не планом, а програмою, оскільки в нього включені складові усього багаторічного «життєвого циклу» стратегії. Про планування ж говорять, коли йдеться про оперативні (річні) плани. Але на практиці вживаються обидва терміни. Головне, щоб під час розробки такої програми (Плану дій) не втрачалася довгострокова перспектива. Тоді уся стратегія, життєвий цикл якої складає, наприклад, 15 років, включає у себе декілька багаторічних програм (умовно – на 3-5 років), які, у свою чергу, включають оперативні (річні) плани. Саме останні привертають найбільше уваги, оскільки в них детально визначається, що буде зроблено, у які терміни, з використанням яких людських, матеріальних, фінансових ресурсів.

Наступна частина роботи – впровадження, моніторинг та оцінювання реалізації «Плану дій». Дуже часто стратегії місцевого сталого розвитку під час впровадження зазнають суттєвих перешкод і реалізуються не повною мірою, не в намічені терміни або суттєво корегуються, навіть всупереч закладеним ідеям. Причини бувають різні – недоліки самого стратегічного планування, брак політичної волі у керівництва органів державного управління та місцевого самоврядування, скептичне ставлення та недостатньо активна позиція значної частини місцевого населення тощо.

При цьому ключовим питанням виступає децентралізація, яка дає механізми гармонізації процесів управління на різних рівнях – національному, регіональному, місцевому, сприяє поєднанню ініціативи «знизу» із налаштуванням на реформи управлінських структур «згори». Одним із важливих результатів цього має стати передання фінансових ресурсів на місцевий рівень, зміцнення потенціалу органів місцевої влади, чітке визначення ролі владних установ у плануванні, управлінні фінансами та координації на всіх рівнях управлінської вертикалі. Врешті-решт продумана децентралізація сприятиме більш активній участі громад та неурядових організацій у процесі прийняття рішень та реалізації ССМР. З іншого боку, децентралізація сприяє більш тісній співпраці муніципальних служб з організаціями житлових районів та громадянами.

Документом, яким визначаються основні правові, економічні, соціальні, екологічні, гуманітарні та організаційні засади державної регіональної політики як складової частини внутрішньої політики України є Закон України від 5 лютого 2015 року № 156-VIII «Про засади державної регіональної політики».

Статтею 1 визначено поняття мікрорегіону – частини території регіону, що характеризується територіальною цілісністю та особливостями розвитку, в межах якої реалізуються спеціальні для цієї території проекти регіонального розвитку.

Статтею 4 дано визначення об'єктів та суб'єктів регіональної політики.

Об'єктами державної регіональної політики є територія регіонів, макрорегіонів, мікрорегіонів. Об'єктами державної регіональної політики можуть бути групи регіонів (або їх частин), міст, сіл, селищ, об'єднані за критеріями та в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України.

Суб'єктами державної регіональної політики є Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, центральні та місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи.

У розробленні та забезпеченні реалізації державної регіональної політики беруть участь асоціації та інші об'єднання органів місцевого самоврядування, громадські об'єднання, юридичні та фізичні особи.

Стаття 5 визначає законодавчі документи, яким слід керуватися при формуванні Стратегії, а саме:

- Конституція України,
- закони України:
 - «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики»,
 - «Про стимулювання розвитку регіонів»,
 - «Про місцеве самоврядування в Україні»,
 - «Про місцеві державні адміністрації»,
 - «Про транскордонне співробітництво»,
 - «Про регулювання містобудівної діяльності»,
 - «Про державні цільові програми»,
 - «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України»,
 - «Про Генеральну схему планування території України»,
 - «Про засади державної регіональної політики»
- акти Президента України, Кабінету Міністрів України,
- міжнародні договори України.

Статтею 16 визначені повноваження районних, міських, селищних, сільських рад у сфері державної регіональної політики, а саме у п.2 вказано, що:

Міські, селищні, сільські ради можуть розробляти та затверджувати з урахуванням Державної стратегії регіонального розвитку України стратегії розвитку міст, селищ та сіл.

У зв'язку з проведенням територіальної реформи постає потреба у розробці Стратегій об'єднаних територіальних громад.

Процес колективної роботи над Стратегією дозволить залучити до розробки десятки організацій та активних людей із різних секторів суспільства, органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, наукових установ та громадських організацій.

Стратегія розвитку є стратегічним планом розвитку території, що визначає цілі, завдання, пріоритети, напрям сталого економічного і соціального розвитку на середньостроковий 4 - 6 років та довгостроковий (10 - 15 років) періоди.

Проект Стратегії розробляється у складі текстових та графічних матеріалів.

Стратегія розвитку повинна включати:

- вступ з коротким обґрунтування мети та підстав для розроблення документу;
- описово-аналітичну частину – детально викладений з географічними, історичними, демографічними, економічними, соціальними характеристиками документ, у якому здійснений аналіз та оцінка фактичного стану розвитку регіону;
- бачення майбутнього – відображення (узагальнення) найбільш загальних та тривалих уявлень про краще майбутнє розвитку регіону та життя його населення, місію регіону;

- характеристику конкурентних переваг та обмежень перспективного розвитку регіону (SWOT - аналіз);

- стратегічні цілі (напрями) та поетапні плани дій – сукупність стратегічних цілей та поетапних планів дій щодо досягнення всіх стратегічних та оперативних цілей з детальним описом заходів,

- термінів виконання, відповідальних виконавців, джерел фінансування;

- механізми реалізації стратегічного плану;

- авторський колектив учасників розробки – список учасників розроблення стратегічного плану з посиланням на розділ, який вони розробляли.

Зважаючи на концептуальні єдині підходи щодо формування стратегії розвитку об'єднаних територіальних громад, в кожній є свої особливості, підходи, своя практика.

Як свідчить досвід багатьох зарубіжних країн, великих та малих міст, стратегічне планування місцевого розвитку відіграє надзвичайно важливу роль у досягненні його сталості та ефективності. Воно є багатограним, досить складним і довготривалим процесом системних змін у муніципальному управлінні. У ньому бере участь велика кількість людей, серед яких і депутати місцевих рад та посадовці різних ланок управління, і пересічні громадяни. У «гравітаційне поле» процесу розробки та реалізації ССМР втягуються люди різного віку, фаху, освіти, уподобань, з різним життєвим досвідом, інтересами та потребами. Переважній більшості з них бракує інформації, знань, вмінь та навичок у галузі розробки подібних документів та й муніципального управління в цілому. Існує нагальна потреба у тому, щоб надати їм допомогу у засвоєнні відповідних знань та оволодінні певними навичками громадської діяльності. Йдеться про використання усієї наявної інформації, підбір та підготовку викладачів з питань управління програмами для навчання депутатів місцевих рад, керівних кадрів, муніципальних службовців різних рівнів управління та громадян – активістів місцевих перетворень, формування та втілення МПД-21. Тут можуть використовуватися засоби як формальної, так і неформальної освіти, спілкування, обговорення проблем, пошуку рішень. Це може суттєво сприяти підвищенню місцевого потенціалу в інтересах сталого розвитку.



Берцюх Мирослава Зіновіївна,

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

Марчук Макар Петрович,

*провідний науковий співробітник Міжвідомчого науково-дослідного центру
з проблем боротьби з організованою злочинністю при Раді національної безпеки
і оборони України, кандидат юридичних наук*

ЩОДО МЕХАНІЗМУ ВІДКЛИКАННЯ ДЕПУТАТА МІСЦЕВОЇ РАДИ ЗА НАРОДНОЮ ІНІЦІАТИВОЮ

На сьогодні дуже актуальними є питання довіри народу України до публічної влади, зокрема і до представників виборних органів. Незважаючи на визначеність правового статусу депутатів місцевих рад, все ж ключовими питаннями залишаються зв'язок депутатів з виборцями, поєднання вільного та імперативного мандату депутатів, а також проблема відповідальності депутатів місцевих рад. Так, відповідно до перехідних положень Закону України «Про місцеві вибори» [1] та змін до

Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» [2] в українській практиці вперше на законодавчому рівні запроваджений імперативний мандат.

На відміну від Закону України «Про вибори народних депутатів України» [3], який передбачає відкликання народного обранця лише з ініціативи політичної партії, від якої він обирався, закон «Про місцеві вибори» [1] також надає це право виборцям. Таке функціональне розширення імперативного мандату підсилює аргументи тих, хто обстоює доцільність його впровадження, адже ця обставина інституціоналізує прояви прямої демократії.

Отже, однією з форм конституційної відповідальності є відкликання депутата місцевої ради. Питання дострокового припинення повноважень депутата місцевої ради досліджували С. Авакьян, А. Алейнік, О. Батанов, В. Борденюк, В. Ваганова, Л. Васькова, І. Данилова, Ю. Деля, Н. Заяць, А. Коваленко, В. Кравченко, О. Лазор, П. Любченко, Д. Малкін, І. Павленко, Н. Петрова, В. Погорілко, Л. Смолова, Ю. Стрілець, П. Ткачук, Ю. Тодика, О. Фрицький, І. Чуп, В. Яцук та ін. До того ж, заслугове уваги позиція Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанської комісії) стосовно запровадження імперативного мандату виборних представників (членів парламенту та депутатів місцевих рад), відображена у низці висновків зазначеної Комісії. Проте все ж детального розгляду та дослідження заслугове саме механізм відкликання депутата місцевої ради за народною ініціативою та його удосконалення.

Так, Закон України «Про статус депутатів місцевих рад» [2] містить ряд положень щодо дострокового припинення повноважень депутата місцевої ради:

1) підставою дострокового припинення повноважень депутата місцевої ради без прийняття рішення відповідної ради є його відкликання виборцями у встановленому вказаним Законом порядку (ст. 5);

2) депутат місцевої ради, який не виправдав довір'я виборців, може бути в будь-який час відкликаний ними у встановленому зазначеним Законом порядку (ч. 2 ст. 10);

3) у разі пропуску депутатом протягом року більше половини пленарних засідань ради або засідань постійної комісії, членом якої він є, невиконання ним без поважних причин рішень і доручень ради та її органів відповідна рада може звернутися до виборців з пропозицією про відкликання такого депутата у встановленому законом порядку (ч. 5 ст. 20) [2]. Аналогічна норма передбачена також і ч. 5 ст. 49 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [4];

4) підставами для відкликання виборцями обраного ними депутата місцевої ради можуть бути: порушення депутатом місцевої ради положень Конституції і законів України, що встановлено судом (п. 1 ч. 1 ст. 37); пропуск депутатом місцевої ради протягом року більше половини пленарних засідань ради або засідань постійної комісії, невиконання ним без поважних причин, передбачених статтею 10 вказаного Закону, обов'язків депутата місцевої ради у виборчому окрузі (п. 2 ч. 1 ст. 37); невідповідність практичної діяльності депутата місцевої ради основним принципам і положенням його передвиборної програми, невиконання депутатом місцевої ради передбачених статтею 16 вказаного Закону зобов'язань звітувати перед виборцями та проводити зустрічі з ними (п. 3 ч. 1 ст. 37) [2].

Смолова Л. слушно зауважує, що суперечливим є зміст статті 37 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» щодо підстав для відкликання депутата виборцями. Підставою для відкликання виборцями обраного ними депутата може бути порушення депутатом Конституції і законів України, що встановлено судом. У разі, якщо особа, в том числі й депутат, порушують закони України, вони повинні бути притягнуті до юридичної відповідальності правоохоронними органами. При цьому, повноваження депутата достроково припиняються радою з набранням законної сили обвинувальним

вироком. Тобто, як зазначають О. Малько та В. Синюков [5], причина дублює інший конституційний інститут – дострокове припинення повноважень. Ще однією підставою для відкликання є невідповідність практичної діяльності депутата основним принципам його передвиборчої програми. Натомість, виборче законодавство від 2010 року не згадує норму про обов'язкове подання і реєстрацію кандидатами передвиборчої програми. Суперечливою є і підстава щодо відкликання депутата виборцями у разі пропуску ним більше половини пленарних засідань ради або засідань постійної комісії, яка, вважаємо, може бути застосована лише радою, за умови якщо рада захоче покарати свого колегу-депутата, але ніяк не виборцями, оскільки інформацію про присутність депутатів на пленарних засіданнях сесій рад та засіданнях постійних комісій у відкритому доступі знайти дуже важко. Причина для відкликання депутата виборцями «не виправдав довір'я» – вираз, який використано як політичну риторичку, не несе ніякого змістовного навантаження, тому що не дає виборцю чіткого розуміння, з яких елементів складається довіра до депутата, та хто і у який спосіб повинен визначати рівень довіри, необхідний, аби виборці могли розпочати процедуру відкликання депутата місцевої ради [6, с. 184-185].

Розділ V «Відкликання депутата місцевої ради за народною ініціативою» Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» визначає відповідну процедуру: порядок внесення пропозиції про відкликання депутата місцевої ради за народною ініціативою (ст. 38); повідомлення про створення ініціативної групи (ст. 39), збирання підписів на підтримку пропозиції про відкликання депутата місцевої ради за народною ініціативою (ст. 40); прийняття рішення про відкликання депутата місцевої ради за народною ініціативою (ст. 41) [2].

Як зазначають експерти Лабораторії законодавчих ініціатив, законодавче регулювання порядку відкликання депутатів місцевих рад містить низку недоліків, серед яких є те, що визначена відповідними законами процедура відкликання депутатів виборцями регулюється рамково, що суттєво ускладнює можливість її практичного застосування (зазначене стосується, зокрема, регулювання агітації щодо відкликання депутата, регулювання діяльності територіальних виборчих комісій, порядку фінансування процесу відкликання депутата, встановлення результатів голосування тощо); а також те, що відповідно до п. 3 ч. 1 ст. 37 Закону „Про статус депутатів місцевих рад” підставою для відкликання виборцями обраного ними депутата місцевої ради визначено невідповідність практичної діяльності депутата місцевої ради основним принципам і положенням його передвиборчої програми, а також програми політичної партії (блоку), за виборчим списком якої він був обраний депутатом місцевої ради. При цьому Закон не дає чіткої відповіді на питання про те, які принципи і положення передвиборчої програми депутата є основними та, відповідно, неосновними, що саме слід розуміти під „принципами” передвиборчої програми; не визначає суб'єкта проведення оцінки практичної діяльності депутата змісту його програми, не передбачає поширення процедури відкликання із зазначеної вище підстави на депутатів сільських та селищних рад (які хоча і обираються в одномандатних виборчих округах, однак також мають власні передвиборчі програми, і можуть висуватись партіями та блоками) [7, с. 6].

Слід зазначити, що згідно зі ст. 47 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» питання про відкликання депутата місцевої ради може бути порушено повторно у порядку, встановленому цим Законом, у будь-який час [2]. Разом з тим, стаття 48 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» встановлює гарантії прав депутата місцевої ради при розгляді питання про його відкликання. Так, депутат місцевої ради має право бути присутнім під час розгляду вищим керівним органом партії звернення територіальної виборчої комісії щодо його відкликання за народною ініціативою та при прийнятті відповідного рішення, а також на засіданнях територіальної виборчої комісії

при розгляді нею питань, що стосуються його відкликання. Депутат місцевої ради має право давати пояснення щодо суті питань стосовно його діяльності, робити відповідні заяви на засіданнях ради та її органів, зборах виборців, зборах (конференціях) об'єднань громадян. У встановленому законодавством порядку депутат місцевої ради може використовувати для роз'яснення своєї позиції засоби масової інформації. Депутат має право звернутися до місцевої ради з усною або письмовою заявою з приводу обставин, що стали підставою для порушення питання про його відкликання [2].

Отже, як і в СРСР, правове регулювання відкликання депутатів місцевих рад в Україні є настільки недосконалим, що на практиці застосувати інститут відкликання неможливо. Відповідно, актуальним є питання про доцільність збереження у чинному законодавстві про статус депутатів місцевих рад положень, які визначають порядок відкликання депутатів, особливо з урахуванням негативних оцінок Венеціанською комісією відповідних законодавчих положень [7, с. 6]. Зауваження Комісії стосовно Закону „Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим та місцевих рад” від 12.01.2007 року, який розширив зміст імперативного мандату депутата місцевої ради, полягають у тому, що процедуру відкликання депутата – незалежно від того, чи ініціюється вона виборцями, чи партією, яка висунула відповідного кандидата у депутати, – слід розглядати як таку, що „не відповідає європейським стандартам і зумовлює виникнення питання про їх відповідність Конституції України”. Саме у зв'язку з цим відповідні положення рекомендовано виключити із законів України. Щодо, власне, регулювання процедури відкликання депутата місцевої ради, Комісією було рекомендовано покласти повноваження стосовно визначення наявності підстав для відкликання на „нейтральні та незалежні органи”, які можуть проводити відповідну правову експертизу. Таким чином, Комісією опосередковано було висловлено зауваження щодо тих положень Закону „Про статус депутатів місцевих рад”, які закріплюють зазначені повноваження за місцевими радами та виборцями [7, с. 8-9].

Таким чином, законодавством України непрямо визнано тип мандата депутатів місцевих рад як імперативний, що передбачає звітність депутатів перед виборцями, отримання від них доручень та відкликання депутата виборцями. Однак, ці елементи не застосовуються на практиці через суперечності чинного законодавства України, а відтак, доведено – імперативний мандат у депутатів місцевих рад практично відсутній, що негативно впливає на інститут відповідальності членів представницьких органів місцевого самоврядування перед виборцями та територіальними громадами. З метою покращення ситуації необхідно терміново внести зміни у виборче законодавство України, закони України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про статус депутатів місцевих рад», прийняти нові нормативно-правові документи, здатні реально підвищити рівень відповідальності представницьких органів [6, с. 185].

Використані джерела:

1. Про місцеві вибори: Закон України від 14.07.2015 р. № 595-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 37-38. – Ст. 366.
2. Про статус депутатів місцевих рад: Закон України від від 11.07.2002 р. № 93-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 40. – Ст. 290.
3. Про вибори народних депутатів України: Закон України від 17.11.2011 р. № 4061-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 10-11. – Ст. 73.
4. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

5. Малько А.В. Императивный мандат: прошлое и настоящее / А.В. Малько, В.Н. Синюков // Правоведение. – 1992. – № 2. – С. 12-22.

6. Смолова Л. Законодавчі колізії застосування мандата депутатів місцевих рад / Л. Смолова [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdyo_2014_2_41

7. Природа представницького мандату: українська практика та зарубіжний досвід [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://parlament.org.ua/upload/docs/PaperFebruary.pdf>



Білей Михайло Васильович,
аспірант Інституту законодавства Верховної Ради України

ВПЛИВ ГЛОБАЛІЗАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ НА МОДЕРНІЗАЦІЮ ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ ФУНКЦІЇ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Модернізацію організаційної функції публічного управління, у тому числі місцевого управління, необхідно пов'язувати із сучасними процесами і викликами державотворення. Так, сучасне розуміння модернізації публічного управління більшість авторів пов'язує, насамперед, із системним підходом, який урахує потреби громадськості та забезпечує їх реалізацію. Державне управління залишається впливовим фактором організації життя суспільства, але більше спирається не на вертикальні, а на горизонтальні зв'язки, що охоплюють як органи державної влади, так і органи місцевого самоврядування, неурядові організації тощо. У зв'язку з цим, системному підходу протиставляють інструментальний підхід, що передбачає чіткий розподіл праці між учасниками дій, урахування вимог ринку, скорочення громадських видатків. При цьому акцент робиться на менеджменті, продуктивності, спеціалізації, а для системного підходу характерними є співпраця між владою, бізнесом та структурами громадянського суспільства як рівноправними партнерами, характерними є увага до зростання взаємної довіри, акценти на політиці, ефективності, координації, орієнтація на результати тощо [1, с.33-34].

На сьогоднішній час уже ні у кого не викликає сумніву той факт, що публічне управління окремо взятої держави не існує ізольовано у міжнародному просторі. Це обумовлено вирішенням кожною державою як внутрішньодержавних цілей та завдань, так й активною участю у вирішенні глобальних проблем на благо людства та усієї міжнародної спільноти. Для України це особливо актуально в умовах асоціації з Європейським Союзом та активного впровадження кращих європейських та світових практик у сферу публічного управління під час реалізації державно-управлінських завдань з метою забезпечення стабільного та прогресивного розвитку суспільства.

Як відзначено у наукових джерелах, процес глобалізації стає реальністю незалежно від того, чи усвідомили це ми, а це означає зміну всієї парадигми життя: людства загалом і кожної людини зокрема. Різні вияви глобалізаційних явищ і стратегій стають предметом обговорення для представників найрізноманітніших галузей знання – від економіки до естетики. Сучасна глобалізація – це глобалізація ризиків, соціально-політичних конфліктів, екологічної кризи, тероризму та організованої злочинності; вона загострює колишні проблеми, роблячи їх загальними і всеохопними [2, с.2].

Ще наприкінці ХХ століття С. Хантінгтон прогнозував низку глобалізаційних змін, серед яких наголосив на зміні природи всіх державницьких явищ та зміні ролі цивілізації. Водночас він не вказує на хибність ідеї про національну державу як основного учасника міжнародного права. Він наводить думку, що у майбутньому, коли належність до певної цивілізації стане основою самоідентифікації людей, країни, конфлікт між цивілізаціями прийде на зміну ідеологічним та іншим формам конфліктів як переважна форма глобального конфлікту. Ефективні міжнародні інститути у сфері політики, економіки і безпеки складатимуться радше всередині цивілізацій, ніж між ними [3, с.22].

Сучасне суспільство характеризується поглибленням трансформаційних процесів. В умовах світових трансформацій державна влада не лише виступає об'єктом впливу, а й сама може активно впливати на зміни в суспільстві, сприяє гармонізації держави і права, підвищенню ефективності владного регулювання та рівня суспільної або індивідуальної правосвідомості. Вивчення і пізнання владних та правових глобалізаційних процесів, враховуючи властиві їм суперечливі тенденції – це спільне завдання для всіх сучасних країн і всього світового співтовариства. Об'єктивний аналіз дає змогу правильно оцінити ступінь загального і специфічного в політичному, соціально-культурному та іншому розвитку держав й адекватну міру правових розбіжностей і ступінь інтеграції [4, с. 401].

Чинниками становлення глобального суспільства є [5, с. 3-20]:

- 1) глобальні комунікації, які є засобом реалізації відповідних інтегративних форм, зокрема Інтернет, мобільний зв'язок, які стирають певні міждержавні кордони;
- 2) глобальна економіка, що характеризує відповідні форми функціонування транснаціональних корпорацій, які підміняють собою характер національної економіки (Світовий банк, Міжнародний валютний фонд, Міжнародний банк реконструкції та розвитку). Національні механізми регулювання економічного розвитку підмінюються транснаціональними;
- 3) глобальна політика, яка характеризує вплив могутнього суб'єкта – спільноти розвинених західних держав, лідером серед яких є США. Західні держави, спираючись на свою економічну і військову міць, утворюють найбільш впливові міжнародні організації. Це одна з форм реалізації політичних інтересів певних транснаціональних структур, а не національних держав, а отже, і первинна форма глобального суспільства;
- 4) глобальна культура, яка об'єднує всі світові цінності планети. Світ споживає майже однакову кінопродукцію, англійську музику також відіграє надзвичайно важливу роль;
- 5) глобальна наука, яка є результатом відповідного міжнародного академічного обміну, розвиток світової академічної інфраструктури (світові наукові альманахи, електронні наукові журнали);
- 6) глобальна мова, роль якої відіграє англійська, її глобальне поширення призводить до засмічення відповідних національних мов (формується так званий глобальний сленг, глобальні мовні кальки, національні мови піддаються певній градації);
- 7) глобальна уніфікація способу життя, яку характеризує те, що на різних кінцях світу люди споживають однакову їжу, носять однакових одяг, дивляться однакові фільми, формують світогляд і побут. Така глобальна уніфікація протистоїть національній своєрідності та місцевій самобутності.

Свідченням впливу глобалізаційних процесів на зміну конфігурації організаційної функції держави та місцевого управління в умовах сучасної України є інституційні зміни, що почали вживлюватися з підписання та ратифікації Угоди про асоціацію.

Викладені вище положення щодо інтеграційних процесів, які охопили увесь світ, потребують пошуку способів модернізації, удосконалення та підвищення ефективності організації публічного управління. Організаційна структура публічного управління як

усієї держави, так і в межах конкретного органу державної влади містить у собі поділ на дві підсистеми – внутрішньо-організаційні та зовнішньо-організаційні функції. Останні можемо ще назвати інтеграційно-організаційними функціями публічного управління. Тобто, виключно внутрішня «замкнутість» організаційних рішень на рівні публічного управління не може принести великої користі реалізації поточних завдань і функцій держави. Необхідно розмежовувати саме ті організаційні функції, що держава виконує у рамках своїх інтеграційних процесів. Тому можна з упевненістю стверджувати про значний вплив євроінтеграції України на модернізацію організаційної функції публічного управління.

Таким чином, модернізація організаційної функції на сьогодні залежить не тільки від внутрішньодержавних політичних процесів, але й тих викликів та загроз, що склалися у міжнародній спільноті. Зокрема, підвищений рівень загроз терористичних атак у світі, поглиблення соціальних проблем, декларативна роль принципів міжнародного права та всеохоплюючий вплив міжнародних організацій на внутрішній перебіг процесів кожної держави висуває перед науковцями та практиками публічного управління, вищими посадовими особами держави та політичним естеблішментом необхідність пошуку нових напрямів організації ефективного та конструктивного на теперішній час публічного управління.

Використані джерела:

1. Публічна адміністрація в Україні: становлення та розвиток: монографія / за заг. ред. А. В. Толстоухова, Н. Р. Нижник, Н. Т. Гончарук. – Д.: Монолит, 2010. – 400 с.
2. Цикин В. О. Глобализация: ноосферный подход: монография / В. О. Цикин. – Сумы, 2007. – 284 с.
3. Huntington Samuel P. The Clash of Civilizations? / Samuel P. Huntington // Foreign Affairs. – 1993. – Vol. 72, № 3. – P. 22-49.
4. Жаровська І. М. Правова природа державної влади: теоретико-правове дослідження : монографія / І. М. Жаровська. – Львів : СПОЛОМ, 2013. – 536 с.
5. Добренъков В. И. Вызовы глобализации и перспективы человечества / В. И. Добренъков // Вестник МГУ. – 2004. – № 4. – С. 3-20.



Білецька Альона Олександрівна,

*студентка 5-го курсу відділення заочної форми навчання юридичного факультету
Хмельницького університету управління та права*

ШЛЯХИ ПІДВИЩЕННЯ СПРОМОЖНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ

В Україні реформування місцевого самоврядування має відбуватися на засадах децентралізації владних повноважень, що передбачає: відмову від ієрархічної системи управління і організації влади з наданням високого рівня самостійності територіальним громадам з одночасним обмеженням сфери нагляду та контролю за їх діяльністю; концентрацію ресурсного забезпечення щодо володіння, користування і розпорядження фінансовими та матеріальними ресурсами, які перебувають у власності громад; стратегічне планування розвитку територіальних громад. Громадянське суспільство, яке активно формується, має забезпечити необхідний зустрічний рух для реформи системи

державної влади в контексті її децентралізації та реалізації збалансованої регіональної політики, що потребує широкого обговорення та швидкого запровадження в усіх сферах місцевого розвитку. Мають бути стимульовані розвиток інфраструктури та ініціативи громад.

На відміну від Європейської хартії місцевого самоврядування, Конституція України на перше місце ставить не органи місцевого самоврядування, а територіальну громаду – первинний суб'єкт місцевого самоврядування. Це свідчить, що Конституція України визнає право самостійно вирішувати питання місцевого значення лише за первинними територіальними громадами – жителями «природних» адміністративно-територіальних одиниць, тобто поселень або населених пунктів (сіл, кількох сіл, селищ та міст) [1, с. 66].

Але на сьогодні переважна більшість територіальних громад України, маючи право вирішувати питання місцевого значення, неспроможна їх виконувати через брак власних коштів, занепад або відсутність інфраструктури (необхідних будівель, споруд, доріг), а також брак кадрів відповідної кваліфікації. Через це значна частина питань місцевого значення не вирішується належним чином – не утримуються приміщення шкіл і лікарень та інших будівель комунальної власності, не забезпечується благоустрій території.

Тому важливим є становлення спроможної територіальної громади сіл (селищ, міст), які в результаті добровільного об'єднання здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці [2].

Важливою характеристикою територіальних громад є їх дієздатність – спроможність справляти реальний вплив на прийняття рішень органами місцевого самоврядування. У більш активних територіальних громадах переважають форми участі громадян у здійсненні місцевого самоврядування, що потребують первинної ініціативи населення – колективні звернення до органів і посадових осіб місцевого самоврядування, місцеві ініціативи, громадські роботи з благоустрою території [3, с. 86].

Проблемою в територіальних громадах є створення необхідної матеріальної і фінансової основи, яка б дозволила громадам на належному рівні забезпечувати виконання функцій по наданню населенню необхідних соціальних послуг на рівні, передбачуваному загальнодержавними стандартами.

Згідно із п. 3 ст. 8 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», органи місцевого самоврядування об'єднаної територіальної громади є правонаступниками активів і пасивів органів місцевого самоврядування територіальних громад, що об'єдналися [4].

Тобто власником місцевого бюджету є територіальна громада, а не об'єднання громад. Запроваджуючи поняття «бюджети об'єднаних територіальних громад, що створюються згідно із законом та перспективним планом формування територій громад» порушується гарантоване Конституцією України право територіальної громади на місцеве самоврядування, а також базового суб'єкта системи місцевого самоврядування позбавляють фінансової основи розвитку.

Об'єднання територіальних громад у об'єднану територіальну громаду відповідно до положень Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» передбачає передачу комунального майна у власність суб'єкта з невизначеним цивільно-правовим статусом. Це позбавить територіальні громади належної їм комунальної власності і сформує ризики незаконного відчуження комунальної власності у межах цілої держави, що несе загрозу економічній безпеці України, зокрема позбавлення народу України належного йому національного багатства як основи економічного розвитку.

Права територіальної громади не надаються державою, а існують об'єктивно, незалежно від закону або волі установчої влади, і, відтак, не можуть відчужуватися. Держава лише визнає їх, гарантує і захищає в судовому порядку. Фактично це є поширення доктрини природних прав людини на колективи громадян, об'єднаних у територіальні громади.

Інноваційні технології покликані наділити ресурси територіальної громади новими можливостями одержувати прибутки. Із-за низької самоорганізації та недостатнього рівня і якості самоврядування ресурси територіальних громад використовується недостатньо, що не дозволяє відтворювати багатства на належному рівні.

Перспективою є створення належних механізмів забезпечення відповідальності органів місцевого самоврядування та їх керівників перед територіальними органами, районними та обласними співтовариствами за сталий розвиток відповідних територій та надання якісних управлінських послуг. Мусить бути розроблено нову модель партнерських взаємовідносин органів місцевого самоврядування з громадами, що включатиме різні форми постійного звітування, інформування про результати діяльності, громадського обговорення проектів важливих рішень.

На наше переконання, побудову будь-якої системи управління необхідно починати за наявності її основи – власності, а потім вже прив'язувати до інших елементів, у тому числі й тих, що стосуються самодостатності територіальних громад.

Сьогодні несформованим є нормативно-правове забезпечення безпосередньої участі громадян в управлінні державою. Єдиним дієвим механізмом такого управління є вибори. Втім цей механізм участі громадян у врядуванні не дозволяє забезпечити належне волевиявлення народу України, зокрема членів територіальних громад щодо зміни їх цивільно-правового статусу, як члена територіальної громади та співвласника комунального майна.

Досі неприйнятими є Закони України «Про місцевий референдум» і «Про загальні збори громадян», для більшості членів територіальних громад, де досі не зареєстровані статuti цих територіальних громад, невизначеними є механізми реалізації місцевих ініціатив, проведення громадських слухань, а тому без належного забезпечення реалізації права участі громадян у місцевому самоврядуванні, права територіальних громад на безпосереднє врядування порушує норму ст. 1 Загальної декларації прав людини, згідно якої всі люди рівні у своїх достоїнствах і правах, ст.21, яка визначає, що воля народу повинна бути основою влади уряду.

У контексті підвищення спроможності територіальних громад до розвитку бажаним є укрупнення територіальних громад, що створює можливості економії на масштабі бюджетних ресурсів, насамперед державного бюджету. Така практика активно використовувалася у різних країнах Європи під час світової, економічної та фінансової кризи. Проте, як правило, таке об'єднання у своїй основі базувалося на принципі добровільності. Очевидним вбачається твердження, що даний принцип є надзвичайно актуальним в період політичної нестабільності в державі, що притаманне нинішній ситуації в Україні.

Використані джерела:

1. Ковбасюк Ю.В., Ващенко К.О., Загороднюк С.В. Місцеве самоврядування – основа сталого розвитку України: матеріали щоріч. Всеукр. наук.- практ. конф. за міжнар. участю у 2 т. – К.: НАДУ, 2014. – Т. 1. – 244 с.
2. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад: постанова Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 р. // ОВУ. – 2015. – № 33. – Ст. 963.

3. Жовнірчик Я.Ф. Територіальна громада як суб'єкт місцевого самоврядування / Я.Ф.Жовнірчик // Актуальні теоретико-методологічні та організаційно-правові проблеми державного управління: матер. наук. практич. конференц. за між нар. уч. – К.: НАДУ, 2004. – С. 85-86.

4. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 р. // ВВРУ. – 2015. – № 13. – Ст. 91.



Бубнова Тетяна Олександрівна,
студентка 5-К курсу 1-ої навчальної групи
Навчально-наукового інституту заочного та дистанційного навчання
Національної академії внутрішніх справ

МІСЦЕВІ ФІНАНСИ ЯК ВАЖЛИВИЙ РЕСУРС МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Самоуправління та саморозвиток територіальних громад виступають первинними інституціями цивілізаційного прогресу людства. Організаційно-правові засади еволюціонували спочатку від індивідуально-сімейних, родових і племінних форм до виникнення держави як централізованого інституту національної спільності.

В системі формування держави (в міру її збільшення та виходу за межі окремої народності, нації) перманентно протікали процеси становлення стабільної державної влади, як правило, у площині узгодження інтересів держави в цілому і населення локалізованих громад. Це знаходило прояв у формі централізації і децентралізації влади (унітарності та федералізму), а також протиборства сил виразників (носіїв) влади у формі авторитаризму і демократизму громадського управління.

В Україні на сучасному етапі її історичного розвитку проходять процеси становлення суверенної державності та її фінансово-економічної системи функціонування в частині переходу від централізовано-планової до ринкової системи управління, з урахуванням впровадження досвіду зарубіжних країн у частині уніфікації правових засад та механізмів державного регулювання соціально-економічного розвитку суспільства. Центральною ланкою тут виступає бюджетна система і проблеми її стимулювання в частині розвитку місцевих фінансів з урахуванням бюджетно-фіскальної політики.

За роки незалежності в Україні не було створено цілісної і прогресивної економічної політики соціально-економічного розвитку суспільства і конкретної моделі фінансово-економічного механізму її реалізації. Основними причинами цього є:

- відсутність єдності між органами влади, наукою і виробництвом;
- інерційність централізованого управління і часта зміна урядів;
- стримування формування повноцінного внутрішнього національного ринку і розвитку конкурентного підприємництва;
- стримування процесів модернізації високовитратної (матеріально-, енерго-, фондомісткої) екстенсивної економіки, що призводить до постійного підвищення експлуатаційних витрат і провокує боргову залежність [4, с. 6].

Ці причини свідчать про невирішеність головної проблеми – створення ринкової економіки на основі підприємництва в системі саморозвитку територіальних громад. Їх саморозвиток має здійснюватися, насамперед, на основі регіонального економічного комплексу, динамічності місцевих фінансів, що забезпечують розширене відтворення в єднанні з регулюючою функцією бюджету. У відповідності з цим повинно бути

вироблено перетворення територіальних громад з об'єктів державного управління в суб'єкти розвитку суспільства.

Реальність місцевого самоврядування визначається не його правовим статусом (як це є в Україні), а насамперед, матеріальними і фінансовими ресурсами, наявними в розпорядженні територіальних громад, які і утворюють основу місцевого самоврядування. Базовим компонентом місцевого самоврядування виступають саме місцеві фінанси.

Поняття “місцеві фінанси” є синонімом понять “муніципальні фінанси” і “фінанси органів місцевого самоврядування”. Місцеві фінанси розширили зміст поняття “публічні фінанси” і стали їх невід'ємною та відносно самостійною складовою частиною [5].

Синонімами цих понять також можуть бути комунальні фінанси, фінанси територіальних громад, міст, областей, районів, сіл тощо. Це підтверджує те, що місцеві фінанси функціонують у різних формах, залежно від державного і територіального устрою країни [1].

У країнах Європейського Союзу поняття “місцеві фінанси” широко використовується у законодавчих актах, але в теоретичному категоріальному апараті його визначення немає. Як правило, цей термін використовується для позначення всіх процесів у місцевих фінансових системах. Наприклад, Закон Португалії “Про місцеві фінанси” не пояснює це поняття в термінології законодавчого акту.

Базуючись на результатах досліджень, можна виділити 2 основних підходи до визначення поняття “місцеві фінанси”:

- як сукупність грошових коштів;
- як система відносин різного спрямування (фінансового, економічного, соціально-економічного) [3, с. 34].

Ми, своєю чергою, дотримуємося тієї точки зору, що місцеві фінанси все ж є системою, відносини всередині якої виникають між суб'єктами щодо об'єкта – фінансових ресурсів у різних формах. При цьому важливо відзначити, що під час інтенсивного розвитку інституту місцевого самоврядування та його всебічної самодостатності, наперед виходять такі функції місцевих фінансів, як ресурсне самовідновлення і саморозвиток.

На жаль, на сьогодні в Україні велика частина населення є виключно споживачем ресурсів, що значно знижує рентабельність останніх. Відповідно, підхід до визначення поняття “місцеві фінанси” повинен базуватися на засадах соціального партнерства, результативності, самоокупності та безперервного розвитку, що не було враховано в попередніх наукових розробках.

Таким чином, пропонується “місцеві фінанси” визначати як систему взаємовідносин соціально-економічного спрямування між органами влади, соціально-виробничими секторами та населенням щодо управління фінансовими ресурсами територіальних громад та їх об'єднань на основі соціального партнерства і за умови забезпечення самовідновлення та саморозвитку ресурсної бази.

Основні складові фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування: доходи місцевих бюджетів, коштів цільових фондів, фінансові ресурси підприємств комунальної власності, благодійні, спонсорські внески, пожертвування, інші ресурси, передбачені законодавством [2, с. 23].

Залежно від місця формування фінансових ресурсів, їх можна розділити: на власні фінансові ресурси, сформовані на території місцевого самоврядування у процесі створення валової додаткової вартості; фінансові ресурси, створені на інших територіях країни, які з допомогою перерозподільчих процесів надсилаються органам місцевого самоврядування у зв'язку з нестачею власних коштів.

Провідне місце у складі фінансових ресурсів місцевого самоврядування займають доходи місцевих бюджетів.

Найбільше фіскальне значення місцевих бюджетів мають загальнодержавні податки та місцеві податки і збори.

Серед неподаткових надходжень виділяють адміністративні збори та платежі, доходи від некомерційного та побічного продажу, в тому числі плата за оренду цілісних майнових комплексів, державне мито, а також власні надходження бюджетних установ.

Цільові фонди місцевих бюджетів так і не стали вагомим елементом фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування. До таких фондів відносяться незначні за обсягом і нестабільні доходи, які мають епізодичний характер. До них відносяться:

1. додаткові доходи і зекономлені кошти, одержані в результаті здійснення місцевими радами заходів із розв'язання економічних та соціальних проблем;
2. добровільні внески і пожертви фізичних і юридичних осіб;
3. доходи від місцевих позик та грошово-речових лотерей, аукціонів, прибутку від проведення суботників;
4. штрафи, сплачені юридичними особами;
5. доходи від продажу майна ліквідованих підприємств комунальної форми власності;
6. плата за реєстрацію кооперативів і малих підприємств;
7. інші позабюджетні фонди [4, с. 6]

Передбачається випуск місцевих позик органами місцевого самоврядування, але вони не досягли значного поширення в Україні з наступних причин: нестабільність умов господарювання, кризові явища в економіці, інфляція, нестабільність і суперечливість законодавчої бази, нерозвиненість вітчизняного фондового ринку, відсутність необхідної інфраструктури, допущені помилки і прорахунки в практиці випуску місцевих позик та інші.

Серед позитивних тенденцій останніх років слід відзначити зростання обсягів благодійних, спонсорських внесків і пожертвувань, що надходять до бюджетів місцевого самоврядування.

Одним з елементів процесу управління коштами місцевого самоврядування є планування, тобто складання планів формування, розподілу і використання фінансових ресурсів [1, с. 157].

Сучасний стан місцевого соціально-економічного розвитку в Україні характеризується відсутністю гарантій виконання правових повноважень та функцій органів місцевого самоврядування, їх достатнього матеріального, фінансового та іншого ресурсного забезпечення, що посилює існуючу диспропорцію розвитку регіонів. Усунення її вимагає проведення децентралізації фіскальних функцій держави як умови підвищення ролі місцевих фінансів органів влади за виконання численних завдань щоденного життя громадян. В політиці державного управління повинен переважати підхід до розуміння суб'єкта цього процесу не як адміністративно-територіальної одиниці, а як сукупності громадян за місцем проживання і тому національне законодавство повинно враховувати особливості статусу органів місцевого самоврядування.

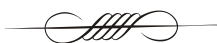
Використані джерела:

1. Єфремова І.І. Місцеві бюджети та бюджети місцевого самоврядування: проблеми правового визначення / І.І. Єфремова // Форум права. – 2009. – № 1. – С. 157-161
2. Кравченко В.І. Місцеві фінанси України / В.І. Кравченко. – К. : Знання, 1999. – 487 с.

3. Місцеве самоврядування в Україні: стан та перспективи розвитку / [Керівник авторського колективу С.О. Біла] ; Аналітична доповідь. – К. : НІСД, 2009. – 62 с.

4. Прядко В.В. Проблеми формування частини місцевих бюджетів та шляхи їх розв'язання / В.В. Прядко // Науковий вісник Буковинської державної фінансової академії. – 2010. – № 1. – С. 6-12.

5. Харківська Л.В. Необхідність вироблення дієвого механізму формування і використання місцевих бюджетів [Електронний ресурс] / Л.В. Харківська, М.Б. Харківський // Вісник Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля. – Режим доступу: [http:// www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/VSUNU/2008_10_2/harkivska.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/VSUNU/2008_10_2/harkivska.pdf).



Вавринчук Микола Пророкович,
доцент кафедри філософії та соціально-гуманітарних наук
Хмельницького університету управління та права,
кандидат політичних наук, доцент

ПУБЛІЧНА ПОЛІТИКА І МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

Суттєвою проблемою в умовах демократизації суспільства є концептуальне визначення, зміст публічної політики у сфері місцевого самоврядування. Це пояснюється тим, що пріоритетним завданням внутрішньої політики України визначено вдосконалення управлінської вертикалі та структури органів виконавчої влади на місцях, розмежування і збалансування повноважень та відповідальності органів влади у сфері державних і "громадських послуг", "зміна відносин між місцевим самоврядуванням та державою", "збільшення обсягу послуг для людей", "формування системи ефективної, відповідальної, по-справжньому народної влади, здатної діяти в інтересах людей".

Публічна політика як важливий компонент життєдіяльності суспільства, маючи велику кількість вимірів і характеристик, формує відповідну систему та механізми соціально орієнтованої публічної влади. Тому актуальним і необхідним є удосконалення процесу формування публічної політики у сфері місцевого самоврядування, аналіз процесу її становлення та реалізації.

Незважаючи на певну зацікавленість проблематикою публічної політики, наукові дослідження не дають системної відповіді на питання щодо комплексу концептуальних чинників формування публічної політики у сфері місцевого самоврядування.

Безпосередньо проблемам становлення, визначення домінант публічної політики в галузі місцевого самоврядування в Україні присвячені праці Г.В.Падалка. І.О. Дегтярьової. Ряд дослідників (Наврузов Ю., Яковенко О. та ін.) аналізують її у контексті державної регіональної політики як складову адміністративної реформи. Як свідчать фундаментальні наукові дослідження загальних проблем державної політики, в Україні ще не склалася система кваліфікованого аналізу публічної політики та механізмів її впровадження як через відсутність відповідних теоретико-методологічних робіт, навчально- методичної літератури, так і відповідно підготовлених фахівців.

Ще не вироблено національної доктрини розвитку місцевого самоврядування, теоретичної моделі публічної політики щодо місцевого самоврядування або так званої державної муніципальної політики України, концептуального механізму її реалізації в Україні. Необхідність ґрунтовного наукового пізнання процесу розробки та реалізації такої політики зумовлено і тим, що вона не стала об'єктом наукового аналізу українських

правознавців. У вітчизняній науці проводилися фундаментальні дослідження державної економічної, бюджетної, соціальної, інформаційної, культурної, кадрової, військової, молодіжної, тендерної політики, у сфері громадянства, підтримки малого бізнесу тощо.

Загалом публічна політика у сфері місцевого самоврядування є поліаспектною за своєю суттю: до її кола входить значна кількість суспільних проблем, вона стосується інтересів багатьох суб'єктів і водночас є об'єктом уваги з боку учасників політики, має різнобічний і багатофункціональний вплив на суспільство, складна у виробленні та неоднозначна й конфліктна при впровадженні, чутлива до суспільних змін.

Визначення поняття публічної політики у сфері розвитку місцевого самоврядування як цілеспрямованої діяльності держави з метою подолання чи попередження суспільних проблем у цій сфері, до яких залучено сукупність об'єктів і суб'єктів місцевого самоврядування, є вузьким, адже охоплює діяльність державних органів влади. Схоже трактування міститься і в проекті Декларації про засади державної політики України щодо розвитку місцевого самоврядування.

Деякі вчені трактують муніципальну (комунальну) політику як діяльність державних, громадських і політичних організацій щодо здійснення закріплених в Конституції і законах положень про місцеве самоврядування, їх вдосконалення, визначення пріоритетів у різних сферах місцевого життя тощо.

Можливо, оптимальним стане визначення публічної політики у сфері місцевого самоврядування як системи організаційно-правових заходів та дій органів і посадових осіб публічної влади щодо визначення та зміцнення основ, забезпечення оптимального функціонування, гарантій і захисту місцевого самоврядування. Основна її мета - створення оптимальних умов для становлення місцевого самоврядування в Україні й підвищення ефективності його функціонування.

Головними завданнями публічної політики у сфері місцевого самоврядування на нашу думку є:

- трансформація державної влади та місцевого самоврядування на засадах децентралізації, деконцентрації, субсидіарності;
- розмежування відповідальності інститутів державної влади і влади місцевого самоврядування, їх повноважень;
- забезпечення реалізації конституційного права жителів членів територіальних громад – на здійснення місцевого самоврядування;
- створення умов для реалізації функцій і повноважень територіальних громад, органів і посадових осіб місцевого самоврядування;



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

РОЛЬ РЕЛІГІЙНОГО ФАКТОРА В РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ

Сучасна ситуація в українському суспільстві характеризується зростанням інтересу до релігії. Потрібно констатувати, що релігія стала впливовим чинником соціального життя нашої держави, який суттєво впливає на процеси розвитку самого суспільства.

Дуже часто саме вона є соціальним показником рівня гуманності, та демократичності державного утворення.

Найчастіше релігійний фактор виступає серйозною силою в країнах, які проходять періоди соціальних змін та внутрішніх трансформацій. До розряду таких країн можна віднести і нашу державу де відбувається процес ускладнення внутрішньосупільних проблем, зокрема тих, які стосуються місцевого самоврядування.

Головною метою держави виступає встановлення гармонії та поступовості соціального розвитку, утримання суспільства в стабільному стані. Релігія, будучи невід'ємною складовою суспільного існування людини, виступає одним з чинників такої регуляції. Тому ігнорування будь-якої релігійної організації, чи намагання відсторонитись від неї призводить до ускладнення, а часом і неможливості нормального функціонування суспільства. Неврахування релігійних чинників може призвести до появи протиріч, а в критичних ситуаціях і до протистояння всередині самої держави. Особливо це проявляється на місцевому рівні.

Саме релігійна віра часто відіграла головну роль в духовній консолідації суспільства. Якщо держава враховує релігійний фактор, то він сприяє вирішенню інтересів суспільства і підтримує державницькі устремління. Але якщо держава відсторонюється від співпраці з релігійними організаціями, то вони починають реалізовувати виключно власні інтереси, або й інтереси іншої держави. Така ситуація може призвести до загрози національній безпеці тій країні де проводить свою діяльність така релігійна організація.

Науково обґрунтована і виважена політика в державно-церковних відносинах виступає позитивним соціальним чинником, особливо у регіонах із значною питомою вагою віруючих серед населення. Стосовно вільного прояву власної релігійної позиції в нашій державі склалась достатньо сприятлива ситуація.

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

Потрібно відзначити, що релігійна світоглядна парадигма все частіше відображається у культурному, а особливо політичному та економічному житті українського народу. І це досить чітко проглядається на рівні місцевого самоврядування. Релігійні організації володіють значними людськими ресурсами та досить потужним матеріальним потенціалом. Вони тісно пов'язані з реальними виборцями і тому поступово перетворюються на вельми впливову невід'ємну складову українського політикуму. Церква все частіше починає боротись за достойне місце в політичній сфері України. Сюди ж потрібно віднести і появу досить великої кількості різноманітних громадських організацій, фінансово-промислових груп, а навіть і окремих соціально - впливових особистостей, які зорієнтовані на релігійні цінності. Ці фактори викликають суспільно-політичну зацікавленість та зростання інтересу до релігійних напрямків та організацій різних політичних сил як в різних регіонах України, так і за її межами, особливо під час виборчих кампаній.

В Україні і по сьогодні немає чіткої, обґрунтованої та консолідуючої ідейної парадигми. Тому релігійний фактор часто виступає як один з найдієвіших чинників духовної еволюції суспільства.

З вищезгаданих причин є не оправданим, а може й загрозливим продеклароване взаємне невтручання держави і Церкви. А якщо враховувати факт посиленої

місіонерської діяльності іноземних релігійних організацій та масове поширення нетрадиційних вірувань, то виникає нагальна потреба у розширеному дослідженні сучасного впливу релігійного фактору на українське суспільство. Малодослідженою темою виступає роль релігійного інституту в місцевому самоврядуванні.

Назріло питання, щодо вдосконалення правової бази, яка б враховувала релігійні особливості на регіональному рівні. Відбулося багато змін і нині діюче законодавство навряд чи в змозі в повній мірі адекватно реагувати на різноманітні ситуації, в яких помітну роль відіграє релігійний фактор. Наше законодавство про державно-церковні відносини не має чіткої розробленої концепції та механізмів регуляції стосунків між релігійними організаціями та органами місцевого самоврядування. Тому під час проявів суспільних протиріч з помітним релігійним впливом використовуються неунормовані підходи та методи, які часто є волюнтаристськими проявами суб'єктів такого виду відносин. На місцевому рівні це може призвести до більш серйозних наслідків, до відкритих конфліктів, а навіть до загрози людському життю. Неадекватна, а часто і некомпетентна реакція органів державної влади, а особливо місцевого самоврядування, на міжконфесійні конфлікти також не сприяє суспільній стабільності. Неefективність таких підходів можна побачити в сучасних українських реаліях. Назріла нагальна потреба адекватного розуміння потужного релігійного фактору під час формування ефективної регіональної політики в сучасній Україні. Потрібен виважений науковий підхід до розгляду та аналізу всіх можливих варіантів впливу та ролі релігійного фактору на суспільство, особливо з врахуванням місцевої регіональної специфіки.

Головною метою у формуванні та розвитку місцевого самоврядування в Україні має бути пошук шляхів консолідації громадян всіх регіонів нашої держави. І, одними з важливих засад такої консолідації мають стати релігійні принципи толерантності, християнської любові та милосердя.

Як підсумок, потрібно констатувати той факт, що вже назріла необхідність ґрунтовного перегляду регіональної політики із врахуванням специфічної ролі релігійного фактору у розвитку самоврядування в Україні.



Виговська Тетяна Вікторівна,
*професор кафедри безпеки життєдіяльності та фізичного виховання
 Хмельницького університету управління та права,
 кандидат біологічних наук, доцент,*
Міронова Наталія Геннадіївна,
*завідувач кафедри екології Хмельницького національного університету,
 доктор сільськогосподарських наук, доцент*

КОМПЕТЕНЦІЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У ВИРІШЕННІ ЕКОЛОГІЧНИХ ПРОБЛЕМ

Місцеве самоврядування в Україні має достатні повноваження для вирішення поряд з іншими важливими проблемами і екологічних проблем. Ці повноваження були зазначені ще у 1991 році у статті 15 Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища" і надалі переглядалися та доповнювалися. Станом на 2016 рік наголошується, що місцеві ради несуть відповідальність за стан навколишнього природного середовища на своїй території і в межах своєї компетенції:

а) забезпечують реалізацію екологічної політики України, екологічних прав громадян;

б) дають згоду на розміщення на своїй території підприємств, установ і організацій у порядку, визначеному законом;

в) затверджують з урахуванням екологічних вимог проекти планування і забудови населених пунктів, їх генеральні плани та схеми промислових вузлів;

г) видають (переоформлюють, видають дублікати, анулюють) дозволи на спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення у випадках, передбачених законом;

д) затверджують місцеві екологічні програми;

е) організують вивчення навколишнього природного середовища;

є) створюють і визначають статус резервних, в тому числі й валютних, фондів для фінансування програм та інших заходів щодо охорони навколишнього природного середовища;

ж) організують в разі необхідності проведення екологічної експертизи;

з) забезпечують інформування населення про стан навколишнього природного середовища, функціонування місцевих екологічних автоматизованих інформаційно-аналітичних систем;

и) організують роботу по ліквідації екологічних наслідків аварій, залучають до цих робіт підприємства, установи та організації, незалежно від їх підпорядкування та форм власності, і громадян;

і) приймають рішення про організацію територій та об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та інших територій, що підлягають особливій охороні;

ї) здійснюють контроль за додержанням законодавства про охорону навколишнього природного середовища [1].

Надалі з 1997 року в статті 33 ЗУ "Про місцеве самоврядування в Україні", що має назву "Повноваження у сфері регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища", підкреслюється, що до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать:

- підготовка і подання на затвердження ради проектів місцевих програм охорони довкілля, участь у підготовці загальнодержавних і регіональних програм охорони довкілля;

- підготовка і внесення на розгляд ради пропозицій щодо прийняття рішень про організацію територій і об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та інших територій, що підлягають особливій охороні; внесення пропозицій до відповідних державних органів про оголошення природних та інших об'єктів, що мають екологічну, історичну, культурну або наукову цінність, пам'ятками природи, історії або культури, які охороняються законом, підготовка і внесення на розгляд ради пропозицій щодо 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;

- здійснення контролю за додержанням земельного та природоохоронного законодавства, використанням і охороною земель, природних ресурсів загальнодержавного та місцевого значення, відтворенням лісів;

- визначення території для розміщення відходів відповідно до законодавства;

- створення та забезпечення функціонування місцевих екологічних автоматизованих інформаційно-аналітичних систем, які є складовою мережі загальнодержавної екологічної автоматизованої інформаційно-аналітичної системи забезпечення доступу до екологічної інформації та інші повноваження [2].

Для здійснення своїх екологічних повноважень місцеві ради мають створити або окрему депутатську комісію з екології та раціонального природокористування, або доручити виконувати екологічні повноваження земельній чи іншій депутатській комісії.

Як показує досвід діяльності Хмельницької міської ради, окрема депутатська комісія працювала значно ефективніше по вирішенню екологічних проблем міста ніж земельні комісії, які протягом багатьох скликань ради майже не займалися ними. Для вирішення проблем охорони довкілля та екобезпеки громадян, місцеві ради можуть призначати у своїх виконавчих органах відповідальних за ці повноваження осіб або створювати окремі екологічні підрозділи. Ними можуть бути або самостійні відділи екології, або такі відділи у складі управлінь. Знову ж таки, на нашу думку, ефективніше функціонує самостійний відділ екології, але за умови, що його функції чітко виписані у положенні про такий відділ. Для систематизації своєї роботи виконавчі органи ініціюють прийняття довгострокових програм охорони довкілля та використовують для фінансування запланованих екологічних заходів кошти із фондів охорони навколишнього природного середовища.

Вважаємо, що досить слушно зазначають В.Я.Шевчук та співавтори про те, що “Через місцеві органи влади найбільш предметно реалізується принцип гармонійного збалансованого розвитку - “думати глобально, діяти локально”... На місцевому рівні найповніше стикаються духовні й екологічні інтереси населення, культурні і екологічні традиції. Ось чому місцевим органам влади як управлінському механізму взаємодії суспільства і природи надається великого значення” [3, с. 290].

Районні і обласні ради можуть делегувати свої екологічні повноваження місцевим державним адміністраціям. При цьому варто зазначити, що переведення обласних управлінь екології у ранг департаментів ОДА, посилило вплив місцевої влади на регіональну екологічну політику. На думку С.Курикіна, яку ми поділяємо, будь-які декларації на національному рівні можуть бути корисними лише за умови відповідної регіональної політики і що багато проблем виникають через сучасну неефективну систему забезпечення виконання природоохоронних зобов'язань на місцевому рівні. Серед них С.Курикін виділяє такі:

- низький рівень вимогливості органів екологічного контролю щодо несумлінних підприємств;
- використання застарілих організаційних технологій місцевими природоохоронними структурами;
- недостатність методологічної та управлінської підтримки дій місцевих природоохоронних органів;
- консервативність самої системи організації цих органів, що уповільнює реформування механізмів діяльності в умовах переходу до ринкової економіки і здійснення суттєвих якісних та структурних змін у функціонуванні контрольованих підприємств;
- розмаїття наявних технологій і виробничих процесів в поєднанні із організаційно-технічною неготовністю місцевих природоохоронних органів до адекватної оцінки їхньої екологічної безпечності;
- зростаючу кількість приватних підприємств, які уникають належної відповідальності за невідповідність екологічним вимогам [4].

В Україні чинним законодавством не визначено основні принципи місцевої екологічної політики, але, виходячи із загальносистемних вимог, конституційних прав людини і національних інтересів, міжнародних зобов'язань нашої країни, основні з них можна визначити так:

- пріоритетність прав людини на екологічно безпечне і здорове життя;

- обов'язковість додержання екологічних законів гармонізації співіснування людини, суспільства і природи;
- обов'язковість додержання екологічних стандартів, нормативів та лімітів у місцевій життєдіяльності;
- обов'язкове врахування екологічних аспектів у всіх напрямках діяльності місцевих органів влади;
- забезпечення ефективності дії еколого-економічних механізмів природокористування на основі принципу "забруднювач платить" [3, с.295-296].

Отже, органи місцевого самоврядування, місцева влада в цілому, мають достатню законодавчу базу для здійснення науково обґрунтованої місцевої екологічної політики. Але досвід практичної екологічної діяльності доводить, що свої екологічні функції місцева влада часто ігнорує або виконує переважно неефективно. Однією із найважливіших причин такої ситуації є, на нашу думку, низький рівень екологічної свідомості та екологічної культури в управлінців місцевих органів влади. Тому вважаємо за необхідне впроваджувати екологічну просвіту та вивчення екології регіонів місцевими управлінцями під час проходження ними курсів підвищення кваліфікації, а надалі включати питання регіональної екополітики до переліку атестаційних питань для держслужбовців всіх рівнів управління.

Переконані, що в Україні, яка так прагне до Європейського співтовариства, варто більш системно впроваджувати безперервну екологічну освіту, задекларовану ще у 2001 році в Концепції екологічної освіти та яка на практиці фактично зводиться до епізодичної реалізації окремими екологічними ентузіастами. Вирішення цих питань має забезпечити формування цілісного екологічного знання й мислення, необхідних для прийняття екологічно-обґрунтованих народногосподарських рішень на рівні підприємств, галузей, регіонів, країни загалом.

Використані джерела:

1. Про охорону навколишнього середовища: Закон України від 21.06.1991 (із змінами та доповненнями) // ВВРу. – 1991. – № 41. – Ст.546. України. – 2000. – № 30.
2. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 // ВВРУ. – 1997. – № 24. – Ст.170.
3. Шевчук В.Я. Екологічне управління: підручник / В.Я.Шевчук, Ю.М. Саталкін, Г.О. Білявський, В.М. Навроцький, В.В. Гетьман. – К.: "Либідь", 2004. – 430 с.
4. Сергій Курикін. Напрями й потреби політики екологічно-збалансованого й сталого розвитку в Україні: Електронний ресурс // Режим доступу: http://www.ukraine2015.org.ua/img/library/policy_paper.pdf
5. Концепція екологічної освіти України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://shkola.ostriv.in.ua/publication/code-148b3b2021c2c>



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

ЗВЕРНЕННЯ ГРОМАДЯН ЯК КОНСТИТУЦІЙНА ФОРМА БЕЗПОСЕРЕДНЬОГО НАРОДОВЛАДДЯ

Звернення громадян є однією з форм безпосереднього народовладдя, закріпленою у ст. 40 Конституції України. В юридичній літературі досить часто можна зустріти поряд із терміном «звернення громадян» термін «петиція». Петиція, на нашу думку, є вужчим поняттям ніж звернення громадян. Звернення громадян можуть бути як індивідуальними, так і колективними, а петиція – завжди колективне звернення громадян.

Петиції почали практикуватися в Радянському Союзі після виходу Указу Президії Верховної Ради СРСР «Про утворення Надзвичайної Державної Комісії по встановленню і розслідуванню злочинів німецько-фашистських загарбників і їх прибічників та нанесених ними збитків громадянам, колгоспам, громадським організаціям, державним підприємствам і установам СРСР» від 2 листопада 1942 р. Після виходу цього Указу петиції почали застосовуватися в СРСР «як збір підписів громадян під документами важливого політичного значення», а пізніше вони закріплювалися як звернення громадян у відповідні державні органи, які були зобов'язані розглянути їх і дати змістовну відповідь у встановлені законом терміни.

В юридичній літературі не має однаковості у поглядах авторів щодо віднесення звернень громадян (петицій) до форм безпосереднього народовладдя. Противниками такого віднесення виступають для прикладу В. В. Комарова, В. М. Руденко. Так, на думку В. В. Комарової, петиція не є волевиявленням народу, не виражає суверенітет народу і тому вирішальна роль залишається все-таки за державним органом. В даному аспекті петицію не можна відносити до самостійних форм прямого правління, проте в повній мірі ймовірною є її роль як складового елементу таких форм як референдум, плебісцит, вибори, відкликання і загальних зборів громадян [1, с. 10]. Однак В. В. Комарова не зовсім послідовна в своїй роботі. В систему форм безпосередньої демократії вона включає збори, мітинги, походи, демонстрації та діяльність політичних партій, однак дані інститути також не пов'язані із прийняттям громадянами владних рішень. Російський вчений В. М. Руденко виступає ще категоричніше стосовно форм безпосереднього народовладдя. Він взагалі не визнає такими формами не тільки звернення, а й мітинги, походи, демонстрації, тобто ті форми, що не передбачають прийняття громадянами загальнообов'язкових публічно-владних рішень [2].

Однак більшість вчених все ж таки визнає петиції (тобто колективні звернення громадян з важливих питань суспільного і державного життя) формами безпосереднього народовладдя. Це, зокрема, О. В. Батанов, Л. О. Нудненко, В. Ф. Погорілко, В. Л. Федоренко, О. О. Чуб та ін. Л. О. Нудненко заперечує тезу про те, що необхідною ознакою будь-якого інституту безпосереднього народовладдя є імперативний характер рішень народу. Так, на думку автора, є загально визнаним, що народ в цілому, місцева спільнота зокрема, виражають свою волю як через політичну (державну), так і через неполітичну владу. Рішення, прийняті за допомогою політичної влади, мають імперативний характер. Рішення, прийняті за допомогою неполітичної влади, можуть мати лише консультативний характер. Логічно, що і народ в цілому, і місцева спільнота зокрема, здійснюють належну їм владу шляхом прямого волевиявлення як через інститути прямої демократії, рішення яких мають імперативний характер, так і через

інститути прямої демократії, рішення яких мають консультативний характер [3, с. 157-158].

На думку О. В. Батанова, така форма як колективне звернення є найбільш наближеною за своїми ознаками до місцевої правотворчої ініціативи, хоча і безпосередньо не пов'язана із прийняттям правового акта [4, с. 198]. Оскільки законодавство України не передбачає народної правотворчої ініціативи, то звернення громадян дають можливість громадянам опосередковано брати участь у розробці проектів нормативних актів шляхом направлення заяв, пропозицій і скарг до компетентних органів держави, які зобов'язані їх розглянути і повідомити громадян про результати розгляду.

Важливим кроком стало запровадження на законодавчому рівні інституту електронної петиції. Згідно із статтею 5 Закону України «Про звернення громадян», особливою формою колективного звернення громадян до Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, органу місцевого самоврядування є електронна петиція. Вимоги ж до кількості підписів громадян на підтримку електронної петиції до органу місцевого самоврядування та строку збору підписів повинні визначатися статутом територіальної громади.

Оскільки під формою безпосереднього народовладдя нами розуміється спосіб безпосереднього (прямого) волевиявлення народу або його окремої частини (у деяких випадках – територіальної громади), яке носить імперативний та легітимний характер, з метою вирішення найважливіших питань державного та суспільного життя, то не всі звернення громадян потрібно вважати формами безпосереднього народовладдя. Згідно із ст. 40 Конституції України, усі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк. З даної конституційної норми випливає, що громадяни (а також іноземні громадяни і особи без громадянства) можуть індивідуально і колективно звертатися до відповідних органів із будь-яких питань. Формою безпосереднього народовладдя потрібно, на нашу думку, вважати лише ті звернення, які відповідають наступним ознакам.

По-перше, формами безпосереднього народовладдя потрібно вважати лише колективні звернення громадян. Слушною з цього приводу є думка В. Ф. Погорілка та В. Л. Федоренка про те, що індивідуальні звернення громадян за своєю природою не належать до форм безпосередньої демократії [5, с. 143].

По-друге, формою безпосереднього народовладдя потрібно вважати лише звернення громадян України. Правомочними суб'єктами здійснення безпосереднього народовладдя у відповідних формах виступають лише народ України або його окрема частина, а у деяких випадках і територіальна громада.

По-третє, формою безпосереднього народовладдя потрібно вважати лише звернення громадян із найбільш важливих питань державного і суспільного життя. Тут можна погодитися із думкою О. О. Чуб про те, що звернення громадян, залежно від їх предмета, можна умовно поділити на звернення: а) зі суспільно значущих, публічних питань, що є вирішальними з точки зору участі громадян в управлінні державними справами; б) з особистих питань [6, с. 121]. Саме першу групу звернень і потрібно відносити до форм безпосереднього народовладдя.

На основі вказаних ознак, можна дати таке визначення зверненню громадян як формі безпосереднього народовладдя. *Звернення громадян (петиція)* – це форма безпосереднього народовладдя, яка полягає у направленні громадянами України колективних пропозицій (зауважень), заяв (клопотань) чи скарг з найбільш важливих питань суспільного і державного життя у письмовій або усній формі до органів

державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, котрі зобов'язані розглянути їх і дати обгрунтовану відповідь у встановлений законом строк.

Використані джерела:

1. Комарова В. В. Формы непосредственной демократии в России : [учеб. пособие] / Валентина Викторовна Комарова. – М. : Изд-во «Ось-89», 1998. – 304 с.
2. Руденко В. Н. Конституционно-правовые проблемы прямой демократии в современном обществе : дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.02 / Руденко Виктор Николаевич. – Екатеринбург, 2003. – 488 с.
3. Нудненко Л. А. Институты непосредственной демократии в системе местного самоуправления России / ЛидияАлексеевнаНудненко ; [отв. ред. вып. С.А. Авакьян]. – М.: РАН ИНИОН; Центр социальных науч.-информ. исслед., Отд. политологии и правоведения, 2000. – 200 с.
4. Конституційно-правові форми безпосередньої демократії в Україні: проблеми теорії і практики / [за заг. ред. В. Ф. Погорілка]. – К. : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. – 356 с.
5. Погорілко В. Ф. Референдне право України : [навч. посібник] / Віктор Федорович Погорілко, Владислав Леонідович Федоренко. – К. : Вид-во «Ліра-К», 2006. – 366 с.
6. Чуб О. О. Конституційне право громадян України на участь в управлінні державними справами : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Чуб Олена Олександрівна. – Харків, 2004. – 212 с.



Гаман Тетяна Василівна,

доцент кафедри публічного управління та адміністрування

Хмельницького університету управління та права;

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

**КОМПЕТЕНТНІСТЬ І СПРОМОЖНІСТЬ УПРАВЛІНСЬКИХ КАДРІВ –
ОСНОВА ВПРОВАДЖЕННЯ ПРИНЦИПІВ ЕФЕКТИВНОГО ВРЯДУВАННЯ**

Добре врядування – це багатогранна концепція, яка базується на принципах, правилах та практиках, розроблених в усьому світі. Дванадцять принципів доброго демократичного врядування були сформульовані в Стратегії інновацій та доброго врядування на місцевому рівні, яка враховує роботу з доброго (належного/ефективного) врядування, проведена Радою Європи та іншими міжнародними організаціями [1]. Одним із ключових принципів є принцип компетентності і спроможності управлінських кадрів.

Ні для кого не є секретом, що ефективність роботи органів державної влади та місцевого самоврядування беззаперечно залежить від публічних службовців, на яких покладено як виконання завдань і функцій держави й місцевого самоврядування, так і впровадження реформ. Слід зауважити, що формування та розвиток кадрового корпусу публічної служби в Україні відбувається в умовах перманентної кризи державного управління, яку посилює і агресія сусідньої держави. В період кризи деформуються

духовно-моральні орієнтири, розкриваються протирічиві якості людини, на зміну піднесенню й вірі в швидке подолання проблем і реалізацію реформ приходить песимізм і апатія. Тому набуває все більшої актуальності проблематика навчання, підвищення кваліфікації та розвитку компетентностей публічних службовців у системі підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації.

У Хмельницькій області понад 25 років здійснює свою діяльність Центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій (далі – Центр), як єдиний навчальний заклад системи підготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації [2]. За роки роботи на базі Центру підвищили свою кваліфікацію 46 214 державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад, працівників державних підприємств, установ і організацій (станом на 1.09.2016 р.)

У 2014-2016 роках на базі Хмельницького центру ППК підвищили кваліфікацію 7 680 представників органів державної влади та місцевого самоврядування Хмельниччини. За результатами проведених щорічних соціологічних досліджень щодо оцінки рівня надання освітніх послуг Центром – 98% респондентів відмітили, що рівень високий.

Під час навчання розкривалися найактуальніші теми, обговорювалися проблемні питання, роз'яснювалися новації нормативно-правового регулювання суспільно-політичного розвитку держави тощо. Розкривалася тематика, що хвилює кожного представника громади області: «Аналіз змін до Конституції України в частині децентралізації», «Модернізація державного управління та місцевого самоврядування в Україні», «Децентралізація державного управління та реформування державної служби», «Новели антикорупційного законодавства», «Реалізація норм Закону України «Про очищення влади», «Правове забезпечення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування», «Європейська інтеграція та євроатлантичне співробітництво», «Енергозбереження – пріоритетний напрямок розвитку держави», «Про доступ до публічної інформації», «Правові та практичні аспекти державних закупівель в Україні», «Електронні торги: теорія і практика» тощо. Кожна з цих тем була спрямована не лише на отримання нових знань, а й розвиток певних громадянських компетентностей управлінських кадрів регіону.

Закон України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року №889-VIII чітко визначив компетентнісний підхід у професійному навчанні державних службовців, а саме: у ст.2 дається визначення професійної компетентності, як здатності особи в межах визначених за посадою повноважень застосовувати спеціальні знання, уміння та навички, виявляти відповідні моральні та ділові якості для належного виконання встановлених завдань і обов'язків, навчання, професійного та особистісного розвитку. Також зазначається, що державний службовець має право: на професійне навчання відповідно до потреб державного органу; просування по службі з урахуванням професійної компетентності та сумлінного виконання своїх посадових обов'язків (ст. 7); просування державного службовця по службі (ст. 40) здійснюється з урахуванням професійної компетентності шляхом зайняття вищої посади за результатами конкурсу відповідно до цього Закону [3].

У ст. 48. «Підвищення рівня професійної компетентності державних службовців» ми знаходимо згадку про систему ППК і про підвищення кваліфікації – професійне навчання державного службовця проводиться через систему підготовки, перепідготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації, зокрема у галузі знань «Публічне управління та адміністрування», в установленому законодавством порядку (п.2); підвищення рівня професійної компетентності державних службовців проводиться протягом проходження

служби, а підвищення кваліфікації - не рідше одного разу на три років (п.5) [3]. Положення цієї статті Закону дає надію на збереження існуючої системи ПППК й її відповідну модернізацію.

За компетентнісним принципом здійснювалася розробка Професійних програм підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування V-VII категорій посад (затверджені в Національному агентстві України з питань державної служби в грудні 2015 р.). Зокрема, у зазначені програми були включені модулі та теми спрямовані на формування й розвиток громадянських компетентностей, а саме: модуль «Основи публічного управління та адміністрування в Україні» доповнений темами «Традиції публічного управління в Україні», «Конституційно-правові засади публічного управління та адміністрування»; модуль «Державна кадрова політика. Модернізація публічної служби» – темою «Професійний розвиток персоналу органів виконавчої влади: компетентнісний підхід»; модуль «Гуманітарно-соціальний розвиток українського суспільства» темами: «Взаємодія органів влади/місцевого самоврядування та громадянського суспільства», «Основні напрямки, шляхи вдосконалення забезпечення прозорості та відкритості діяльності органів виконавчої влади/органів місцевого самоврядування»; модуль «Соціально-психологічні аспекти керівництва в органах публічної влади» – темою «Дотримання норм культури ділового спілкування при налагодженні ефективної комунікації»; модуль «Організація діяльності державного службовця/посадової особи місцевого самоврядування» – темою «Використання сучасних інформаційних технологій в діяльності органів влади та місцевого самоврядування»; модуль «Корпоративна культура органу публічної влади» – темами: «Організаційні цінності як базові елементи корпоративної культури», «Психологічні аспекти управлінського лідерства в сфері державної служби та місцевого самоврядування».

Враховуючи роль англійської мови як однієї із мов міжнародного спілкування, 2016 рік оголошено Роком англійської мови в Україні. За програмою постійно діючого семінару «Ділова англійська мова» підвищують кваліфікацію 50 осіб. Новацією 2016 року стало підвищення кваліфікації керівників ОСББ м. Хмельницького (55 осіб).

Сьогодення вимагає зміни самої парадигми навчання дорослих і зокрема в післядипломній освіті – де освіта не лише процес, а результат. На порядок денний виходять питання оцінки результатів навчання/підвищення кваліфікації та рівня компетентності управлінських кадрів у системі підготовки, перепідготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації. Також не втрачає своєї актуальності й питання підвищення кваліфікації викладачів системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації.

Від компетентності і спроможності публічних службовців – їх професійних навичок, що постійно підтримуються та вдосконалюються задля покращення результатів роботи та впливу – залежить впровадження принципів ефективного врядування й подальший розвиток української держави.

Використані джерела:

1. Стратегія інновацій та доброго врядування на місцевому рівні: Рекомендовано до впровадження 15-ю сесією Конференції європейських міністрів, відповідальних за місцеве і регіональне управління, (м. Валенсія, 15-16 жовтня 2007 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM\(2008\)14&Ver=add&Language=lanEnglish&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1267731](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM(2008)14&Ver=add&Language=lanEnglish&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1267731)) та Комітетом міністрів Ради Європи на своєму 1022 засіданні 26 березня 2008 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id>

=1267731&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383.

2. Деякі питання реформування системи професійного навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування: Постанова КМУ від 27 вересня 2016 № 674 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=249368547>.

3. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 р. №889-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.

4. Гаман Т.В. До питання підвищення кваліфікації державних службовців на основі компетентнісного підходу [Текст] / Т.В. Гаман // Європейські принципи і стандарти підготовки публічних управлінців: орієнтири для України : матеріали щоріч. наук. - практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 5-6 листопада 2015 р.) / [за заг. ред. Ю.В. Ковбасюка, М.М. Білинської, В.М. Сороко, Л.А. Гаєвської]. – К. : НАДУ, 2015. – 312 с. – С. 117-118.

5. Гаман Т.В. До питання формування компетентності демократичного лідерства у посадових осіб місцевого самоврядування / Т.В. Гаман // Матеріали IV всеукраїнської заочної науково-практичної конференції «Становлення та розвиток місцевого самоврядування в Україні» (ХУУП, м. Хмельницький, 7 грудня 2015). – С. 19-22.

6. Гаман Т.В. Розвиток професійних компетентностей державних службовців: комунікативний аспект /Т.В.Гаман // матеріали щоріч.наук.-практ. конф. за між нар.участю (Київ, 3-4 листоп. 2016 р.) / за аг.ред. В.С. Куйбіди, М.М. Білинської, В.М. Сороко, Л.А. Гаєвської. – Київ : НАДУ, 2016. – 460 с. – С.109-111.



Грамамович Юлія Василівна,
асистент кафедри публічного управління та адміністрування
Хмельницького університету управління та права

КОМПОНЕНТИ ТРУДОВОГО ПОТЕНЦІАЛУ ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Підвищення ефективності роботи органів місцевого самоврядування є важливим завданням для Української держави у контексті проведення адміністративно-територіальної реформи. Основою цього процесу виступає рівень та якість трудового потенціалу посадових осіб місцевого самоврядування, спроможного забезпечити створення сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання високоякісних і доступних адміністративних, соціальних та інших послуг на відповідних територіях.

Вагомий внесок у дослідження проблеми формування та ефективного використання трудового потенціалу країни, регіону, особистості внесли вітчизняні й зарубіжні вчені: І. Бажан, М. Бублій, В. Васильченко, О. Грішньова, О. Жадан, Л. Ільїн, Н. Нижник, О. Оболенський, Т. Покотило та ін. Проте комплексного дослідження компонентів трудового потенціалу посадових осіб місцевого самоврядування на сьогодні у науковій літературі не існує.

Трудовий потенціал – це інтегральна оцінка кількісних і якісних характеристик економічно активного населення. Трудовий потенціал посадових осіб місцевого самоврядування являє собою сукупність заснованих на професійних знаннях, практичних навичках, особистісних характеристиках здібностей, що використовуються

в управлінській діяльності для досягнення і реалізації цілей органів місцевого самоврядування на території муніципального утворення [2, с. 8].

Основу трудового потенціалу посадових осіб місцевого самоврядування становлять його компоненти. В якості змісту категорії "компоненти трудового потенціалу" виступають професійні знання, практичні навички, особистісні та психофізіологічні характеристики посадових осіб місцевого самоврядування, які відображають їх здатність до виконання поставлених перед ними завдань [5, с. 26].

Кількість компонентів може змінюватися залежно від цілей аналізу і містити будь-які якісні та кількісні характеристики трудового потенціалу. У трудовий потенціал включаються компоненти, що відображають професійно-кваліфікаційний рівень посадових осіб місцевого самоврядування, їх прагнення виконувати поставлені завдання, їх адаптаційні можливості, ступінь керованості. У роботах, які розглядають питання управління трудовим потенціалом, до найбільш часто згадуваних компонентів відносять здоров'я, освіту, вік, стаж роботи, професіоналізм, трудову дисципліну, творчий потенціал, досвід, відповідальність, конфліктність, продуктивність праці, взаємозв'язки, які визначають якість і результативність управлінських рішень, прийнятих посадовими особами місцевого самоврядування при реалізації своїх повноважень. Посадові особи місцевого самоврядування володіють різними наборами компонентів трудового потенціалу, параметри даних компонентів залежать від кваліфікаційних вимог, що висувуються до рівня професійної освіти, стажу служби в органах місцевого самоврядування або роботи за спеціальністю, професійних знань і навичок, необхідних для виконання посадових обов'язків [1, с. 113].

Найбільш повно компоненти управління трудовим потенціалом розглядає класична модель управління трудовим потенціалом, що структурно складається з шести основних компонентів, які сукупно дають її загальну характеристику. Перший – біографічний компонент: вік, освіта, стаж, стать; другий – кваліфікація, що характеризується професійними знаннями та вміннями виконувати відповідну роботу; третій – умотивованість до активної праці; четвертий – здоров'я працівників (фізичне та психічне); п'ятий – креативність як прояв творчого підходу до виконання завдань та пристосування до зміни ситуації; шостий – моральність, що проявляється у відповідальному ставленні до своїх обов'язків та повазі до соціуму, що оточує [3, с. 245].

Перший компонент має певне значення при підборі кадрів. Ідеться, у першу чергу, про вік, освіту (вищу, базову вищу, повну середню) та ін.

Другий компонент – кваліфікація, тобто рівень теоретичних знань та практичних навичок за відповідною професією та спеціальністю, який визначає ступінь підготовленості працівника до виконання професійних функцій обумовленої складності, відповідає тарифному. Нині кваліфікація розглядається, як набуті працівниками відповідні професійні компетенції, що базуються на відповідному комплексі засвоєних професійних знань. Але головне те, що в компетенцію входять уміння, тобто знання повинні інтегруватися в уміння робити якісно конкретні справи.

У Законі України "Про службу в органах місцевого самоврядування" [4] визначено, що до основних обов'язків посадових осіб місцевого самоврядування належить постійне вдосконалення організації своєї роботи, підвищення професійної кваліфікації (ст. 8), з урахуванням якої посадова особа має право на просування по службі. Конкретні обов'язки та права посадових осіб місцевого самоврядування визначаються на основі типових кваліфікаційних характеристик і відбиваються в посадових положеннях та інструкціях.

Основне завдання органів місцевого самоврядування – це компетентне вирішення ними під свою відповідальність частини публічних справ у межах чинного законодавства України та в інтересах місцевого населення. Діяльність посадових осіб

має бути зрозумілою пересічному громадянину, люди мають бути впевнені щодо захисту місцевих інтересів і не сумніватися в належному виконанні службових обов'язків посадовими особами.

Третім істотним компонентом трудового потенціалу організації є вмотивованість працівника ефективно виконувати свою роботу. Можна бути молодим, освіченим, кваліфікованим працівником без бажання виконувати завдання, свої обов'язки. Відповідно, трудовий потенціал такого працівника різко знижується.

Четвертий компонент – здоров'я працівників. Він є дуже специфічною категорією. Треба мати на увазі, що здоров'я – це індивідуальна цінність людини, яка є базовою для розвитку й реалізації усього комплексу інших її якостей і здібностей. Водночас, більшість людей звертають на нього увагу тоді, коли воно помітно погіршується. У цьому і полягає феномен категорії “здоров'я”. Значною мірою загальний рівень здоров'я залежить від самої людини, обраного нею способу життя і ставлення до свого здоров'я, а також зовнішніх умов.

П'ятий компонент – креативність (латин. creatura – створення, творчість) як здатність до активної творчої праці, пов'язана зі змінами та постійним пошуком найкращих варіантів рішень, частіше нестандартних, що забезпечує реалізацію інноваційного підходу до розвитку будь-яких процесів. Цей параметр набуває значення у зв'язку з усе більшим ускладненням виробництва продукту (чи послуг) згідно з законом поступового зростання потреб людства в цілому і певного індивіда зокрема.

Шостий компонент трудового потенціалу – моральність. Цей параметр не завжди вважався складовою трудового потенціалу. Але в останнє десятиліття стало зрозумілим, що робота в команді, де кожний поважає інших, є найбільш ефективною формою організації праці й одержання високих результатів. На повазі до інших базується моральність, яка потім проявляється в конкретних діях і вчинках людини. Найвагомим для роботодавця моральним проявом дій працівника є надійність, що зумовлена його відповідальністю за свої дії. Для інших колег головним проявом моральності стає людяність, бажання допомогти у важку хвилину, неконфліктність, ввічливість тощо [3].

Для того, щоб місцеве самоврядування посіло чільне місце в системі публічної влади, а діяльність місцевих рад та їхніх виконавчих комітетів була ефективною й результативною, необхідна чітка організація їхньої роботи в межах чинного законодавства. Таку діяльність органів місцевого самоврядування безпосередньо пов'язано з професіоналізацією служби в органах місцевого самоврядування, яка полягає в тому, що управлінська та виконавська діяльність здійснюється спеціально підготовленими фахівцями, спроможними досягти високих результатів у своїй діяльності щодо забезпечення реалізації права територіальної громади на місцеве самоврядування та виконання окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих їм законом [5].

Усе це свідчить про вагоме значення підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації муніципальних службовців для забезпечення сталого місцевого і регіонального розвитку, покращання якості соціальних послуг, що надаються громадянам.

Отже, ефективність управління великою мірою залежить від низки чинників, таких, як інформаційне забезпечення, креативний потенціал, фахова компетентність персоналу, його здатність до розвитку тощо. Ці обставини вимагають від посадових осіб не лише постійного підвищення рівня знань, а й урахування особистісних, індивідуальних особливостей і закономірностей їхніх взаємовідносин, взаємодії в колективах, уміння працювати з різними політичними силами, усіма верствами населення.

Використані джерела:

1. Бублій М.П. Основні компоненти трудового потенціалу посадових осіб місцевого самоврядування / М.П. Бублій // Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія : Державне управління. – 2014. – Вип. 1. – С. 112-117.
2. Долішній М.І. Соціально-трудоий потенціал: теорія і практика /М.І. Долішній, С.М. Злупко. – К. : Наукова думка, 2012. – 258 с.
3. Покотило Т.В. Формування та розвиток якісних характеристик трудового потенціалу в органах місцевого самоврядування / Т.В. Покотило // Теорія та практика державного управління. – 2015. – Вип. 2. – С. 244-251.
4. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 7 червня 2001 р. № 2493-III // ВВР України. – 2001. – № 33. – Ст. 175.
5. Трудовий потенціал посадових осіб місцевого самоврядування: сучасний стан та перспективи розвитку: метод. рек. / уклад.: В.О. Сивоконь, О. В. Жадан, Н.В. Статівка, К.І. Мельникова та ін. – К.: НАДУ, 2015. – 72 с.



Гриб Юлія Ігорівна,

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

**ПІДВИЩЕННЯ КВАЛІФІКАЦІЇ СТАРОСТ ОТГ:
ДОСВІД ХМЕЛЬНИЦЬКОГО ЦППК**

Реформа місцевого самоврядування є однією з ключових змін в державі, необхідних для європейського розвитку України на сучасному етапі. Хід реформи місцевого самоврядування - це складний процес, і одним із найважливіших його напрямків є об'єднання громад та формування їх реальної спроможності виконувати всі повноваження, передбачені законодавством. Здійснення реформи місцевого самоврядування в Україні супроводжується процесом децентралізації влади - передачею значних повноважень та ресурсів від органів державної влади - органам місцевого самоврядування.

З метою створення умов для належного представлення інтересів жителів у вирішенні питань місцевого значення в об'єднаних територіальних громадах, участі у реалізації соціально-економічного, культурного розвитку відповідної території, задоволення їх соціальних, побутових та інших потреб шляхом сприяння у наданні їм відповідних послуг, законодавцем внесено зміни до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [1] та включено до системи місцевого самоврядування нову посадову особу місцевого самоврядування - старосту.

Статтею 8 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [2] передбачено обов'язок посадових осіб місцевого самоврядування постійно вдосконалювати організацію своєї роботи, підвищувати професійну кваліфікацію. Одним із шляхів виконання цього зобов'язання є підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування за професійними програмами, тематичними короткостроковими семінарами, тренінгами, тематичними постійно діючими семінарами, виїзними навчаннями, розробленими в системі підготовки, перепідготовки

та підвищення кваліфікації. Невід'ємною складовою даної системи є центри перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій (далі – ЦППК). Саме вони забезпечують процес безперервного навчання для державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування на регіональному рівні.

На базі Хмельницького центру перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій (далі – Хмельницький ЦППК або Центр) протягом одинадцяти місяців 2016 року за різними формами навчання підвищили кваліфікацію 1282 – посадові особи місцевого самоврядування та депутати місцевих рад Хмельниччини, з них – 162 старости об'єднаних територіальних громад області.

Дана категорія посадових осіб стала учасниками тематичного короткострокового семінару «Практичні аспекти професійної діяльності старост об'єднаних територіальних громад області». Під час навчання роз'яснювалися питання, що хвилюють кожного представника громади: «Про особливості функціонування об'єднаних територіальних громад з урахуванням змін до чинного законодавства»; «Організація діяльності старости»; «Проектна діяльність – важлива складова розвитку громади»; «Використання сучасних інтернет-технологій посадовими особами місцевого самоврядування для побудови ефективної роботи та взаємодії з громадою» та інші.

Невід'ємною складовою навчального процесу є виїзні практичні заняття. Організація таких занять досить непроста, але виправдовує себе повністю і приносить користь, оскільки дає можливість поєднувати теоретичні знання з практикою, стимулює до покращення професійної діяльності.

27 жовтня 2016 року за підтримки Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України та Швейцарсько-українського проекту «Підтримка децентралізації в Україні» DESPRO та за ініціативи Хмельницької обласної державної адміністрації, Хмельницької обласної ради, Хмельницького центру перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій, Агенції регіонального розвитку організовано круглий стіл «Місьцеве самоврядування, як основа сталого розвитку».

Під час круглого столу не тільки старости, а й голови новостворених територіальних громад могли поділитися першим досвідом роботи, розповісти про найбільші труднощі, отримати відповіді на проблемні запитання від колег і фахівців у галузі місцевого управління, юристів, представників органів влади різних рівнів.

Результатом підвищення кваліфікації стає формування у посадових осіб місцевого самоврядування мотивації потреби у постійному самовдосконаленні, вмінні самостійно вчитися, уміння використовувати набуті знання при виконанні посадових обов'язків.

Використані джерела:

1. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
2. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 33. – Ст. 175.



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

ЕКОЛОГІЧНА НОРМОТВОРЧІСТЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Децентралізаційні процеси в сучасній Україні підвищують роль і значення в суспільно-державному житті органів місцевого самоврядування. Тому здійснення ними своїх функцій вимагає ще більшої скрупульозності і розуміння відповідальності перед територіальною громадою.

На новий якісний рівень повинна вийти і нормотворча діяльність органів місцевого самоврядування.

Нормотворчий процес місцевого самоврядування включає в себе комплекс послідовних організаційних та юридико-технічних дій щодо прийняття, зміни та скасування нормативно-правового акта місцевого самоврядування [1].

Ще один виклик, який стоїть перед муніципальними органами – ефективна реалізація своїх функцій в галузі довкілля, оскільки нехтування ними на тлі загального погіршення екологічної ситуації в країні може призвести до непоправних наслідків. Прикладом цьому є недостатнє усвідомлення загроз і масштабів проблеми відходів, яка має вирішуватись на місцевому рівні, який спостерігаємо в ряді населених пунктів.

Слід зазначити, що обсяг екологічної функції органів місцевого самоврядування досить значний, і його можна класифікувати за об'єктами правовідносин на земельну, водну, лісову, гірничу, флористичну, фауністичну, атмосфероохоронну та функцію екологічної безпеки. Напрямок екологічної функції охоплює діяльність муніципальних органів по контролю за якістю довкілля, регулювання використання і охорони природних ресурсів, забезпечення безпеки людини у довкіллі тощо. Окреслений предмет відання є частиною компетенції значного кола органів публічної влади, які через надані їм повноваження здійснюють відповідну державну і регіональну політику в екологічній сфері. Тому успішна реалізація екологічної функції органами місцевого самоврядування можлива лише за умови взаємодії з органами влади і громадськістю, яка має чималі повноваження в даній сфері, а також за умови ефективного поєднання з іншими функціями, зокрема, нормотворчою. В Законі України «Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» від 21 грудня 2010 р. з цього приводу зазначено: «Важливим інструментом реалізації національної екологічної політики є розвиток партнерства між секторами та залучення до планування і реалізації політики усіх зацікавлених сторін (органи виконавчої влади, приватний сектор, виробники, науковці, громадські організації, органи місцевого самоврядування)» [2].

В Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 р. законодавець закріпив повноваження місцевих рад у галузі охорони навколишнього природного середовища (ст. 15). Вони несуть відповідальність за стан навколишнього природного середовища на своїй території і в межах своєї компетенції:

а) забезпечують реалізацію екологічної політики України, екологічних прав громадян;

б) дають згоду на розміщення на своїй території підприємств, установ і організацій у порядку, визначеному законом;

в) затверджують з урахуванням екологічних вимог проекти планування і забудови населених пунктів, їх генеральні плани та схеми промислових вузлів;

г) видають (переоформлюють, видають дублікати, анулюють) дозволи на спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення у випадках, передбачених законом;

д) затверджують місцеві екологічні програми;

е) організують вивчення навколишнього природного середовища;

є) створюють і визначають статус резервних, в тому числі й валютних, фондів для фінансування програм та інших заходів щодо охорони навколишнього природного середовища;

ж) організують в разі необхідності проведення екологічної експертизи;

з) забезпечують інформування населення про стан навколишнього природного середовища, функціонування місцевих екологічних автоматизованих інформаційно-аналітичних систем;

и) організують роботу по ліквідації екологічних наслідків аварій, залучають до цих робіт підприємства, установи та організації, незалежно від їх підпорядкування та форм власності, і громадян;

і) приймають рішення про організацію територій та об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та інших територій, що підлягають особливій охороні;

ї) здійснюють контроль за додержанням законодавства про охорону навколишнього природного середовища [3].

Цей перелік є не вичерпний, і місцеві ради можуть здійснювати й інші повноваження відповідно до цього та інших законів України. Зокрема, конкретизацію даних положень і детальніше їх розкриття знаходимо в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. [4] Не вдаючись до їх аналізу, зазначимо, що реалізація всіх цих повноважень вимагає так чи інакше здійснення органами місцевого самоврядування нормотворчих процесів.

Усі ці та інші питання, пов'язані із затвердженням програм соціально-економічного розвитку територій, місцевого бюджету, утворенням позабюджетних цільових коштів, проведенням місцевого референдуму, затвердженням місцевих містобудівних програм, генеральних планів забудови відповідних населених пунктів тощо, які мають враховувати й екологічні фактори, повинні вирішуватись виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради [4].

Загалом нормотворчий процес місцевого самоврядування включає в себе комплекс послідовних організаційних та юридико-технічних дій щодо прийняття, зміни та скасування нормативно-правового акта місцевого самоврядування [1].

Уся підготовча робота до розгляду на пленарних засіданнях відповідних рад питань, пов'язаних із охороною довкілля, покладається законодавством на їх виконавчі органи. Останні, зокрема, мають забезпечувати попередній розгляд планів використання природних ресурсів місцевого значення на відповідній території, пропозицій щодо розміщення, спеціалізації та розвитку підприємств і організацій незалежно від форм власності, а також підготовку і внесення на розгляд ради проектів місцевих програм охорони довкілля тощо.

Система нормативно-правових актів місцевого самоврядування є досить розгалуженою і об'єднує сукупність прийнятих суб'єктами місцевого самоврядування в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці нормативно-правових актів, які перебувають у системних зв'язках як між собою, так із іншими нормативно-правовими актами держави.

Серед всієї широкої та розгалуженої системи нормативно-правових актів місцевого самоврядування виділимо ті, що мають відношення до екологічної функції даних органів:

- місцевий бюджет;

- правила благоустрою території населеного пункту (населених пунктів);
- місцеві правила забудови, генеральні плани забудови населених пунктів;
- порядок внесення місцевої ініціативи на розгляд ради;
- рішення про встановлення місцевих податків і зборів;
- правила додержання тиші в населених пунктах і громадських місцях;
- місцеві програми екологічного спрямування.

Таким чином, регіональна екологічна політика, забезпечення екологічної безпеки на місцевому рівні мають стати пріоритетом нормотворчої функції органів місцевого самоврядування, адже вироблення узгодженої стратегії в галузі екології відповідає об'єктивним потребам сучасного світу.

Однією з важливих проблем, на вирішення якої необхідно спрямувати зусилля, є налагодження конструктивної взаємодії між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями у сфері здійснення природоохоронних заходів. Водночас ефективність їх реалізації залежатиме від повноти та досконалості правового регулювання як на загальнодержавному, так і місцевому рівні.

Використані джерела:

1. Петрученко К.І. Нормотворчість місцевого самоврядування / К.І. Петрученко // Сайт «Центр законодавчих студій» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://lawdrafting.org/normotvorchist-mistsevogo-samovryaduvannya/>.

2. Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року: Закон України від 21.12.2010 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 26. – Ст. 218.

3. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25.06.1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546.

4. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.



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

ДО ПИТАННЯ ПРО ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЮ ВЛАДИ В КРАЇНАХ ЄВРОПИ

Здійснюючи децентралізацію, європейські держави так чи інакше стикалися із проблемою вдосконалення свого адміністративно-територіального устрою, але по-різному підходили до її розв'язання. Так, деякі з них проводили відповідні реформи адміністративно-територіального устрою, інші лише частково змінювали певні його елементи або взагалі не проводили жодних змін.

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

Так, Закон Італійської Республіки про устрій місцевих автономій, що був прийнятий у 1990 році, спрямований на оптимізацію розмірів адміністративно-територіальних одиниць, ліквідацію малочисельних ланок, які не володіли достатніми фінансовими ресурсами для вирішення нагальних проблем [5, с. 133]. Нові комуни, згідно із вказаним Законом, можуть створюватися в Італії за наявності не менше 10 тисяч жителів, провінції – не менше 200 тисяч жителів. Законом було передбачено і фінансові стимули для об'єднання й подальшого злиття комун із населенням чисельністю менше 5 тисяч жителів або для їх приєднання до більших комун.

Відповідні реформи проводились у 1980-1990 рр. у Бельгії, Данії, Німеччині, Швеції та інших європейських державах. Зокрема, у Бельгії в 1975 році за ініціативи міністерства внутрішніх справ число муніципалітетів з 2 359 було скорочено до 596. Наприкінці 80-х років у країні функціонувало лише 589 муніципалітетів. Така їх чисельність збереглася і до сьогодення.

Швеція, як і ряд інших країн, не уникала необхідності проведення реорганізації місцевого самоврядування, зумовленої потребою перегляду кількості та розмірів територіальних одиниць. Річ у тім, що до середини 1940-х років у Швеції існувало більше 2000 комун із чисельністю населення всього у кілька сотень чи тисяч осіб, які не могли забезпечити виконання зростаючого обсягу власних завдань. Вони перебували у стані постійного дефіциту фінансових ресурсів і, відповідно, не могли ефективно виконувати свої функції. Тому Швеція вжила низку законодавчих та організаційних заходів, спрямованих на скорочення кількості муніципальних одиниць шляхом їх максимального укрупнення. В результаті цього кількість комун скоротилася майже в 10 разів – тепер їх налічується в країні лише 288 із середньою чисельністю населення 30 тис. осіб.

В інших державах Європи впродовж 1952-1992 років загальна чисельність муніципалітетів також скоротилася: у Данії – на 80%, Великій Британії – 76%, Німеччині – 67%, Австрії – 42%, Норвегії – 41%, Нідерландах – на 6%.

Данія двічі проводила масштабні адміністративно-територіальні реформи. Після першої реформи, яка відбулася в період з 1962 р. по 1970 р., кількість муніципалітетів скоротилася з 1388 до 275, а регіонів – з 25 до 14. Після другої реформи (2003–2007 рр.) теж зменшилася кількість адміністративно-територіальних одиниць: муніципалітетів з 275 до 98 і регіонів – з 14 до 5. При цьому 30 муніципалітетів не були об'єднані з іншими [1, с. 191].

У Франції процес децентралізації влади розпочався з другої половини ХХ століття, він триває й досі, проте існуючий територіальний устрій зберіг традиції, що були закладені у ХVІІІ столітті. Реформи переважно стосувалися зміни статусу територіальних утворень, часткового їх укрупнення.

Так, у 1963 році під час реформи публічного управління було створено ради з регіонального економічного планування, а 1972 року – регіональні ради. У 1970-х роках за часів правління консервативного уряду було здійснено спробу надати комунам більших повноважень за умови їх укрупнення. Тим самим стимулювався процес добровільного об'єднання громад. Після приходу до влади соціалістичного уряду, починаючи з 1982 року, було проведено низку системних адміністративних реформ, спрямованих на децентралізацію влади. Саме цього року було прийнято закон про децентралізацію, яким завершено правове оформлення регіону як територіального колективу, а всю територію держави було поділено на регіони [8].

Водночас запровадження децентралізації у Франції відбувалося без зміни карти адміністративного поділу. Після 1982 року, коли у Франції була започаткована адміністративна реформа, всі три рівні територіального устрою – комуни, департаменти та регіони – стали децентралізованими рівнями управління з власними органами місцевого самоврядування (до цього часу такими були лише комуни й департаменти).

Проте змінилися параметри «адміністративної опіки» держави над функціонуванням органів місцевого самоврядування, що була замінена функцією адміністративного контролю за їх діяльністю. Ця функція була покладена на префектів, правовий статус яких також змінився в бік звуження їх повноважень, головним чином, до контрольних.

Однак модифікована система публічної адміністрації Франції залишилася однією із найбільш фрагментарних у Європі. Так, управлінські функції розосереджено по органах місцевого самоврядування – у понад 36000 комун [4, с. 68].

Проте виконання цих завдань на практиці продемонструвало низку проблем та труднощів, а також призвело до дискусій щодо життєздатності малих сільських комун. Так, правовий статус усіх комун є однаковим, проте можливості виконувати надані їм повноваження на однаково високому рівні є різними. З 36 565 комун, що існують у Франції, 27 794 (що становить близько 80 відсотків) мають менше 1000 населення. Водночас 98 відсотків комун має населення чисельністю менше 10 тисяч осіб. Зрозуміло, що невеликі розміри території, мала чисельність населення окремих комун обмежують їх ресурси, а відтак і можливості належно здійснювати самоврядні повноваження без допомоги (передусім, фінансової) з боку держави. Натомість активні міські центри мають достатній обсяг ресурсів, ефективну систему адміністрації та як формально, так і фактично є автономними в управлінні довіреними їм сферами.

Реформа публічної адміністрації у Польщі відбувалася у кілька етапів, першим із яких стало відродження гмінного самоврядування Законом від 8 березня 1990 року «Про територіальне самоврядування» (згодом він був перейменований у Закон «Про самоврядування в гмінах»). Наступним етапом стала реформа адміністративно-територіального устрою, що передбачала: по-перше, запровадження нового трирівневого поділу; по-друге, створення органів самоврядування на рівнях повіту та воєводства. Повна децентралізація була досягнута за рахунок формування повітових владних структур, що мали надавати публічні послуги понадгмінного характеру, а також регіонального самоврядування на рівні воєводства.

У результаті повітової реформи, що відбувалася з 1993 по 1998 роки, на території Польщі було утворено 373 повітові одиниці, в тому числі 308 повітів і 65 міст зі статусом повіту. По її завершенні у 1998-1999 роках була проведена реформа воєводська. Так, відповідно до Закону «Про запровадження основного триступеневого територіального поділу держави» від 24.07.1998 р., який набрав чинності з 1 січня 1999 року, територію країни було поділено на 16 воєводств.

Проведені у Польщі реформи надали можливість сформувати цілісну систему публічної адміністрації, засновану на широкій децентралізації. Так, усі три рівні адміністративно-територіального устрою держави представлені органами територіального самоврядування: гміни і повіти – органами місцевого самоврядування, воєводства – органами регіонального самоврядування.

Новітня хвиля перетворень охопила Європу з початком XXI століття. Основними напрямками її виступають оптимізація децентралізації управління на територіальному рівні, регіоналізм та демократизація. Адміністративно-територіальна реформа не є самоціллю, а виступає, як правило, одним з етапів комплексного удосконалення територіальної організації влади. Вона покликана закласти територіальну основу для змін у розподілі функцій і компетенції між органами публічної влади, оновлення організаційної моделі територіального управління, а також удосконалення міжбюджетних відносин. Не випадково масштабні перетворення XXI століття одержали назву «управлінської революції». Вони носять конституційний характер, забезпечують врахування думки населення у разі зміни адміністративних меж муніципалітетів, а також орієнтовані на збереження координованості діяльності рівнів територіальної організації влади. Оновлення конституційно-правового регулювання стало запорукою ефективності

реформ у країнах Східної та Центральної Європи, де Основний Закон заклав необхідні основи територіальної організації влади [3].

У Норвегії створення сильних регіонів було важливою частиною програми уряду, сформованого у 2005 році з представників Соціалістичної лівої, Норвезької робітничої партії та Партії центру, а також вимогою Національної асоціації місцевої влади. Однак у ході обговорення реформа звелася до незначного розширення повноважень існуючих регіонів у 2008 році. Біла книга з регіональної реформи, опублікована у 2006 році, передбачала передання повноважень з регіонального рівня на рівень комун за одночасного зменшення кількості регіонів. Оскільки це передбачало зміну кордонів, то цьому питанню була присвячена Біла книга 2008 року. Крім того, у 2010 році були повністю ліквідовані округи, які замінили регіони зі збереженням повноважень їх попередників [7, с. 144].

Адміністративно-територіальна реформа в країнах Західної Європи, пов'язана з внесенням змін до Основного Закону, мала місце лише в окремих державах і стосувалися регіонального рівня територіальної організації влади. Наприклад, в Італії був прийнятий Конституційний закон № 3 від 18 жовтня 2001 р. «Про зміну розділу V частини другої Конституції», присвяченого територіальній організації країни, що закріпив крок країни у напрямку регіоналізованої держави. Перегляд Конституції Франції також був пов'язаний з процесами децентралізації та деконцентрації публічної влади.

Впровадження реформи адміністративно-територіального устрою, як правило, здійснюється на підставі окремого закону.

Високу динаміку законодавчого забезпечення реформи демонструє Польща: 1990 р. - закон про самоврядування гмін, 1994 р. - закон про територіальне планування, 1998 р. - закон про повітове самоврядування, закон про самоврядування воєводств, внесення змін до законодавства, що регламентує перерозподіл владних повноважень, законодавство про реформу державного управління, 2002 р. – закон про реформу адміністрації столиці [3].

Дослідження трансформаційних процесів на європейському просторі у XXI столітті дає підстави виокремити головний аспект вдосконалення адміністративно-територіального устрою – це укрупнення базових адміністративно-територіальних одиниць. Більшість країн Західної Європи провели відповідні реформи у другій половині XX століття. Норвегія скоротила число своїх муніципалітетів на 40%, Німеччина – на 41%, Швеція – 74%, Данія – 75%, Об'єднане Королівство – на 79%.

У сучасній адміністративно-територіальній організації публічної влади в європейських країнах проблема великої кількості дрібних комун з невеликим ступенем їх спроможності у виконанні покладених функцій і задач зберігає актуальність як для країн сталої системи місцевого самоврядування, так і тих, що відносно недавно стали на шлях розбудови даної форми публічної влади.

У Франції за наявності 36 682 комун 32 тис. (90%) мають менше 2 тис. жителів, а 898 – менше 50 осіб. Великі розбіжності у чисельності населення і ресурсному забезпеченні комун породжують проблеми диспропорцій рівня життя у комунах.

Різні підходи до розв'язання даної проблеми демонструють землі Німеччини: у деяких з них адміністративно-територіальних перетворень не проводилося з 60-их років минулого століття, в той час, як в землі Бранденбург було здійснене зменшення комун з 1479 до 419 (у 3,5 рази), Саксонії-Анхальт – з 1289 до 220 (у 5,8 рази).

Особливо гостро дана проблема стоїть перед країнами Центральної та Східної Європи. На початку 1970 років на цих територіях відбувалися масові процеси укрупнення громад: у Польщі майже в 2 рази, Угорщині – 2,2, Чехословачії – 2,8 рази. На початку 1990-их у більшості цих країн відбулися зворотні процеси – подрібнення територіальних одиниць, як запорука демократизації. В Угорщині кількість

муніципалітетів різко зросла в 2,3 рази, в Чехії – майже на 50%, а кількість словацьких муніципалітетів зросла більше, ніж на 20%. Процес подрібнення в Польщі не був так яскраво вираженим.

В результаті цього сучасна Центральна та Східна Європа має країни:

- з великою кількістю органів місцевого самоврядування (Чехія, Словаччина, Угорщина, Латвія, меншою мірою Естонія),
- країни, територіальна система яких є високо консолідованою (Литва, Югославія, Болгарія, Польща),
- декілька країн з середнім рівнем показників (Македонія, Албанія, Словенія, Хорватія, Румунія).

Так, муніципалітети, у яких проживає менше 500 громадян, становлять майже 60% основних одиниць в Чехії, більше 40% – в Словаччині, та близько 15% – в Угорщині. У таких країнах, як Болгарія та Польща, жоден муніципалітет не нараховує менше 1 000 громадян і дуже мало – менше 2 000. Великі територіальні одиниці (більше 10 000 громадян) складають 90% всіх місцевих самоврядувань в Литві та Югославії, 2/3 в Болгарії, 1/3 в Польщі, проте лише менше 5% в Латвії, Естонії, Угорщині і трошки більше 2% в Чехії та Словаччині.

Для укрупнення муніципалітетів використовуються два основних методи:

- стимулювання добровільного об'єднання муніципалітетів;
- адміністративне укрупнення.

При чому є держави, які надають перевагу виключно одному з таких методів, в той час, як деякі застосовують їх на альтернативній основі.

Наприклад, у Фінляндії примусових об'єднань не проводилося з 1917 року. Політика укрупнення муніципалітетів ґрунтується на широкому фінансовому заохоченні об'єднань. Державою, по-перше, надавалися дотації з Державного бюджету на етапі так званого інтеграційного обстеження на можливість утворення об'єднаної громади. Більше половини підтриманих державою обстежень через деякий час призвели до повного або часткового об'єднання комун. Також надавалися дотації на об'єднання, та компенсувалася так звана частка державної участі у місцевих бюджетах. При цьому розмір дотації був диференційований – він збільшувався, у разі: 1) об'єднання комун з чисельністю населення більше 20 тис.; 2) збільшення числа комун, що об'єднувалися; 3) здійснення об'єднання у перші роки реалізації реформи.

Політика добровільного об'єднання муніципалітетів була обрана й Чехією, але відчутних результатів вона поки що не надала. Чехія розділена на 6 246 муніципалітетів, число яких значно збільшилося в останні два десятиліття (1990 р. – 4 104). Зараз це одна з європейських країн з найвищим ступенем подрібненості муніципалітетів. Близько 80% муніципалітетів мають населення менше 1 000 осіб. 5 566 муніципалітетів є сільськими (89,1%), у той час, як проживають у них лише 28,3% жителів країни. У відповідь на рекомендації Ради Європи щодо оптимізації числа базових одиниць, урядом були здійснені кроки правового характеру: у 2005 році створено та зареєстровано 474 союзи муніципалітетів за участю 4680 муніципалітетів, тобто більш, ніж на 70% від загального числа муніципальних утворень, в 2010 р. їх кількість зросла до 570. Такі союзи є об'єднаннями міжмуніципальної кооперації, що одержали також назву «мікрорегіонів»; спрощено порядок утворення добровільних об'єднань муніципалітетів, передбачено економічне стимулювання таких об'єднань. Одночасно була введена диференційована система делегування державних повноважень муніципалітетам та їх матеріально-фінансового забезпечення.

Виключно адміністративного характеру укрупнення були застосовані в Данії, Швеції, Норвегії, Польщі, Болгарії. Злиття комун та перегляд їх територій хоча і

проводилося за рішенням державних органів, але після попередніх консультацій з зацікавленими комунами та їх населенням.

У Латвії поетапно застосовувалися обидва методи: з початку реалізації реформи 4 роки надавалося на утворення добровільних об'єднань муніципалітетів з фінансовим їх заохоченням шляхом надання разової дотації з державного бюджету у розмірі 1-5% від загальної суми бюджету муніципалітету, після чого протягом наступного року після завершення цього періоду було проведене адміністративне укрупнення решти муніципалітетів.

Слід зазначити, що в країнах Європи, де проводилась децентралізація, мав місце опір укрупненню адміністративно-територіальних одиниць. Навіть у Польщі, де адміністративно-територіальну реформу з укрупнення воєводств підтримали практично всі парламентські політичні сили, чинився опір на регіональному та локальному рівнях. Як наслідок, замість запланованих 12 великих воєводств було утворено 16 (при цьому за основу фактично був узятий адміністративно-територіальний поділ Польської Народної Республіки до 1976 р.), а кількість повітів порівняно із проектом було збільшено майже вдвічі. Унаслідок цього плани уряду щодо створення фінансово сильних повітових бюджетів залишилися значною мірою нереалізованими [6, с. 31].

Укрупнення ж територіальних громад (гмін) відбулося у примусовому порядку ще у 1990 р. Натомість у Франції примусове укрупнення взагалі не здійснювалося і нині в країні гостро стоїть проблема фінансової спроможності дрібних громад.

У Великобританії після активної фази революції – автономізації Шотландії та Уельсу – виявилася тенденція до поступового розширення представництва національних партій у парламентських (асамблеях) цих регіонів.

В Італії у 1990-х роках регіоналістські рухи активізувалися на Півночі країни. В умовах децентралізаційного унітарного устрою вони вимагали розширення власної бюджетної бази розвинених регіонів, а у перспективі – навіть федералізації державного устрою. У даному разі зростання популярності ідеї федералізації експерти схильні пов'язувати із так званим «регіональним парадоксом»: регіоналізація ще у 1940-х роках відбулася без належного матеріального та ресурсного забезпечення [2, с. 65, с. 74-75].

Отже, враховуючи неоднозначні регіоналізації в європейських країнах, так і не був ухвалений розроблений Радою Європи проект Європейської Хартії регіонального самоврядування. Даний документ встановлював поняття регіонального самоврядування, а також їхні права (у тому числі в галузі міжрегіонального співробітництва) [2, с. 75]. І це при тому, що проект передбачав право будь-якої країни-члена Ради Європи на адаптацію застосування, а також визначав засади здійснення адміністративного нагляду за їх діяльністю органів регіонального самоврядування з боку держави.

Таким чином, у контексті європейських тенденцій децентралізації державної влади можна зробити висновок, що триваюче у переважній більшості сучасних держав взаємопроникнення публічної влади, яке проявляється у створенні, розширенні, зміні функцій і повноважень різних ланок та рівнів територіальної організації влади, одночасно супроводжується потужними інтеграційними процесами, зумовленими соціально-економічними, політичними чинниками зовнішнього і внутрішнього спрямування. Характер цих процесів та зміст реформ територіальної організації публічної влади свідчать про те, що йдеться вже не про реалізацію більшого чи меншого ступеню автономності муніципальної влади, наданої державою, а про раціоналізацію взаємовідносин самостійних інституційних підсистем публічної влади, підкорену логіці конституційно-правового розвитку.

Використані джерела:

1. Адміністративно-територіальний устрій країн Європейського Союзу : [навч. посіб] / за заг. ред. Ю.В. Ковбасюка, М.К. Орлатого. – К. : НАДУ, 2015. – 628 с.
2. Бабінова О.О. Державна регіональна політика і регіональний розвиток: сучасні реалії України та європейських досвід / О.О. Бабінова. – К. : Фенікс, 2011. – 268 с.
3. Бодрова І.І. Європейський досвід удосконалення адміністративно-територіального устрою / І.І. Бодрова [Електронний ресурс]. – Режим доступу : sau.in.ua/.../jevropejskij-dosvid-udoskonalennja-administrati...
4. Бориславська О. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е., та ін.]; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні». – DESPRO. – К. : ТОВ «Софія». – 2012. – 128 с.
5. Васильєва Т.А. Реформа государственных институтов в Италии / Т.А. Васильєва // Государство и право. – 1993. – № 3. – С. 131-139.
6. Журек Л. Доходи територіальних одиниць самоврядування та система податків / Л. Журек // Узагальнення польського досвіду місцевого самоврядування та перспективні напрямки розвитку самоврядування в Україні: збірник праць / [упорядник Т. Шамайда, О. Дмитренко]. – К. : Агентство «Україна», Фонд підтримки молодіж. демокр. ініціатив, Молоді консерватори акції виборчої «Солідарність» (Польща), 2001. – С. 29-41.
7. Матвієнко А.С. Політико-правові засади територіальної організації держави: світовий досвід і Україна : [монографія] / А.С. Матвієнко. – К. : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2015. – 376 с.
8. Новіков М. Європейський досвід адміністративно-територіального реформування : політичний аспект / М. Новіков, О. Гайко. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.niss.gov.ua/articles/844



Кармаліта Ірина Ігорівна,

*студентка 5-го курсу відділення заочної форми навчання юридичного факультету
Хмельницького університету управління та права*

**БЮДЖЕТНО-ФІНАНСОВА ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО
САМОВРЯДУВАННЯ**

Зі зміною суспільних реалій сьогодення виникає нагальна потреба дослідити правові основи бюджетно-фінансової діяльності органів місцевого самоврядування. Сукупність відносин, урегульованих нормами фінансового права, що виникають між органами місцевого самоврядування та територіальними громадами, органами державної влади, підприємствами, установами, організаціями з приводу формування, розподілу та використання фондів коштів органів місцевого самоврядування з метою задоволення публічного інтересу територіальної громади та виконання органами місцевого самоврядування державних функцій у процесі реалізації власних і делегованих державою повноважень - це є фінансова діяльність органів місцевого самоврядування.

Отже, мета бюджетно-фінансової діяльності органів місцевого самоврядування зумовлена їх фінансовими потребами й досягається тільки через покриття всіх фінансових витрат. Це передбачає: по-перше, збір грошових коштів у свої фінансові

фонди; по-друге, розподіл їх відповідно до потреб на основі конкуренції місцевих пріоритетів; по-третє, безпосереднє використання зібраних грошових коштів для реалізації завдань органів місцевого самоврядування. Останні мають можливість забезпечувати себе коштами, використовуючи прерогативи публічної влади, зокрема, примус, що є їх виключним привілеєм. Ідеться, зокрема, про місцеві податки та збори, неподаткові платежі, штрафи, повернення наданих позик, прибутки від комунального майна та окремих видів діяльності, а також суми місцевих позик.

Органи місцевого самоврядування в межах своєї компетенції наділені правом самостійного вирішення всіх питань місцевого значення з метою забезпечення соціально-економічного розвитку своєї території. Визначальне місце серед фінансових ресурсів, що нагромаджуватимуться на відповідній території, відводиться централізованому фонду коштів - місцевому бюджету, розмір якого визначає безпосередньо реальний обсяг повноважень місцевих органів, що може бути реалізований протягом поточного бюджетного періоду. Місцеве самоврядування, яке визначається Конституцією України як право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції й законів України, має відповідну фінансову базу. Стаття 142 Конституції України [1] закріплює, що матеріальною та фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме й 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 їх спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад. Зазначені положення дістали розвиток у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» [2].

Конституція закріплює за відповідними органами місцевого самоврядування право затверджувати бюджети відповідних рівнів, установлювати місцеві податки і збори згідно із Бюджетним кодексом України. Районні та обласні ради також наділені повноваженнями затверджувати власні бюджети, які формуються з коштів державного бюджету для їх відповідного розподілу між територіальними громадами або для виконання спільних проектів та з коштів, залучених на договірних засадах з місцевих бюджетів для реалізації спільних соціально-економічних і культурних програм, та контролювати їх виконання. Органам місцевого самоврядування законом можуть надаватися окремі повноваження органів виконавчої влади. При цьому держава фінансує здійснення таких повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету в установленому законом порядку окремих загальнодержавних податків, передає органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності. Органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території. Зазначені конституційні положення свідчать про те, що Україна не тільки закріплює гарантії місцевого самоврядування в Конституції, а й визнає його як одну з фундаментальних засад демократичного устрою держави і суспільства.

Одним із аспектів бюджетно-фінансової діяльності органів місцевого самоврядування виступають місцеві фінанси - це сукупність відносин, урегульованих нормами фінансового права, що виникають між органами місцевого самоврядування та територіальними громадами, органами державної влади, підприємствами, установами, організаціями з приводу формування, розподілу та використання фондів коштів органів місцевого самоврядування з метою задоволення публічного інтересу територіальної громади та виконання органами місцевого самоврядування державних функцій у процесі реалізації власних і делегованих державою повноважень. Робота зі справляння й використання місцевих податків і зборів становить частину фінансової діяльності органів місцевого самоврядування, що являє собою сукупність здійснюваних у правовій

формі дій органів місцевого самоврядування з утворення, розподілу та використання фінансових ресурсів, за допомогою яких забезпечується виконання завдань і функцій місцевого самоврядування. В основі змісту фінансової діяльності місцевого самоврядування лежать потреби в грошових коштах та інтереси територіальних громад, які можуть формуватися самими громадами або впливати із завдань, функцій та компетенції місцевого самоврядування [3, с. 65].

У найбільш загальному вигляді основний зміст бюджетно-фінансової діяльності місцевого самоврядування становить фінансування соціально-культурної сфери та місцевих потреб - утримання органів влади й управління, органів місцевого самоврядування, освіти, охорони здоров'я, соціального захисту та соціального забезпечення, молодіжних програм, житлових й комунальних господарств, культури, фізичної культури і спорту, капітальних вкладень, фінансування агропромислового комплексу, роботи з покращання земель, витрат екологічного характеру та інших видатків.

Враховуючи проблеми сьогодення, варто обговорити проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади). Децентралізація - це передача значних повноважень та бюджетів від державних органів органам місцевого самоврядування. Так, аби якомога більше повноважень мали ті органи, що ближче до людей, де такі повноваження можна реалізовувати найбільш успішно.

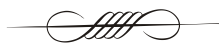
Можна виділити п'ять необхідних кроків для проведення реформи. Крок 1 - Визначити територіальну основу органів місцевого самоврядування та виконавчої влади. Створити трьохрівневу систему адміністративно-територіального устрою в Україні. За Концепцією реформи будуємо просту і логічну систему місцевого самоврядування. Саме така система забезпечить нормальне і комфортне життя в українських містах та селах. Крок 2 - Розмежувати повноваження між органами місцевого самоврядування різних рівнів. Необхідно найбільш важливі для людей повноваження передати на найближчий до людей рівень влади. Надлишок повноважень на обласному, регіональному рівні призводить до того, що місцеве самоврядування занепадає. А отже, й місцеві громади погано живуть. Крок 3 - Розмежувати повноваження між органами місцевого самоврядування та виконавчої влади. Передати основні повноваження місцевих держадміністрацій органам місцевого самоврядування. Виконавчій владі залишити тільки право контролю. В останні роки влада лише централізувалася. Усе більше повноважень переходили у руки виконавчої влади. Навіть дозволи на будівництво чи реєстрація шлюбу – все переходило у виконавчу, держвладу. Так витрати дербюджету зростали. Крок 4 - Визначити, скільки ресурсів треба на кожному рівні. Потрібно повністю оновити бюджетну систему. Коли розмір громади чи району збільшаться - з'являться додаткові ресурси на місцях. А отже, їх можна буде раціонально використовувати. Від цього виграють лиш самі мешканці сіл і містечок. Адже саме на цьому рівні потрібні гроші, наприклад, на благоустрій – ремонт доріг, охорону правопорядку, роботу початкової школи, пожежних, тощо. Крок 5 - Зробити органи місцевого самоврядування підзвітними перед виборцями і державою. Люди почнуть розуміти, що від їхнього голосування залежить, чи добре працюватиме для них місцева влада. А отже, від самих мешканців залежить якість життя [4].

Вивчивши дане питання, можна дійти висновку, що органи місцевого самоврядування здійснюють фінансову діяльність. Повноваження органів місцевого самоврядування у сфері бюджетно-фінансової діяльності полягають у затвердженні програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, цільових програм з інших питань місцевого самоврядування; затвердженні місцевого бюджету, внесенні змін до нього; затвердженні звіту про виконання відповідного бюджету; встановленні місцевих податків і зборів та розмірів їх ставок у межах, визначених законом; прийнятті рішень стосовно випуску місцевих позик

та щодо отримання позик з інших місцевих бюджетів та джерел, а також щодо передачі коштів з відповідного місцевого бюджету; прийнятті рішень щодо надання відповідно до чинного законодавства пільг по місцевих податках і зборах; установленні для підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності, відповідних територіальних громад, розміру частки прибутку, яка підлягає зарахуванню до місцевого бюджету.

Використані джерела:

1. Конституція України від 28.06.1996 р. (із змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
3. Фінансове право України: навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / [Л.К. Воронова, М.П. Кучерявенко, Н.Ю. Пришва та ін.]. – К. : Правова єдність, 2009. – 395 с.
4. Про попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади: постанова Верховної Ради України від 31 серпня 2015 року № 656-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/656-19>



Ковтун Ірина Брониславівна,
декан факультету управління та економіки
Хмельницького університету управління та права,
доцент кафедри публічного управління та адміністрування,
кандидат наук з державного управління, доцент,

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

**КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
 СОЦІАЛЬНОГО РОЗВИТКУ ДЕРЖАВИ**

Динаміка суспільного розвитку в Україні супроводжується посиленнями тенденціями економічної та політичної нестабільності, спровокованими цілою низкою деструктивних внутрішніх і зовнішніх чинників. Такі умови особливо посилюють ймовірність виникнення нових та поглиблення існуючих соціальних проблем. Поряд з цим, у сучасних умовах кожна окрема людина з її знаннями, навичками і вміннями стає ключовим ресурсом розвитку, а завдання формування соціального капіталу стає новою парадигмою суспільного розвитку. Саме тому актуалізується необхідність формування дієвої системи забезпечення соціального розвитку держави.

Питання забезпечення соціального розвитку знайшли своє відображення в працях багатьох науковців, але, попри теоретичну вивченість визначеної проблеми, соціальний розвиток держави має завжди залишатися в полі зору наукових досліджень.

Соціальний розвиток розглядається як кількісне та якісне покращення показників, що характеризують соціальну сферу. Забезпечення соціального розвитку спрямоване на удосконалення умов життя людей, забезпечення їх життєвих потреб, надання соціальної підтримки, допомоги та захисту.

Соціальний розвиток держави є процесом, що реалізується за участю органів влади, громадянських інститутів, суб'єктів господарської діяльності за допомогою використання ресурсів і об'єктів соціальної інфраструктури та орієнтований на поліпшення якісних та кількісних характеристик населення, задоволення його зростаючих потреб.

До основних атрибутів забезпечення соціального розвитку, як правило, відносять такі, як цільова спрямованість, усталеність, відчутність зворотності кількісних та якісних змін та об'єктивна необхідність. При цьому важливо дотримуватись цілої низки принципів соціального розвитку, а саме: цілеспрямованість; стратегічна орієнтація та обґрунтованість; системність та комплексність; ефективність (економічна, соціальна) та раціональність; солідарність та соціальна справедливість; безперервність; уніфікованість та індивідуальність; багатосуб'єктність та синергетичність; субсидіарність; передбачуваність соціальних ризиків та превентивність тощо (рис. 1).

Індикаторами соціального розвитку, що визначають рівень та якість життя населення, виступають: мінімальні соціальні гарантії; доходи населення, їх структура; витрати населення та їх структура; номінальна та реальна заробітна плата та темпи її зростання; рівень пенсійного забезпечення та його динаміка; доступність і якість послуг освіти, охорони здоров'я тощо; доступність закладів культури. Саме з ними повинні бути узгоджені очікувані результати дієвого впливу системи забезпечення соціального розвитку держави.

Переконані в тому, що для забезпечення соціального розвитку необхідно орієнтувати економіку на більш ефективне задоволення індивідуальних і колективних потреб особи. При цьому ефективність реалізації соціальної функції держави необхідно оцінювати за: 1) можливістю отримання, у разі необхідності, кожним окремим громадянином державної підтримки для забезпечення мінімального рівня життя; 2) доступністю для громадянина якісних послуг у соціально-гуманітарній сфері; 3) ефективністю інституційно-правової системи, що узгоджуватиме інтереси усіх суб'єктів. Такий підхід сприятиме забезпеченню суспільного добробуту людей, задоволенню їх матеріальних, соціальних, інтелектуальних та духовних потреб, формуванню взаємної поваги держави, бізнесу та громадян, встановленню на цій основі соціальної стабільності в суспільстві.

Важливо визначити пріоритети забезпечення соціального розвитку (рис. 1), якими повинні стати: стабільно зростаюча динаміка економічного базису держави та її окремих регіонів (всебічне розкриття соціально-трудового потенціалу особистості, її самореалізація, забезпечення продуктивної зайнятості населення, підвищення конкурентоспроможності робочої сили, покращення матеріального становища й умов життя населення, активізація національної економіки в цілому); покращення якісних та кількісних характеристик соціальної сфери (гарантування прав у сферах соціального захисту, охорони здоров'я, культури тощо, нормалізація демографічної ситуації в країні та її окремих регіонах, розбудова об'єктів соціальної інфраструктури, зниження рівня соціальної напруженості, забезпечення соціальної безпеки).

Комплексна реалізація визначених пріоритетів дозволить подолати негативні тенденції у формуванні рівня та якості життя населення, розвитку людського капіталу тощо. При цьому важливо підкреслити, що соціальний розвиток держави повинен бути адекватним рівню розвитку національної економіки, сприяти виходу зі соціальної кризи, забезпечувати обґрунтований рівень мінімальних соціальних гарантії та соціальних стандартів життя.

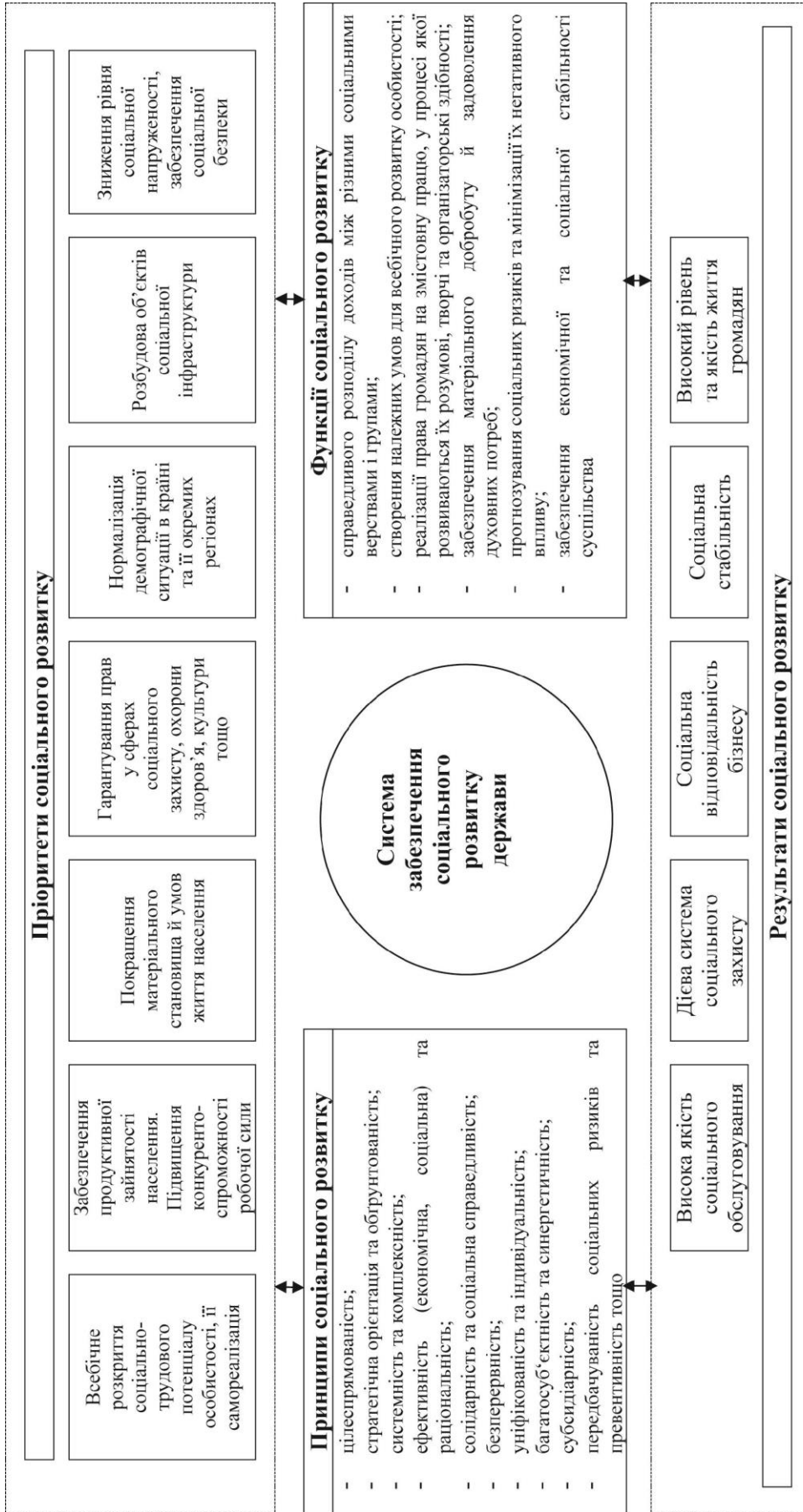


Рис. 1. Концептуальна схема системи забезпечення соціального розвитку держави

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

ДО ПИТАННЯ ПРО АДМІНІСТРАТИВНУ ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ДЕПУТАТІВ МІСЦЕВИХ РАД ТА ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЗА ВЧИНЕННЯ ПРАВОПОРУШЕНЬ, ПОВ'ЯЗАНИХ З КОРУПЦІЄЮ

На сучасному етапі розбудови України як демократичної, соціальної та правової держави одним з пріоритетних напрямів державної політики є розвиток місцевого самоврядування, адже саме місцеве самоврядування виступає важливим фактором децентралізації управління та передумовою становлення громадянського суспільства. З метою визначення напрямів та механізмів формування ефективного місцевого самоврядування, розпорядженням Уряду 1 квітня 2014 року було схвалено Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [1], у якій серед проблем, що потребують швидкого розв'язання, зазначено *високий рівень корупції*, що призводить до зниження ефективності використання ресурсів, погіршення інвестиційної привабливості територій, зростання соціальної напруги. Тому вважаємо за доцільне зупинитись на аналізі окремих проблем нормативного регулювання та практики притягнення осіб, які здійснюють місцеве самоврядування, до адміністративної відповідальності за вчинення правопорушень, пов'язаних з корупцією.

Насамперед необхідно зауважити, що з початку своєї незалежності Україна вже мала чотири антикорупційні закони, а саме: «Про боротьбу з корупцією» (чинний з 16.11.1995 р. по 01.01.2011 р.); «Про засади запобігання та протидії корупції» (чинний з 01.01.2011 р. по 04.01.2011 р.); «Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень» (чинний з 01.01.2011 р. по 05.01.2011 р.); «Про засади запобігання і протидії корупції» (чинний з 01.07.2011 р. по 26.04.2015 р.). А до діючого на сьогодні Закону України від 15 жовтня 2014 року «Про запобігання корупції» (далі – Закон № 1700-VII) [2] зміни вносились вже 15 (!) разів.

Стаття 3 Закону № 1700-VII перераховує суб'єктів, на яких поширюється дія цього Закону, а ст.65 встановлює, що за вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень ці особи притягаються до кримінальної, адміністративної, цивільно-правової та дисциплінарної відповідальності у встановленому законом порядку. Адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією, присвячено главу 13-А Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) [3]. Судова статистика свідчить про те, що у 2015 р. на розгляд до місцевих загальних судів на виконання вимог Закону № 1700-VII надійшло 2,3 тис. справ (у 2014 - 2,8 тис.) [4], а у першому півріччі 2016 – 1,7 тис. [5]. Аналіз Звіту про розгляд судами справ про адміністративні правопорушення та щодо осіб, які притягнуті до адміністративної відповідальності у 2015 році, підготовленого ТУ ДСА України в Хмельницькій області [6], показує, що за рік всього надійшло на розгляд 103 справи досліджуваної категорії, було розглянуто 92, а саме: 73 справи за ст.172-7; 12 справ за ст.172-6; 4 справи за ст.172-5; і по одній справі за ст.ст.172-4, 172-8, 172-9. За результатами судового розгляду до відповідальності притягнуто 81 особу, з яких 40 посадових осіб органів місцевого самоврядування (45%) та 5 депутатів місцевих рад (6%).

Пункт 1 частини 1 статті 3 Закону № 1700-VII окремими підпунктами відносить до суб'єктів, на яких поширюється дія цього Закону дві групи осіб, які здійснюють місцеве самоврядування: **1) депутатів місцевих рад, сільських, селищних, міських голів; 2) посадових осіб місцевого самоврядування.** Належність до певної групи впливає на обсяг

обмежень і вимог, порушення яких може бути підставою для притягнення до відповідальності. Так, обмеження спільної роботи близьких осіб (ст.27) не поширюється на депутатів місцевих рад і сільських, селищних, міських голів, а обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності – на депутатів місцевих рад (крім тих, які здійснюють свої повноваження у відповідній раді на постійній основі (ст.25). Але тут необхідно зауважити, що у п.3 ч.3 ст.10 нового закону «Про державну службу» [7] визначено, що *державний службовець не має права суміщати державну службу із статусом депутата місцевої ради, якщо такий державний службовець займає посаду державної служби категорії А*. Відповідно ж до ст.2 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» [8], депутат місцевої ради є представником інтересів територіальної громади села, селища, міста чи їх громад, який відповідно до Конституції України і закону про місцеві вибори обирається на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування на строк, встановлений Конституцією України і зобов'язаний виражати і захищати інтереси відповідної територіальної громади та її частини – виборців свого виборчого округу, виконувати їх доручення в межах своїх повноважень, наданих законом, брати активну участь у здійсненні місцевого самоврядування. Для цього депутат місцевої ради наділяється всією повнотою прав, необхідних для забезпечення його реальної участі у діяльності ради та її органів. Тому, враховуючи те, що конституційні норми не допускають звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів (ст.22) та встановлюють незворотність дії у часі законів та інших нормативно-правових актів (ст.58), Національне агентство з питань державної служби вважає, що на осіб, які на день набрання чинності Законом «Про державну службу» є депутатами місцевої ради в результаті обрання їх до ради відповідно до законодавства про місцеві вибори, не поширюється дія ст.10 на строк, встановлений Конституцією України або до дострокового припинення повноважень депутата місцевої ради [9]. Поділяємо таку позицію, але вважаємо, що це питання повинно бути врегульовано на законодавчому рівні шляхом відтермінування заборони сумісництва представницького мандату та посади державного службовця для місцевих рад наступних скликань.

Як свідчить судова практика, інколи адміністративне переслідування помилково порушується щодо осіб, які не відносяться до *посадових осіб місцевого самоврядування*. Прикладом може слугувати справа № 686/3279/14-п [10] щодо суміщення інженером з охорони праці Управління охорони здоров'я Хмельницької міської ради у певні періоди посади начальника штабу цивільного захисту Хмельницької міської дитячої лікарні та посади інженера штабу цивільного захисту в Хмельницькій міській інфекційній лікарні. Суд прийшов до висновку, що ця особа не є суб'єктом правопорушення, адже, відповідно до ст.2 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [11], посадовою особою місцевого самоврядування є особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження щодо здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету. Таке ж визначення міститься і у ст.1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [12]. Такими особами не є технічні працівники та обслуговуючий персонал органів місцевого самоврядування. Посадами в органах місцевого самоврядування є: виборні посади, на які особи обираються територіальною громадою; виборні посади, на які особи обираються або затверджуються відповідною радою; посади, на які особи призначаються сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної у місті, обласної ради на конкурсній основі чи за іншою процедурою, передбаченою законодавством України. Суд також відмітив, що згідно зі ст.ст. 11, 13, 15 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», громадяни України, які приймаються на службу в органи місцевого самоврядування, у

день прийняття відповідного рішення складають присягу; зобов'язані подавати декларацію про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру; їм присвоюються ранги у межах відповідної категорії посад; вони підлягають атестації; попереджаються про спеціальні обмеження. Аналіз відповідних норм та досліджені судом докази дозволили суду зробити висновок про те, що зазначена особа не є посадовою особою місцевого самоврядування, а відтак суб'єктом відповідальності за корупційні правопорушення.

Окремої уваги заслуговують *старости*, посади яких введено Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [13]. Цим же Законом було доповнено ст.14-1 Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», ч.2 якої встановлює, що староста є посадовою особою місцевого самоврядування. Але, на нашу думку, доцільно було б також внести зміни і до ст.14 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», яка присвячена класифікації посад в органах місцевого самоврядування. Сьогодні це питання регулюється постановою КМУ від 22 липня 2016 року шляхом віднесення посад старост до п'ятої категорії [14].

Вищенаведені дані щодо розгляду судами Хмельницької області справ про адміністративні правопорушення, які пов'язані з корупцією, свідчать про те, що найчастіше це стосується *ст.172-7 – порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів*. Але судові рішення відрізняються в залежності від часу їх прийняття та осіб, щодо яких порушувались справи. Візьмемо для прикладу справу № 686/10311/14-п від 16 липня 2014 року [15]. Згідно з протоколом ОСОБА_1, будучи депутатом сільської ради проголосував за затвердження проекту землеустрою щодо відведення у власність земельної ділянки для ведення садівництва особисто собі та за надання дозволу на розробку проекту землеустрою щодо відведення у власність земельної ділянки для ведення садівництва близькій особі – сину. При цьому перед голосуванням не повідомив сільську раду про наявність суперечностей між особистими інтересами, інтересами близької особи та власними службовими повноваженнями (бажання, щоб його син і він особисто отримали вказані земельні ділянки у власність), наявність яких могла вплинути на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень. Суд закрити провадження по справі у зв'язку з відсутністю в діях ОСОБА_1 складу даного правопорушення, оскільки ч.2 ст. 14 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» [16] (чинного на той час), встановлено, що закони та інші нормативно-правові акти, що визначають повноваження органів державної влади, органів місцевого самоврядування, порядок надання окремих видів державних послуг та провадження інших видів діяльності, пов'язаних із виконанням функцій держави, місцевого самоврядування, мають передбачати порядок та шляхи врегулювання конфлікту інтересів. Однак, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» чи будь-які інші нормативно - правові акти на той час не містили порядку та шляхів врегулювання конфлікту інтересів, які можуть виникнути у депутата сільської ради. У рішенні також зазначалось, що виконати обов'язок невідкладно у письмовій формі повідомляти безпосереднього керівника про наявність конфлікту інтересів депутат не міг, оскільки такого керівника у депутата сільської ради не існує і відповідно депутат не має кого повідомляти про наявність конфлікту інтересів. За такою ж підставою було закрито провадження і у справах № 686/10304/14-п [17] та № 686/10312/14-п [18]. У той же час подібні справи щодо посадових осіб місцевого самоврядування закінчувались притягненням до відповідальності (наприклад, справи № 686/4562/14-п [19] та № 686/2275/14-п [20]), оскільки для них порядок врегулювання конфлікту інтересів було передбачено у ст.12-1 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування».

Одночасно з прийняттям Закону № 1700-VII було доповнено Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» статтею 59-1, яка встановила порядок врегулювання конфлікту інтересів не лише для сільського, селищного, міського голови, секретаря, а і для депутатів сільської, селищної, міської ради. Так, ці особи беруть участь у розгляді, підготовці та прийнятті рішень відповідною радою за умови *самостійного публічного оголошення про це під час засідання ради*, на якому розглядається відповідне питання.

Необхідно також зазначити, що дослідники проблем інституту адміністративної відповідальності вказують на таку проблему, як наявність у КУпАП положень про звільнення від адміністративної відповідальності за малозначністю вчиненого проступку та звільнення від адміністративної відповідальності з передачею матеріалів на розгляд громадської організації або трудового колективу [21]. Це питання актуальне і при розгляді справ досліджуваної сфери. Так, аналіз судової практики свідчить, що у 2015 році за малозначністю вчиненого корупційного правопорушення було звільнено від адміністративної відповідальності 52 особи або 13,7 % [4]. Така ж кількість осіб була звільнена у першій половині 2016 року, що складало вже 16,8 % [5]. На нашу думку, за такі адміністративні правопорушення взагалі не слід застосовувати положення ст.22 КУпАП. Зазначимо, що Генеральною прокуратурою скеровано звернення до Вишого спецсуду з пропозицією висловити єдину позицію щодо можливості звільнення судами правопорушників від адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення [22]. Більше того, Генеральний прокурор України звернувся до Президента України з клопотанням ініціювати внесення змін до цієї статті щодо законодавчого скасування можливості звільняти правопорушників від адміністративної відповідальності. Щодо передачі матеріалів про адміністративне правопорушення на розгляд громадської організації або трудового колективу (ст.21 КУпАП), то позитивним є те, що Законом № 1700-VII було внесено зміни до цієї статті, згідно з якими *посадові особи, які вчинили адміністративне правопорушення*, не можуть звільнитися від адміністративної відповідальності з передачею матеріалів на розгляд громадської організації або трудового колективу.

Проблемою під час провадження досліджуваної категорії справ є і питання правової регламентації повноважень прокурора. На це звертають увагу практики [22], науковці [23], Конституційний Суд України [24]. Так, Конституційний Суд України вказав на *неузгодженість* ст.250, ч.1 ст.287, ч.2 ст.294 КУпАП *щодо повноважень прокурора оскаржувати постанову у справах про адміністративне правопорушення*. Зокрема, згідно з ч.1 ст.250 КУпАП прокурор наділений правом оскаржувати постанову і рішення по скарзі в справі про адміністративне правопорушення. Відповідно до ч.2 ст.250, при провадженні у справах про адміністративні правопорушення, передбачені статтями 172-4 - 172-9, участь прокурора у розгляді справи судом є обов'язковою. У ч.1 ст.287 та ч.2 ст.294 визначено суб'єктів, які мають право оскаржувати постанови у справах про адміністративні правопорушення. Зі змісту ч.1 ст.287 вбачається, що постанову суду може бути оскаржена прокурором у випадках застосування за адміністративне правопорушення заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян. Проте у ч.2 ст.294 *прокурора не зазначено серед осіб, які мають право оскаржувати постанову судді у справі про адміністративне правопорушення*. Згідно з висновком КСУ усунення цієї неузгодженості можливе лише в законодавчому порядку. Тому суди повертають апеляційні скарги прокурорів на постанови досліджуваної категорії (див. наприклад справу № 676/4022/16-п [25]).

Вважаємо, що вирішення цих та інших проблем, подальше дослідження науковцями та практиками ефективності запроваджуваних законодавчих норм, сприятиме досягненню позитивного результату у сфері запобігання корупції.

Використані джерела:

1. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження КМУ від 01.04.2014 № 333-р // ОВУ. – 2014. – № 30. – Ст. 831.
2. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 // ОВУ. – 2014. – № 87. – Ст. 2474.
3. Кодекс України про адміністративні правопорушення [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>
4. Аналіз стану здійснення судочинства в 2015 р. (за даними судової статистики) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/\(documents\)/D7F9F72E78DA88ECC2257F730036F282](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(documents)/D7F9F72E78DA88ECC2257F730036F282)
5. Аналіз стану здійснення судочинства у I півріччі 2016 р. (за даними судової статистики). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/\(documents\)/8CB8A0D97939D5B8C2258041004441BB](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(documents)/8CB8A0D97939D5B8C2258041004441BB)
6. Звіт про розгляд судами справ про адміністративні правопорушення та щодо осіб, які притягнуті до адміністративної відповідальності у 2015 році. ТУ ДСА України в Хмельницькій області.
7. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 // ОВУ. – 2016. – № 3. – Ст.149.
8. Про статус депутатів місцевих рад: Закон України від 11.07.2002 // ОВУ. – 2002. – № 31. – Ст. 1453.
9. Щодо суміщення посади державного службовця категорії «А» зі статусом депутата місцевої ради: роз'яснення Національного агентства з питань державної служби від 20.05.2016 №10-р/з [Електронний ресурс]. – Режим доступу:http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=249002439&cat_id=244277212
10. Справа № 686/3279/14-п [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/37641064>
11. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 7.06.2001 // ОВУ. – 2001. - № 26. – Ст. 1151.
12. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 // ОВУ. – 1997. - № 25. – С.20.
13. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 5.02.2015 // ОВУ. – 2015. - №18. – Ст.471.
14. Про внесення змін до пункту 1 постанови Кабінету Міністрів України від 26 жовтня 2001 р. № 1441: постанова КМУ від 22.07.2016 // ОВУ. – 2016. -№59. – Ст.2027.
15. Справа № 686/10311/14-п [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/39792322>
16. Про засади запобігання і протидії корупції: Закон України від 7.04.2011 (втратив чинність) // ОВУ. – 2011. - №44. – Ст.1764.
17. Справа № 686/10304/14-п [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/39748673>
18. Справа № 686/10312/14-п [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/45560432>
19. Справа № 686/4562/14-п [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/38333112>
20. Справа № 686/2275/14-п [Електронний ресурс]. – Режим доступу:<http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/37977472>

21. Концепція реформування інституту адміністративної відповідальності в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://pravo.org.ua/ua/news/2584->

22. Заліско О. Боротьба з корупцією в умовах нового законодавства / О.Заліско // Голос України № 226 (6480) 26 листопада 2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.golos.com.ua/article/257853>

23. Кіселичник В., Стефанчук М. Новели у законодавстві України про адміністративну відповідальність за вчинення правопорушень, пов'язаних з корупцією / В. Кіселичник, М. Стефанчук // Науковий часопис Національної академії прокуратури України. – 2015. – № 1. – С. 93-100.

24. Про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним зверненням Цебрія Олександра Володимировича щодо офіційного тлумачення положення частини першої статті 250 Кодексу України про адміністративні правопорушення у взаємозв'язку з положеннями частини п'ятої статті 7, частини першої статті 287, частини другої статті 294 цього кодексу: ухвала Конституційного Суду України від 08.12.2015 № 49-у/2015 // Вісник Конституційного суду України. – 2016. – №1. – С.59.

25. Справа № 676/4022/16-п. Провадження № 33/792/160/16 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/61184506>



Кордас Маргарита Олегівна,

студентка магістратури за спеціальністю

*Публічне управління та адміністрування факультету управління та економіки
Хмельницького університету управління та права*

ДО ПИТАННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ГЕНДЕРНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ: ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИЙ АСПЕКТ

Проблема якісного кадрового забезпечення процесів управління на всіх рівнях залишається актуальною з моменту виникнення інституту держави. Не випадково, Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020» [1] і Стратегія реформування державного управління на 2016-2020 роки [2] на порядок денний виносять питання формування ефективного кадрового корпусу, створення дієздатної, конструктивної публічної служби. Тому, не викликає сумніву проблематика гендерної рівності, яка зумовлена процесами демократизації українського суспільства та пошуками шляхів підвищення ефективності державної політики в контексті сталого розвитку.

Актуальність теми підтверджена також світовими тенденціями запровадження паритетної участі жінок і чоловіків у всіх сферах суспільного життя. Україна підтвердила свій намір виконувати Рекомендації Спеціальної сесії Генеральної Асамблеї ООН «Жінки в 2000 році: рівність між чоловіками і жінками, розвиток і мир у XXI столітті» [3], а також Декларацію тисячоліття ООН [4], у якій глави держав і урядів визнали свою колективну відповідальність за підтримку принципів людської гідності, рівноправності на глобальному рівні. Ратифікація Україною Конвенції ООН про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок, зобов'язує виконувати рекомендації міжнародних організацій та визначила суттєво нові принципи організації процесів управління.

Поняття гендер, гендерна рівність та проблеми нерівності жінок та чоловіків досить широко відображені в сучасній соціологічній, філософській, політологічній, психологічній та економічній літературі. Дані питання змістовно досліджують як

зарубіжні, так і вітчизняні вчені в царині публічного управління серед яких: М. Білінська, С. Білоус, Т. Василевська, В. Гошовська, Н. Грицяк, О. Кулачек, О. Літвінова, Т. Мельник, М. Пірен, С. Плахотнюк та інші. Праці названих науковців створили підґрунтя для системного розгляду переважної більшості гендерних проблем. Однак чітко визначені нашою державою євроінтеграційні перспективи вимагають більш глибокого вивчення досвіду країн ЄС щодо гендерної політики.

Існуюча на сьогодні нормативно-правова база - положення Конституції України (ст. 24) [5], Закону України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» [6], ратифікованої Україною Конвенції ООН «Про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок» [7], Указу Президента України «Про підвищення соціального статусу жінок у суспільстві» [8], Постанови КМУ «Про затвердження Державної програми забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків на період до 2016 року» [9] та інших нормативно-правових актів свідчить про наявність необхідної бази, але незважаючи на кількість існуючих норм, норми гендерної рівності в Україні не виконуються в повній мірі.

Завданням держави є забезпечити жінку всіма умовами, щоб вона могла реалізувати себе як повноцінна особистість не лише в родині, а й у професійній та у громадсько-політичній діяльності. Проте цей процес неоднозначний, він раз у раз наштовхується на успадковані від минулого гендерні стереотипи, для подолання яких необхідно впроваджувати заходи: здійснювати соціологічні дослідження для визначення складових проблеми, з'ясування особливостей ставлення до жінок-керівників та політиків; включати цілі досягнення гендерного паритету в органах влади до урядових програм за прикладом відповідної практики Євросоюзу та усунення виявів дискримінації жінок; запровадження спеціальних квот та проведення інформаційно-роз'яснювальної роботи. Також важлива державна підтримка природної функції жінки – вдосконалення системи охорони здоров'я матерів та дітей, розширення мережі соціальних послуг, що надасть змогу жінкам (і чоловікам) збалансувати свою роль та збільшити можливості кар'єрного зростання; створення сприятливого для жінок психологічного клімату в структурах управління, подолання гендерних стереотипів; формування позитивного іміджу жінки-керівника у суспільстві [10, с. 116-117].

Важливо розуміти, що і в країнах-членах ЄС все ще стикаються з проблемами реалізації жінками і чоловіками рівних прав. Тому в 1996 році Європейською Комісією був прийнятий підхід інтеграції гендерних пріоритетів в політику й сформульована Стратегія щодо забезпечення гендерної рівності в Європейському Союзі [11], яка окреслює ті сфери, в яких існує гендерна дискримінація та пропонує специфічні механізми для її усунення, а саме: *досягнення гендерної рівності в сфері зайнятості* (підвищення зайнятості жінок, зменшення рівня жіночого безробіття, скорочення сегрегації на ринку праці й рівну оплату за рівну працю; реінтеграція жінок, які повертаються до роботи після декретної відпустки; *гендерний баланс в процесі прийняття рішень* (належне представлення жінок в політичній і економічній сфері, як на європейському рівні, так і в більш широкому міжнародному контексті; створення бази даних щодо участі жінок і чоловіків в процесі прийняття рішень з метою поліпшення статистики і моніторингу процесу встановлення гендерної рівності в цій сфері); *гармонізація професійного і сімейного життя* (баланс між роботою та особистим життям – гармонізація часу, витраченого на сімейні та робочі обов'язки як ключовий момент для зайнятості жінок і чоловічих домашніх обов'язків); *соціальне включення і соціальний захист, пенсії* (однакове ставлення до жінок і чоловіків); *освіта і навчання* (у більшості країн ЄС кількість жінок із закінченою середньою і університетською освітою перевищує кількість чоловіків і становить 58% в рамках всього Союзу. Також жінки подолали гендерний розрив на академічному рівні: їх показник становить 41% серед

докторів наук. Однак в окремих сферах освіти досі царюють традиційні гендерні стереотипи – чоловіки все ще домінують в науці, математиці, інформатиці та інженерній справі [11]); *гендерний бюджет* (запровадженням гендерних стратегій в бюджетний процес - оцінка бюджетів з гендерної точки зору, включення гендерних перспектив на всіх стадіях бюджетного процесу, переструктурування доходів і витрат з метою досягнення гендерної рівності); *кооперація з метою розвитку* - інтеграція гендерних проблем в політику розвитку є одним із засобів, яким ЄС може підтримувати встановлення гендерної рівності на глобальному рівні. Це безпосередньо пов'язано із головною політичною метою ЄС в сфері кооперації з метою розвитку – скороченням бідності, яка диспропорційно впливає на жінок, а також досягненням Цілей розвитку тисячоліття ООН. ЄС зробив ряд конкретних кроків щодо інтеграції гендерних перспектив в політику розвитку, включаючи тренінги з гендерних проблем, систематичне використання гендерно розрізаних даних і гендерний аналіз політики і програм; *викорінення всіх форм насилля проти жінок* є одним із пріоритетів ЄС.

На сьогодні реалізації державної політики щодо підвищення статусу жінок в українському суспільстві на найближчий час вимагає врахування стратегічних цілей ЄС і необхідністю визначення тактичних пріоритетів, до яких слід віднести: врахування гендерних аспектів у формуванні державної політики, програм і проектів; заборона дискримінації за ознакою статі на ринку праці, при наймі на роботу, просуванні по службі; розроблення програм в інтересах жінок, які зазнали негативних наслідків перебудови економіки та вирішення проблем зайнятості жінок, створення умов для розвитку їхньої підприємницької діяльності; підвищення юридичної грамотності населення, забезпечення доступу громадськості до інформації про нинішні національні та міжнародні механізми викорінення дискримінації жінки; створення освітніх програм із питань прав людини та міжнародного гуманітарного права з урахуванням гендерного аспекту; залучення жінок до прийняття рішень на всіх рівнях влади, в тому числі й з економічних проблем; визначення напрямків державної політики, здійснення програм, які сприятимуть розумінню здоров'я як стану цілкового фізичного, інтелектуального і соціального благополуччя; створення рекомендацій, навчальних програм, підручників, посібників для всіх рівнів освіти, вільних від стереотипних уявлень про ролі жінки й чоловіка; розширення можливостей доступу жінок до засобі масової інформації всіх рівнів та сприяння створенню в засобах масової інформації нестереотипного образу (ролі) жінки; підвищення ролі жінок і забезпечення рівного їх представництва на всіх рівнях прийняття рішень питань збереження миру, превентивної дипломатії на всіх етапах переговорів, посередницької діяльно громадських жіночих організацій.

Використані джерела:

1. Про Стратегію сталого розвитку «Україна - 2020»: указ Президента України від 12.01.2015 № 5/2015. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.
2. Деякі питання реформування державного управління України: розпорядження КМУ від 24 червня 2016 р. № 474-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80>.
3. Жінки в 2000 році: рівність між чоловіками і жінками, розвиток та мир у XXI столітті: Декларація ООН від 10 червня 2000 № 995/682. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_682.
4. Декларації Тисячоліття Організації Об'єднаних націй: Міжнародний документ ООН від 8 вересня 2000 року №995/621. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_621.

5. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 року №254к/96-ВР // [Електронний ресурс]. – Режим доступу до документа: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=1&nreg=254%EA%2F96-%E2%FO>.

6. Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків: Закон України від 8 вересня 2005 року №2866-IV // [Електронний ресурс]. – Режим доступу до документа: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2866-15&myid=XX7MfyrCSgkyeyBIZitusiN3HI4aUs80msh8Ie6>.

7. Про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок: Конвенція Організації Об'єднаних Націй від 18.12.1979, ратифікована Україною 05.06.2003 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=1&nreg=995_207.

8. Про підвищення соціального статусу жінок в Україні: Указ Президента України від 25.04.2001 №283/2001 // Урядовий кур'єр від 04.05.2001 - № 78.

9. Про затвердження Державної програми забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків на період до 2016 року: постанова КМУ від 26.09.2013 № 717 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/717-2013-%D0%BF>.

10. Літвінова О.В. Культура гендерних відносин в сучасних умовах розвитку суспільства / О.В. Літвінова // Актуальні проблеми психології: збірник наукових праць. Том 7. Екологічна психологія. – 2009. – Вип. 19. – С. 116-120.

11. Гендерна політика Європейського Союзу в Україні : Аналітична доповідь. - За ред. О. Кисельової – Київ, 2013 [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://ua.boell.org/sites/default/files/lgi_gender_analyse_ukr.pdf.



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

ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ ТА ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ

Нині Україна проходить найважче випробування на єдність і територіальну цілісність, на здійснення низки реформ, які відповідали б європейським стандартам. Сьогодні на перший план вийшли проблеми децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування за збереження унітарності держави Україна, а не її федералізації, про що ще на початку незалежності порушували питання деякі народні депутати й пропозиції котрих не дістали підтримки більшості парламенту. Нині, в умовах протистояння на Сході України, анексії Криму, відсутності територіальної цілісності країни, децентралізація влади (а не федералізація країни), на нашу думку, є найбільш вдалим шляхом, що сприятиме поглибленню демократичного розвитку України. Широкі права отримають територіальні громади, а повноваження місцевої влади за рахунок центру значно розширяться, на чому не раз наголошував нинішній Президент України.

Реалізація такого вибору потребує передусім проведення конституційної реформи. Зазначмо, що ця проблема стара. Основний Закон держави потребував раніше і потребує нині подальшого вдосконалення шляхом внесення до нього змін. Модернізувати

Конституцію пропонували вже не раз. Це стосувалося й місцевого самоврядування. Такий процес започатковано ще в 2004 році. Так, 8 грудня 2004 року Верховна Рада попередньо схвалила законопроект про внесення змін до Конституції щодо удосконалення системи місцевого самоврядування (реєстр. № 3207-1) і направила його до Конституційного Суду для надання ним висновку стосовно відповідності законопроекту вимогам статей 157 і 158 Основного Закону держави. Вона також внесла до порядку денного чергової (шостої) сесії Верховної Ради четвертого скликання питання про ухвалення Закону про внесення змін до Конституції України щодо удосконалення системи місцевого самоврядування (реєстр. № 3207-1). Проте досі цю проблему розв'язано не було, хоча Верховна Рада й ухвалила окремі законопроекти щодо реформування місцевого самоврядування, а Конституційний Суд надав на них висновки. У 2012 році було створено Конституційну асамблею, робота котрої, як на мене, спонукала до ґрунтовних пошуків і в цьому питанні. Втім, із часом вона припинила свою роботу й Указом Президента від 1 грудня 2014 року була ліквідована.

Чіткий європейський вибір Україною свого розвитку змінив підхід до визначення змісту конституційної реформи та процедури її проведення. Зміст реформи має відповідати європейським цінностям, конкретній ситуації, що склалася в країні, подальшій демократизації українського суспільства, а проводити її планують поступово, окремими етапами, хоча, можливо, через декілька років – і комплексно, шляхом створення та діяльності нової Конституційної асамблеї.

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.

Осмилення процесу децентралізації в системі державного управління спирається на положення теорії та історії державного управління, наукові підходи до дослідження проблем децентралізації таких вітчизняних і зарубіжних учених, як: В.Б.Авер'янов, Г.В.Атаманчук, І.П.Бутко, В.М.Вакуленко, Т.Вюртенбергер, Я.Гонціаж, Д.Гібсон, Б.Гурне, Ж-Ф.Девемі, О.С.Ігнатенко, В.І.Кампо, В.М.Князев, А.А.Коваленко, В.В.Копейчиков, Д.Кохен, Л.М.Кравчук, А.В.Крусаян, В.С.Куйбіда, Ж. Литвак, В.І.Луговий, П.І.Надолішній, І.Ф.Надольний. Разом з цим, проблема децентралізації влади до сьогодні залишається досить актуальною, оскільки значна кількість її аспектів залишаються не вирішеними. Тому метою виступу є виявлення проблемних аспектів практичної реалізації конституційних положень щодо децентралізації влади в Україні.

Для досягнення цієї мети аналізувались правові акти щодо децентралізації влади в Україні, досліджувались правові основи децентралізації влади та визначались напрями практичного застосування для реалізації поставлених завдань міжнародного досвіду.

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. Обговорення 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 маленьких 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 державної влади є: прозорість і спрощення процесу прийняття рішень, покращення 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», 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 області 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.

Використані джерела:

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/>



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

ДО ПИТАННЯ ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІ ПРАВОТВОРЧОСТІ МІСЦЕВИХ РАД В УКРАЇНІ

В Україні протягом останніх років декларується системна реформа місцевого самоврядування, в тому числі, щодо визначенні ролі та значення місцевих рад. Процес об'єднання територіальних громад, проведення чергових виборів місцевих рад у 2015 року на нових виборчих засадах потягнули зміни і у питаннях організації діяльності представницьких органів місцевого самоврядування, в тому числі, що стосується їх правотворчої діяльності. Відповідно, виходячи з нових правових та політичних реалій є необхідність проведення дослідження особливостей правотворчої діяльності місцевих рад.

У вітчизняній науці невиважено мало уваги приділяється дослідженню таких актуальних проблем правотворчості місцевих рад як визначення природи нормативно-правових актів місцевого самоврядування, співвідношення прямої правотворчості територіальної громади та правотворчої діяльності представницьких органів місцевого самоврядування, порядку набрання чинності, або скасування актів місцевих рад. Вирішити ці та інші завдання можливо за умови всебічного дослідження правотворчості місцевих рад з метою вироблення відповідних пропозиції щодо її покращення.

Акти місцевого самоврядування складають самостійну підсистему підзаконних нормативно-правових актів України і разом з Конституцією та законами України, а також відповідними міжнародно-правовими актами, виступають важливим елементом правової основи місцевого самоврядування, встановлюють обов'язкові для населення, органів, установ та організацій у межах відповідної території норми права. Безумовно, як зазначає О. В. Чернецька, цьому виду нормативно-правових актів притаманні специфічні особливості, оскільки вони є “правовою формою реалізації завдань та функцій місцевого самоврядування в інтересах територіальної громади” [1, с. 121].

Правові акти місцевого самоврядування приймаються (видаються) в результаті певного комплексу правовідносин, що переважно регулюються нормами Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” [2] та правовими актами місцевого самоврядування.

Прийняття відповідних нормативно-правових актів є результатом здійснення правотворчості. Правотворчість місцевих рад є самостійним видом нормотворчості, яка поряд із законотворчістю і підзаконною правотворчістю органів державної влади, відрізняється власними цілями, принципами, суб'єктами, об'єктами, стадіями здійснення. Вважаємо за доцільне *правотворчість місцевих рад* розуміти як особливий спосіб реалізації компетенції місцевого самоврядування в особі спеціально уповноважених на це владних суб'єктів (місцевих рад), спрямована на нормативне закріплення місцевих потреб та інтересів і яка відбувається шляхом створення системи внутрішньо узгоджених підзаконних нормативно-правових актів з метою ефективного регулювання суспільних відносин у сфері місцевого самоврядування в Україні.

Безумовно, правотворчість місцевих рад як юридичний процес, пов'язаний з розробкою, прийняттям та набранням чинності нормативно-правових актів цих органів, включає в себе певні послідовні, взаємоузгоджені стадії.

Особливе значення при підготовці актів місцевих рад має прогнозування доцільності та необхідності їх прийняття. *Прогнозування* – це визначення основних напрямків і

пріоритетів правового регулювання, засноване на об'єктивній інформації про стан і основні тенденції соціально-економічного розвитку територіальної одиниці [3, с. 80].

Планування, як стадія правотворчого процесу – це діяльність органів місцевого самоврядування, яка пов'язана з формуванням цілей і задач розвитку на довгострокову перспективу, обґрунтуванням заходів, а також розробкою механізму їхньої практичної реалізації. Суть розробки плану полягає в тому, що на тривалий період (пропонуємо короткотерміновий період – рік та довготерміновий – п'ять років) необхідно окреслювати найбільш важливі нормотворчі завдання і визначити на цей строк форми участі в їхньому вирішенні представницького органу місцевого самоврядування, його органів.

Розробка проекту нормативно-правового акта як стадія правотворчості місцевих рад в себе включає: чітке визначення цілей акту, його юридичних властивостей та змісту. Обов'язковим при підготовці тексту проекту нормативно-правового акта є виконання вимог нормопроектної техніки: дотримання необхідного мовного стилю; стереотипної термінології; внутрішньої логіки; уніфікованої структури.

Офіційне внесення проекту нормативно-правового акта до місцевих рад полягає у праві певних суб'єктів внести до місцевої ради проект нормативно-правового акту і кореспондуючих цьому праву обов'язках органу розглянути пропозицію та прийняти за нею рішення [4, с. 196]. До кола суб'єктів права місцевої правотворчої ініціативи варто відносити членів територіальної громади в порядку місцевої ініціативи, депутатів відповідної місцевої ради, органи самоорганізації населення. Допустимим може бути включення до кола суб'єктів правотворчої ініціативи виконавчих органів місцевих рад. З іншого боку включення до таких суб'єктів постійних комісій, голови місцевої державної адміністрації, навпаки, уявляється необґрунтованим.

Розгляд нормативно-правового акту у місцевій раді в себе включає попередній розгляд проекту нормативно-правового акта постійною комісією та його розгляд на пленарному засіданні ради. Попередній розгляд є важливим етапом муніципального правотворчого процесу. Виходячи з цього, муніципальне законодавство слід доповнити нормами, які більш чітко визначили б роль постійних комісій у попередньому розгляді проектів нормативно-правових актів та їх доопрацюванні, а також засоби координації їх діяльності в межах муніципального правотворчого процесу.

В ході розгляду проекту нормативно-правового акту у місцевій раді необхідно додержуватись ряду гарантій. До таких гарантій варто віднести: забезпечення участі представників громадськості в обговоренні проектів нормативно-правових актів; організацію і проведення публічних “депутатських слухань” щодо найбільш важливих проектів актів представницьких органів місцевого самоврядування; створення в середині постійних комісій робочих груп, у складі яких, крім депутатів, можуть працювати експерти і фахівці.

Офіційне оприлюднення як наступна стадія правотворчого процесу є юридичним фактом, необхідним для набрання чинності нормативно-правовим актом місцевої ради. Офіційне оприлюднення може бути проведено шляхом офіційного опублікування, яке полягає у розміщенні повного і точного тексту прийнятого нормативно-правового акта з усіма його атрибутами та реквізитами у затвердженому регламентом або іншим рішенням місцевих рад друкованому виданні, випуск якого здійснюється від імені цього органу, і яке носить офіційний характер. У зв'язку з розвитком науково-технічного прогресу у законодавстві поряд із традиційними формами оприлюднення нормативно-правових актів пропонується визнати таку форму як їх розміщення на офіційному Інтернет-сайті місцевої ради.

З огляду на те, що порядок розробки, розгляду та прийняття нормативно-правових актів місцевої ради врегульовано в її регламенті, вважаємо з метою удосконалення

правового регулювання діяльності місцевих рад доцільним прийняття Типового регламенту місцевої ради, який слід розуміти як документ рекомендаційного характеру, який містить загальні приписи. Він не є обов'язковим, а покликаний виконувати функцію певного загально регламентуючого стандарту. Застосування Типового регламенту дасть змогу зменшити суб'єктивізм у правовому регулюванні порядку діяльності окремих місцевих рад.

В сукупності перераховані пропозиції спрямовані на інституціоналізацію правотворчості місцевих рад, тобто впорядкування та формалізацію соціальних відносин у сфері розробки та прийняття нормативно-правових актів місцевих рад в Україні.

Використані джерела:

1. Чернецька О. В. Нормативні акти представницьких органів місцевого самоврядування в системі правого регулювання муніципальних відносин / О. В. Чернецька // Часопис Київського університету права. – 2011. – № 4. – С. 119-123.
2. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. // Офіційний вісник України. – 1997. – Число 25. – Ст. 20.
3. Ковальський В.С. Правотворчість: теоретичні та логічні засади / В.С. Ковальський, І.П. Козинцев – К.: Юрінком Інтер, 2005. – 192 с.
4. Барський В.Р. Офіційне внесення проекту нормативно-правового акта до місцевої ради як стадія муніципального нормотворчого процесу / В.Р. Барський // Актуальні проблеми теорії держави і права. – 2011. – Вип. 61. – С. 196-203.



Олійник Ірина Володимирівна,

*старший викладач кафедри філософії та соціально-гуманітарних наук
Хмельницького університету управління та права,*

Олійник Валерій Цезарович,

*т. в.о. заступника голови Хмельницької обласної державної адміністрації,
магістр державного управління*

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ЯК ТЕНДЕНЦІЯ СТАЛОГО РОЗВИТКУ ПОСТСУЧАСНОГО СУСПІЛЬСТВА

Саме тоді, коли в українському суспільстві відбувається наповнення місцевого самоврядування реальним змістом, створюються передумови та дієві механізми забезпечення його функціонування необхідними ресурсами, з'являються критичні сентенції на кшталт «децентралізація заважатиме швидкому проведенню реформ, вона не на часі». Тому важливо усвідомити, що децентралізація є однією з новітніх суспільно-політичних тенденцій загальноцивілізаційного поступу, а не якимось локальним соціальним експериментом [1].

Процес децентралізації пов'язаний з кризою суспільних тенденцій до подальшої бюрократизації, централізації, одержавлення власності та всеохоплюючого контролю над суспільством. На зміну інституціональній структурі індустріального типу об'єктивно прийшла нова тенденція, спрямована на поступове подолання процесу централізації з притаманними йому вертикальною структурою і субординацією,

концентрацією влади в єдиному центрі. В умовах розгортання процесу децентралізації поступово втілюються в суспільно-політичну практику дві орієнтації:

1) на концентрацію в єдиному центрі тільки найсуттєвіших, основних функцій керівництва та управління без надмірного обмеження сфери дії місцевого самоврядування;

2) на створення системи соціального управління, що дає змогу, організовуючи будь-яку сферу життєдіяльності, максимально спиратися на спонтанні сили суспільства і якомога менше вдаватися до примусу [2, с. 91].

Сукупний світовий досвід практичного втілення децентралізації набув відображення в систематизації досягнень місцевого самоврядування. Зазначену систематизацію було зафіксовано всередині 80-х років у двох основних міжнародно-правових актах з даного питання – Європейській хартії місцевого самоврядування [3] та Всесвітній декларації місцевого самоврядування [4]. Місцеве самоврядування визначається у цих документах як право і реальна здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину державних справі управління ними, діючи в межах закону, під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення. Надзвичайно важливим у зазначених документах є не тільки фіксація децентралізації як одного з найважливіших принципів функціонування місцевого самоврядування, а й визначення механізму його забезпечення. І не випадково, що за сучасних умов місцеве самоврядування, в силу його здатності до поєднання у собі інституційного та особистісного начал у процесі суспільно-політичного розвитку, розглядається як один з найважливіших елементів взаємозв'язку держави і суспільства, реалізації можливостей та інтересів окремої особи, як одна з тих соціокультурних систем, що надає можливості досягти суспільної гармонії [3, с. 33].

Подібні відцентрові тенденції, на думку аналітиків, пов'язані не лише з труднощами суспільного існування в межах застарілих політичних систем, а й з потягом до національної самосвідомості, який є «загальнолюдською потребою й витоки якого приховані у темряві століть» [6, с.58]. Український футуролог, вчений-економіст зі світовим ім'ям, член Римського клубу Богдан Гаврилишин висловив сміливу думку, що саме децентралізація влади тримає націю разом, а не мова чи релігія. Аналізуючи приклад Швейцарії Богдан Гаврилишин дійшов висновку, що там немає національної ідеї, там є національна практика. В Швейцарії кожна громада – це може бути кантон або містечко – має право визначати, який відсоток коштів вона буде віддавати центру. І громадяни самі вирішують, що їм необхідно побудувати в першу чергу: школу, лікарню або будинок для престарілих. У Швейцарії може одночасно проходити 8-10 референдумів, на яких суспільство саме визначається, чи проводити Олімпійські ігри, якими повинні бути зарплати у топ-менеджерів, скільки платити податків тощо. «Люди у франкомовній Женеві дивляться французьке телебачення, проте навіть не думають про те, щоб увійти до складу Франції, яка відома своєю культурою, кухнею, врешті винами. Тому що у Швейцарії вони можуть самостійно вирішувати, що важливо для них і для Женеві. І будь-яке рішення, вдале чи не зовсім, це їхнє рішення. А Франція, з її централізованою системою політичного управління, звела б статус Женеві до рівня звичайного департаменту, вимушеного підкорятися рішенням з Парижа», – підкреслив Богдан Гаврилишин [5]. Отже, саме децентралізація сприяє зміцненню унітарності держави. І в цьому немає нічого парадоксального, якщо пригадати один з основних законів діалектичного розвитку – закон єдності та боротьби протилежностей.

Процеси децентралізації відбуваються в умовах, коли людство потерпає під тягарем глобальних соціально-економічних проблем сучасності, в першу чергу, катастрофічного забруднення довкілля, недостатності енергоресурсів, нестабільного характеру забезпеченості жителів Землі продовольством, стрімкого зростання населення,

розростання міст, тероризму та ін. Всі ці проблеми мають стійку тенденцію до постійного поглиблення і зростання. За цих умов намагання розв'язати глобальні проблеми на загальносвітовому рівні зусиллями окремих держав є недостатніми і безперспективними. У доповіді «За межами росту» (1988 р.) німецького громадського і політичного діяча, члена Римського клубу Едуарда Пестеля містяться вагомі узагальнення у сфері науково-технічного прогресу та його соціальних наслідків. Вчений зазначав: «Дух відповідальності повинен і може пройти крізь усі місцеві державні й регіональні кордони, щоб люди, на ділі навчені вирішувати свої місцеві проблеми, були духовно і практично підготовлені до вирішення проблем, які зачіпають наше глобальне всесвітнє надбання – океани, довкілля, повітря, яким ми дихаємо, – і, головне, щоб озброїти людей для боротьби з небезпекою, яка загрожує їх духовному і моральному багатству – людським цінностям, до яких належать усвідомлення своїх обов'язків і своїх прав, терпимість і повага до різних вірувань і різних рас і, нарешті, але не в останню чергу, до нашої соціальної і культурної спадщини – основи подальшого соціального і культурного прогресу. Саме тут лежить головна можливість відкрити перед світом дорогу до органічного росту і розвитку» [7, с. 239].

В узагальнюючому звіті Римського клубу під назвою «Перша глобальна революція» (1991, А. Кінг, Б. Шнайдер) йдеться про участь кожного в пошуках шляхів подолання взаємопов'язаного комплексу сучасних проблем; визнання того, що можливість конструктивних змін корініться в мотивах і цінностях, які визначають нашу поведінку; розуміння того, що поведінка націй і суспільств відображає поведінку окремих членів цих суспільств; попередження щодо недоцільності очікування відповідей на проблеми від лідерів урядів й необхідності малих але мудрих рішень, що відображають рівень свідомості мільйонів простих людей; забезпечення вимоги, згідно з якою будь-який привілей на індивідуальному чи національному рівні повинен супроводжуватися належною відповідальністю [6, с. 58].

Важливість концепції А. Кінга і Б. Шнайдера, в якій знайшла відображення проблема взаемозв'язку на сучасному етапі цивілізаційного поступу місцевого (регіонального) самоврядування і глобальних проблем сучасності, не викликає сумніву. Її втілення у суспільно-політичну практику потребує переорієнтації частини завдань, пов'язаних із вирішенням зазначених глобальних проблем на місцевий рівень. За сучасних умов, зі слів авторів доповіді, щоб досягти управління, заснованого на балансі стійких інтересів, важливо сформуванню багатоступінчасту систему прийняття рішень, важливим принципом якої було б обговорення питань і розроблення рішень на рівні, найближчому до того прошарку суспільства, який найбільшою мірою відчуває на собі сприятливі чи не сприятливі наслідки цього рішення [8, с. 23].

Пошуки розв'язання глобальних проблем, на думку авторів проекту, мають відбуватися на всесвітніх форумах, але окремі конкретні питання потребують оптимальних рішень представників міст і самоврядних структур. Для цього замало простої інтерпретації розпоряджень центрального уряду, оскільки останній наврядчи зможе враховувати усі місцеві проблеми. Лише переорієнтація частини завдань глобального характеру на місцевий рівень зможе оптимізувати роботу центральних органів влади й посприяти процесові гуманізації державної бюрократично-управлінської системи.

У зв'язку з висловленою авторами доповіді ідеєю осмислення місцевого самоврядування і глобальних проблем сучасності у тісній взаємозалежності, можна сформулювати можливі напрями практичних дій для розв'язання проблеми, яка постала тепер і може значно загостритись у найближчому майбутньому. До таких варто віднести:

1) надання місцевим органам влади мінімальних можливостей самостійного законодавчого і практичного вирішення екологічних, ресурсозберігаючих, правозахисних та інших проблем;

2) розв'язання проблеми максимальної самозабезпечуваності на рівні місцевих громад та адміністративно-владних самоврядних структур;

3) урахування динамічного характеру суспільногорозвитку на локально-місцевому рівні та практичних можливостей останнього до «швидкого реагування» щодо мінливого характеру й постійного ускладнення та наростання глобальних проблем;

4) всебічне сприяння активізації участі місцевих організаційних структур різних держав у розширенні системи міжнародних організацій, інтернаціоналізації загальнодемократичного процесу і подолання ізоляціонізму;

5) забезпечення формування в низових адміністративних самоврядних структурах «зустрічних» умов для виникнення якісно нової державності з плюралістичним підходом до характерних особливостей і відмінностей регіонального та місцевого розвитку, важливою спільною рисою яких має стати домінування об'єднаних політичних моделей над тими, що відкривають «шлюзи» національному і суспільному розбрату та стоять на перешкоді новітньої стратегії розвитку людської цивілізації.

Використані джерела:

1. Local and Regional Government in Europe. Structures and Competences. [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Ради Європи [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ccre.org/docs/Local_and_Regional_Government_in_Europe.EN.pdf.

2. Горбатенко В.П., Бутовська І.О. Політичне прогнозування: навч. посібник / В.П. Горбатенко, І.О. Бутовська. – К.: МАУП, 2005. – 152 с.

3. Європейська Хартія про місцеве самоврядування від 15.10. 1985 р. // Віче. – № 6. – С. 33.

4. Worldwide Declaration of Local Self-Government [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.bunken.nga.gr.jp/siryousitu/eturansitu/charter/iula_decl_txt.html.

5. Богдан Гаврилишин. Місцеве самоврядування за швейцарським зразком прискорить євроінтеграцію [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://decentralization.gov.ua/reform/item/id/92>

6. Горбатенко В. Римський клуб і організація трансдисциплінарних проектів з довгострокового прогнозування глобальних проблем / В.Горбатенко // Політичний менеджмент. – 2012. – №3. – С. 52-64.

7. За пределами роста: Пер. с англ. / Общ.ред. и вступ. ст. Д. М. Гвишиани. – М. : Прогресс, 1988. – 272 с.

8. Кинг А. Первая глобальная революция. Доклад Римского клуба / А. Кинг, Б. Шнайдер. – М. : Прогресс-Пангея, 1991. – 247 с.



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

СТАРОСТА – ПОСАДОВА ОСОБА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ

Адміністративно-правова реформа крок за кроком реалізується в нашій державі та забезпечує основу для розвитку як окремих територій, так і України в цілому. Одним із найважливіших етапів цієї реформи є процес формування спроможних громад та ефективного самоврядування.

Саме в межах даної реформи було запроваджено інститут старости, який виступає одним з суб'єктів системи місцевого самоврядування.

Дана посада була запроваджена Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [1] у 2015 році, в якому і було передбачено одночасне внесення змін до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» [2]. Порядок обрання старост було закріплено Законом України «Про місцеві вибори» [3].

Отже, староста є виборною посадовою особою місцевого самоврядування, який обирається у селах та селищах, визначених за рішенням місцевої ради об'єднаної територіальної громади.

Особливих вимог, щоб бути обраним старостою, у законодавстві не прописано, лише зазначається, що старостою може бути обраний громадянин України, який має право голосу відповідно до статті 70 Конституції України, тобто на день виборів досяг 18 років. Окрім того окреслимо *особливості виборів старост*:

1) староста може бути обраний лише у селах або селищах (що не є адміністративним центром), які визначає у своєму рішенні рада об'єднаної територіальної громади, яка сформована відповідно до закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Це означає, що у селах, які не об'єднані відповідно до цього Закону, така посада введена бути не може;

2) староста обирається на строк повноважень відповідної місцевої ради;

3) порядок проведення виборів старости закріплено Законом «Про місцеві вибори». Вибори старости проводяться за мажоритарною системою відносної більшості в єдиному одномандатному виборчому окрузі, до якого входить територія відповідного населеного пункту (села або селища) у складі об'єднаної сільської, селищної, міської територіальної громади. Тобто, обраним вважається кандидат, який набере просту більшість голосів;

4) на осіб, які бажають обійняти посаду старости, не поширюється обмеження граничного віку, оскільки це виборна посада. Тобто, старостою може бути особа старша 65 років;

5) старостою не може бути обраний громадянин України, який має судимість за вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину, злочину проти виборчих прав громадян чи корупційного злочину, якщо ця судимість не погашена або не знята в установленому законом порядку;

6) висування кандидатів у старости розпочинається за 34 дні до дня голосування.

Важливого значення набуває *конституційно-правовий статус старости*, який дає можливість визначити місце старости в системі місцевого самоврядування. Так, обов'язковими складовими елементами конституційно-правового статусу старости є права та обов'язки, відповідальність та гарантії діяльності, положення законодавства щодо його повноважень.

Ускладнює визначення конституційно-правового статусу старости той факт, що норми, які закріплюють його права, обов'язки, відповідальність, гарантії діяльності, повноваження містяться в різних нормативно-правових актах.

Так, враховуючи те, що староста є посадовою особою місцевого самоврядування, на нього поширюються права та гарантії, передбачені Законом України від 07.06.2001 р. «Про службу в органах місцевого самоврядування» [4] та Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [2] від 21.05.1997 р.

Відповідно до ст. 9 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» староста як посадова особа місцевого самоврядування має право :

- на повагу особистої гідності, справедливе і шанобливе ставлення до себе з боку керівників, співробітників і громадян;

- на оплату праці залежно від посади, яку вона займає, рангу, який їй присвоєно, якості, досвіду та стажу роботи;

- на просування по службі відповідно до професійної освіти, результатів роботи та атестації;

- на безпечні та необхідні для високопродуктивної роботи умови праці;

- на соціальний і правовий захист;

- отримувати в порядку, встановленому законодавством, від відповідних органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, незалежно від їх підпорядкування та форм власності, об'єднань громадян, окремих осіб матеріали та інформацію, необхідні для виконання своїх службових обов'язків;

- у порядку і в межах, встановлених законом, отримувати інформацію щодо матеріалів своєї особової справи та ознайомлюватися з іншими документами, що стосуються проходження нею служби в органах місцевого самоврядування, отримувати від керівників органу місцевого самоврядування відповідні пояснення та давати особисті пояснення;

- вимагати проведення службового розслідування з метою спростування безпідставних, на її думку, звинувачень або підозри щодо неї;

- захищати свої законні права та інтереси в органах державної влади, органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування та в судовому порядку [4].

Основні функціональні обов'язки старости, притаманні лише цій посаді в органі місцевого самоврядування, визначені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні». Зокрема, ст. 14-1 передбачає, що староста:

- 1) представляє інтереси жителів села, селища у виконавчих органах сільської, селищної, міської ради;

- 2) сприяє жителям села, селища у підготовці документів, що подаються до органів місцевого самоврядування;

- 3) бере участь у підготовці проекту бюджету територіальної громади в частині фінансування програм, що реалізуються на території відповідного села, селища;

- 4) вносить пропозиції до виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради з питань діяльності на території відповідного села, селища виконавчих органів сільської, селищної, міської ради, підприємств, установ, організацій комунальної форми власності та їх посадових осіб;

- 5) здійснює інші обов'язки, визначені Положенням про старосту [2].

Водночас, як ми бачимо, в законодавстві закріплено, що перелік, наданий цим Законом, не є вичерпним, а отже, Положенням про старосту можна розширити перелік обов'язків, які може виконувати староста.

Відповідно до ч. 2 ст. 12 Закону України «Про запобігання корупції» на посадових осіб місцевого самоврядування, а отже, й на старосту, поширюються вимоги та обмеження, встановлені вищеназваним законом [5].

Таким чином, староста не має права:

1. використовувати свої службові повноваження або своє становище та пов'язані з цим можливості з метою одержання неправомірної вигоди для себе чи інших осіб, у тому числі використовувати будь-яке державне чи комунальне майно або кошти в приватних інтересах;

2. безпосередньо або через інших осіб вимагати, просити, одержувати подарунки для себе чи близьких їм осіб від юридичних або фізичних осіб:

1) у зв'язку із здійсненням такими особами діяльності, пов'язаної із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування;

2) якщо особа, яка дарує, перебуває в підпорядкуванні такої особи.

3. займатися іншою оплачуваною (крім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту) або підприємницькою діяльністю, якщо інше не передбачено Конституцією або законами України та входити до складу правління, інших виконавчих чи контрольних органів, наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку (крім випадків, коли особи здійснюють функції з управління акціями (частками, паями), що належать державі чи територіальній громаді, та представляють інтереси держави чи територіальної громади в раді (спостережній раді), ревізійній комісії господарської організації), якщо інше не передбачено Конституцією або законами України.

4. мати у прямому підпорядкуванні близьких їм осіб або бути прямо підпорядкованими у зв'язку з виконанням повноважень близьким їм особам.

Додатково вищезгаданий Закон встановлює обмеження після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій місцевого самоврядування. Зокрема, старостам заборонено:

1) протягом року з дня припинення відповідної діяльності укладати трудові договори (контракти) або вчиняти правочини у сфері підприємницької діяльності з юридичними особами приватного права або фізичними особами - підприємцями, якщо старости протягом року до дня припинення виконання функцій місцевого самоврядування здійснювали повноваження з контролю, нагляду або підготовки чи прийняття відповідних рішень щодо діяльності цих юридичних осіб або фізичних осіб - підприємців;

2) розголошувати або використовувати в інший спосіб у своїх інтересах інформацію, яка стала їм відома у зв'язку з виконанням службових повноважень, крім випадків, встановлених законом;

3) протягом року з дня припинення відповідної діяльності представляти інтереси будь-якої особи у справах (у тому числі в тих, що розглядаються в судах), в яких іншою стороною є орган, підприємство, установа, організація, в якому (яких) вони працювали на момент припинення зазначеної діяльності.

В той самий час в законі не передбачено, що в обов'язковому порядку місцеві ради об'єднаних територіальних громад повинні вводити посаду старости. Тож на практиці села чи селища можуть бути без старости. Також, як варіант, один староста може бути обраний на декілька сіл (селищ), що вже має місце за результатами проведених виборів старост. Окрім цього, законодавством не встановлено строк, протягом якого місцева рада об'єднаної територіальної громади має призначити вибори і обрати старост.

Особливістю функціонування інституту старост є й те, що у прикінцевих положеннях закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад» передбачено, що в селах, селищах, де знаходились органи місцевого самоврядування територіальних громад, що об'єднались, обов'язки старости виконує особа, яка здійснювала повноваження сільського, селищного голови відповідної територіальної громади до об'єднання – доки не відбудуться перші місцеві вибори старости.

Повноваження старости достроково припиняються у разі:

- 1) його звернення з особистою заявою до відповідної ради про складення ним повноважень старости (відставка);
- 2) припинення його громадянства України;
- 3) набрання законної сили обвинувальним вироком щодо нього;
- 4) набрання законної сили рішенням суду про притягнення його до відповідальності за правопорушення, пов'язане з корупцією, яким накладено стягнення у виді позбавлення права займати посади або займатися діяльністю, що пов'язані з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування;
- 5) відкликання з посади за народною ініціативою;
- 5) визнання його судом недієздатним, безвісно відсутнім або оголошення таким, що помер;
- б) його смерті.

Аналіз положень про старосту територіальної громади, показує, що відкликання старости з посади за народною ініціативою здійснюється в порядку, визначеному Законом України «Про статус депутатів місцевих рад».

Отже, як ми бачимо з наведених вище окремих елементів правового статусу старости об'єднаної територіальної громади, існує значна кількість запитань щодо функціонування даної посадової особи місцевого самоврядування. Окремі права, обов'язки, гарантії діяльності, відповідальність або містяться в різних нормативно-правових актах, або взагалі не врегульовані. Річний досвід функціонування даного інституту дав можливість виявити недоліки правового регулювання, на практиці побачити проблеми, які виникають в практичній реалізації норм законодавства. Тому наразі є необхідність закріплення статусу старости об'єднаної територіальної громади в одному уніфікованому нормативно-правовому акті або ж внесення відповідних змін до чинних нормативно-правових актів.

Використані джерела:

1. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 р. (зі зм. та доп.) // ВВРУ. - 2015. - № 13. - Ст. 91.
2. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. (зі зм. та доп.) // ВВРУ. - 1997. - № 24. - Ст. 170.
3. Про місцеві вибори: Закон України від 05.02.2015 р. (зі зм. та доп.) // ВВРУ. - 2015. - № 37-38. - Ст. 366.
4. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2001 р. (зі зм. та доп.) // ВВРУ. - 2001. - № 33. - Ст. 175.
5. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. (зі зм. та доп.) // ВВРУ. - 2014. - № 49. - Ст. 2056.
6. Про статус депутатів місцевих рад: Закон України від 11.07.2002 р. (зі зм. та доп.) // ВВРУ. - 2002. - № 40. - Ст. 290.

*Рудченко Ірина Іванівна,
молодший науковий співробітник
Науково-дослідного інституту інтелектуальної власності НАПрН України*

ІННОВАЦІЙНЕ ПІДПРИЄМСТВО «ТЕХНОПАРК»

Інноваційна активність будь-яких територій будь-якої країни, як правило, залежить від історичних передумов, має галузеву залежність та повинна розвиватись з урахуванням особливостей існування певного регіону. Держава має в своєму арсеналі механізми стимулювання інноваційної діяльності, таких, наприклад, як надання ресурсів, та запровадження пільг, у тому числі податкових. Тому специфіка інноваційної активності певного регіону має бути врахована при запровадженні просторових інноваційних стратегій, які повинні знаходитись у сфері пріоритетних інтересів територіальних громад та, відповідно, у сфері відповідальності територіальної влади на місцях [1, с. 20].

За нормативно визначеним у Законі України «Про інноваційну діяльність» принципом державну підтримку одержують суб'єкти господарювання всіх форм власності, що реалізують в Україні інноваційні проекти, і підприємства всіх форм власності, які мають статус інноваційних. Так підприємство, що розробляє, виробляє і реалізує інноваційні продукти і / або продукцію чи послуги, обсяг яких у грошовому вимірі перевищує 70 відсотків його загального обсягу продукції і / або послуг набуває статус інноваційного, що відповідно до вказаного закону може функціонувати у вигляді технопарку [2].

Однак, у визначенні правової природи та організаційно-правової форми технологічних парків немає єдності. Нормативне поняття «технопарк» є більш широким ніж юридична особа. З однієї сторони, технопарк є або юридичною особою або групою юридичних осіб, що функціонують на підставі договору про спільну діяльність. Відповідно до Закону України «Про спеціальний режим інноваційної діяльності технологічних парків» технопарк визначається як суб'єкт зі спеціальним статусом, який є юридичною особою або групою юридичних осіб, що діють відповідно до договору про спільну діяльність без створення юридичної особи та без об'єднання вкладів з метою створення організаційних засад виконання проектів технологічних парків з виробничого впровадження наукоємних розробок, високих технологій та забезпечення промислового випуску конкурентоспроможної на світовому ринку продукції [3].

З іншої сторони, технологічний парк позиціонується як територія зі спеціальним режимом функціонування - спеціальна (вільна) економічна зона. Так, згідно зі ст. 3 Закону України «Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон» та ст. 403 Господарського кодексу України на території України можуть створюватися спеціальні (вільні) економічні зони різних функціональних типів: вільні митні зони і порти, експортні, транзитні зони, митні склади, технологічні парки, технополіси, комплексні виробничі зони, туристично-рекреаційні, страхові, банківські тощо. Окремі економічні зони можуть поєднувати в собі функції, властиві різним типам спеціальних (вільних) економічних зон, зазначених у цій статті [4].

Встановлення спеціальних режимів функціонування певних територій або суб'єктів інноваційної діяльності є одним із засобів стимулювання впровадження інновацій. Регіональна інноваційна політика має включати форми державного і місцевого стимулювання інноваційної активності, у тому числі шляхом організації спеціальних режимів діяльності інноваційне активних підприємств та територій [5, с. 363], запровадженням відповідних регіональних бюджетних програм для фінансової підтримки інноваційне активних підприємств, створювати привабливі умови для виникнення підприємств, готових для прийняття статусу технологічного парку.

Спеціальний режим інноваційної діяльності передбачає надання технопаркам, їх учасникам та спільним підприємствам державної підтримку у вигляді певних пільгових умов для реалізації ними проектів за пріоритетними напрямками діяльності технопарку на 15 років та діє при виконанні його конкретних, відповідних проектів, які пройшли експертизу та на які отримано свідоцтво про реєстрацію [3]. Таким чином спеціальний режим інноваційної діяльності технопарку фактично передбачає встановлення спеціального режиму виконання певного інноваційного проекту цієї інноваційної структури [6, с. 97].

Однак законом залишаються не унормовані питання щодо правового статусу суб'єктів, які для реалізації інноваційного проекту утворюють технологічний парк, що здійснюється шляхом створення спільного підприємства або із залученням співвиконавців при обранні такої форми технопарків коли технопарк організується як група осіб, що діє на підставі договору про спільну діяльність [6, с. 98]. У цьому випадку договір про спільну діяльність повинен обов'язково визначати правові підстави їх участі у проекті, а також містити положення про розподіл майнових прав на об'єкти права інтелектуальної власності та інноваційну продукцію та продукти між учасниками технопарку.

Держава сприяє інноваційній діяльності технологічних парків шляхом державної фінансової підтримки та цільового субсидування проектів технологічних парків [3]. Для фінансової підтримки проектів технологічних парків запроваджується бюджетна програма підтримки діяльності технологічних парків. Нажаль, передбачена законом норма щодо наявності щорічної окремої бюджетної програми підтримки діяльності технопарків у Державному бюджеті України є декларативною, оскільки за весь час з моменту прийняття закону така програма у Державному бюджеті запропонована не була [7, с. 192].

Іншою формою держаної підтримки інноваційної діяльності технопарків згідно із законом є цільові субсидії. Для реалізації проектів технологічних парків технологічним паркам, їх учасникам та спільним підприємствам, що виконують проекти технологічних парків, державою надаються цільові субсидії у вигляді: сум ввізного мита, що нараховуються згідно з митним законодавством України, при ввезенні в Україну для реалізації проектів технологічних парків нових устаткування, обладнання та комплектуючих, а також матеріалів, які не виробляються в Україні.

Ми згодні, що *«цей по суті пільговий порядок оподаткування технопарків у Законі трактується як надання державою цільових субсидій»* [7, с. 193]. Є вочевидь, що звичайний зміст категорії «субсидія» відповідає формі прямого державного фінансування, що поняття «цільові субсидії технологічних парків» за фактичним змістом передбачає надання податкових преференцій, а правовими нормами спеціального Закону України «Про спеціальний режим інноваційної діяльності технологічних парків» фактично передбачено надання податкової пільги зі сплати ввізного мита [7, с. 193].

Таким чином, існують неузгодженості поняття «технологічний парк» та його правового статусу в спеціальному та загальному законодавстві. Окрім того, спостерігається підміна поняття «податкова пільга» на поняття «цільова субсидія». В чинному законодавстві відсутні податкові пільги як форма стимулювання діяльності інноваційних підприємств, встановлення спеціального режиму інноваційної діяльності для технологічних парків стикається з колізіями, пов'язаними з компетенцією органів державної влади, що здійснюють державну реєстрацію технопарків, та повноваженнями Верховної Ради України, щодо вносення змін до Закону України «Про спеціальний режим інноваційної діяльності технологічних парків» та визначати конкретний перелік «режимних» технопарків. Наявність визначених та інших нормативних прогалів та колізій вимагає внесення відповідних змін до господарського, податкового та спеціального в сфері інноваційної діяльності законодавства.

Використані джерела:

1. Скотт Р. Инновационная стратегия Великобритании / Р. Скотт // Форсайт. – 2009. – № 4 (12). – С. 16-21.
2. Про інноваційну діяльність: Закон України від 04.07.2002. – Чинний з 07.08.2002 // Урядовий кур'єр. – 2002. – 07 серпня.
3. Про спеціальний режим інноваційної діяльності технологічних парків: Закон України від 16.07.1999. – Чинний з 27.08.1999 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 32. – С. 57.
4. Господарський кодекс України від 16.01.2003. – Чинний з 01.01.2004 // Голос України. – 2003. – 14 березня.
5. Економіко-правові теоретичні та практичні аспекти переходу економіки України на інноваційну модель розвитку : монографія / О.П. Орлюк, О.Б. Бутнік-Сіверський, Н.М. Мироненко та ін. – К. : ТОВ «Лазуріт-Поліграф», 2010. – 416 с.
6. Розвиток та стимулювання інноваційної діяльності (економіка, право, міжнародний досвід) : монографія / за наук. Ред. О.Б. Бутнік-Сіверського : кол. Авторів : О.П. Орлюк, О.Б. Бутнік-Сіверський, Г.О. Андрощук. – К. : НДІ ІВ НАПрНУ, 2014. – 364 с.
7. Стан та законодавче забезпечення розвитку науки та науково-технічної сфери держави : матер. парлам. слухань у Верховній Раді України 2 липня 2014 р. / Верховна Рада України, Комітет з науки і освіти ВРУ ; упорядники М.М. Шевченко, С.В. Семенюк, Г.О. Андрощук. – К. : Парлам. вид-во, 2015. – 744 с.



Самбір Ольга Євгенівна,

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

ПІДСТАВИ ДЛЯ НАБУТТЯ ПРАВА КОМУНАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ

У ч. 1 ст. 142 Конституції України визначено, 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» [1]. Отже, інститут комунальної власності являє собою матеріальну та фінансову основу місцевого самоврядування.

Відповідно до ч. 1 ст. 327 Цивільного кодексу України у комунальній власності є майно, у тому числі грошові кошти, яке належить територіальній громаді [2]. Згідно з ч. 1 ст. 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» територіальним громадам сіл, селищ, міст, районів у містах належить право комунальної власності на рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, землю, природні ресурси, підприємства, установи та організації, в тому числі банки, страхові товариства, а також пенсійні фонди, частку в майні підприємств, житловий фонд, нежитлові приміщення, заклади культури, освіти, спорту, охорони здоров'я, науки, соціального обслуговування та інше майно і майнові права, рухомі та нерухомі об'єкти, визначені відповідно до закону як об'єкти права комунальної власності, а також кошти, отримані від їх відчуження. Спадщина, визнана судом відумерлою, переходить у власність територіальній громаді за місцем відкриття спадщини [3].

Розглянемо підстави для набуття права комунальної власності. Так, відповідно до ч. 2 ст. 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» підставою для набуття права комунальної власності є передача майна територіальним громадам безоплатно державою, іншими суб'єктами права власності, а також майнових прав, створення, придбання майна органами місцевого самоврядування в порядку, встановленому законом [3]. Згідно з ч. 3 ст. 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» територіальні громади сіл, селищ, міст, районів у містах безпосередньо або через органи місцевого самоврядування можуть об'єднувати на договірних засадах на праві спільної власності об'єкти права комунальної власності, а також кошти місцевих бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, установ та організацій і створювати для цього відповідні органи і служби [3].

Цивільний кодекс України [2] також передбачає випадки переходу майна у власність територіальної громади (комунальну власність):

1) після спливу одного року з дня взяття на облік безхазяйної нерухомої речі органом, що здійснює державну реєстрацію прав на нерухоме майно, вона за заявою органу, уповноваженого управляти майном відповідної територіальної громади, може бути передана за рішенням суду у комунальну власність (ч. 2 ст. 335 Цивільного кодексу України);

2) якщо особа, яка знайшла загублену річ, подасть органів місцевого самоврядування письмову заяву про відмову від набуття права власності на неї, ця річ переходить у власність територіальної громади (ч. 2 ст. 338 Цивільного кодексу України);

3) знайдені транспортні засоби передаються на зберігання Національній поліції, про що робиться оголошення в друкованих засобах масової інформації; якщо протягом шести місяців від дня опублікування цього оголошення власник або інша особа, яка має право вимагати повернення транспортного засобу, не будуть виявлені або вони не заявлять про свої права на транспортний засіб, Національна поліція має право продати його, а суму виторгу внести на спеціальний рахунок у банку. Якщо протягом трьох років колишній власник транспортного засобу не вимагатиме передання йому суми виторгу, ця сума переходить у власність територіальної громади, на території якої було знайдено транспортний засіб (ч. 2 ст. 338 Цивільного кодексу України);

4) у разі відмови особи, у якої бездоглядна домашня тварина була на утриманні та в користуванні, від набуття права власності на неї ця тварина переходить у власність територіальної громади, на території якої її було виявлено (ч. 2 ст. 341 Цивільного кодексу України);

5) якщо лікування потерпілого від злочину проводилося закладом охорони здоров'я, що є у державній власності, у власності Автономної Республіки Крим або територіальної громади, кошти на відшкодування витрат на лікування зараховуються до відповідного бюджету (ч. 3 ст. 1206 Цивільного кодексу України);

б) держава, Автономна Республіка Крим, територіальні громади, юридичні особи мають право зворотної вимоги до фізичної особи, винної у вчиненні злочину, у розмірі коштів, витрачених на лікування особи, яка потерпіла від цього злочину (ч. 2 ст. 119-1 Цивільного кодексу України);

7) спадщина, визнана судом відумерлою, переходить у власність територіальної громади за місцем відкриття спадщини (ч. 3 ст. 1277 Цивільного кодексу України);

8) сторонами у договорі дарування можуть бути фізичні особи, юридичні особи, держава Україна, Автономна Республіка Крим, територіальна громада (ч. 1 ст. 720 Цивільного кодексу України).

Слід також зазначити, що територіальні громади можуть бути суб'єктами права

спільної часткової власності (ч. 2 ст. 356 Цивільного кодексу України), а також суб'єктами права спільної сумісної власності, якщо інше не встановлено законом (ч. 2 ст. 368 Цивільного кодексу України). Крім того, відповідно до ч. 1 ст. 374 Цивільного кодексу України суб'єктами права власності на землю (земельну ділянку) є фізичні особи, юридичні особи, держава, територіальні громади [2]. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні вказує, що створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов та формування кадрового складу для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень здійснюється з дотриманням низки принципів, серед яких визначення матеріальною основою місцевого самоврядування майна, зокрема **землі, що перебуває у власності територіальних громад сіл, селищ, міст (комунальній власності), об'єктів спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, району, області**, а також належної бази оподаткування [4].

Стаття 29 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [3] визначає повноваження щодо управління комунальною власністю. Так, до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать:

а) власні (самоврядні) повноваження:

1) управління в межах, визначених радою, майном, що належить до комунальної власності відповідних територіальних громад;

2) встановлення порядку та здійснення контролю за використанням прибутків підприємств, установ та організацій комунальної власності відповідних територіальних громад;

3) заслуховування звітів про роботу керівників підприємств, установ та організацій комунальної власності відповідних територіальних громад;

4) підготовка і внесення на розгляд ради пропозицій щодо порядку та умов відчуження комунального майна, проектів місцевих програм приватизації та переліку об'єктів комунальної власності, які не підлягають приватизації; організація виконання цих програм; підготовка і внесення на розгляд ради пропозицій щодо визначення сфер господарської діяльності та переліку об'єктів, які можуть надаватися у концесію, подання раді письмових звітів про хід та результати відчуження комунального майна;

б) делеговане повноваження:

погодження в установленому порядку кандидатур для призначення на посаду керівників підприємств, установ та організацій, розташованих на відповідній території, які перебувають у державній власності.

Відповідно до ч. 9 ст. 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» сільські, селищні, міські, районні в містах (у разі їх створення) ради мають право:

1) вносити пропозиції про передачу або продаж у комунальну власність відповідних територіальних громад підприємств, установ та організацій, їх структурних підрозділів та інших об'єктів, що належать до державної та інших форм власності, якщо вони мають важливе значення для забезпечення комунально-побутових і соціально-культурних потреб територіальних громад;

2) на переважне придбання в комунальну власність приміщень, споруд, інших об'єктів, розташованих на відповідній території, якщо вони можуть бути використані для забезпечення комунально-побутових та соціально-культурних потреб територіальних громад;

3) мати об'єкти комунальної власності за межами відповідних адміністративно-територіальних одиниць [3].

Отже, чинне законодавство визначає досить широкий перелік підстав для набуття права комунальної власності. Згідно з чч. 4-5 ст. 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» районні та обласні ради від імені територіальних громад сіл,

селищ, міст здійснюють управління об'єктами їхньої спільної власності, що задовольняють спільні потреби територіальних громад. Органи місцевого самоврядування від імені та в інтересах територіальних громад відповідно до закону здійснюють правомочності щодо володіння, користування та розпорядження об'єктами права комунальної власності, в тому числі виконують усі майнові операції, можуть передавати об'єкти права комунальної власності у постійне або тимчасове користування юридичним та фізичним особам, здавати їх в оренду, продавати і купувати, використовувати як заставу, вирішувати питання їхнього відчуження, визначати в угодах та договорах умови використання та фінансування об'єктів, що приватизуються та передаються у користування і оренду [3]. Право комунальної власності територіальної громади захищається законом на рівних умовах з правами власності інших суб'єктів. Об'єкти права комунальної власності не можуть бути вилучені у територіальних громад і передані іншим суб'єктам права власності без згоди безпосередньо територіальної громади або відповідного рішення ради чи уповноваженого нею органу, за винятком випадків, передбачених законом.

Використані джерела:

1. Конституція України від 28.06.1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
2. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. № 435-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – №№ 40-44. – Ст. 356.
3. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
4. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>



Склонна Наталія Василівна,

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

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС МІСЦЕВИХ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ

Керування справами у суспільстві здійснюється усіма механізмами публічної влади, що представляється і державою, й іншими публічними інститутами. Однак найбільший організаційний потенціал сконцентрований у системі виконавчої влади. Рухи, зміни в громадянському суспільстві породжують реакцію влади, і ця реакція походить, передусім, від виконавчої влади як найрухливішої частини державного механізму. Це пояснюється тим, що в її руках зосереджені основні важелі впливу на процеси, які відбуваються в суспільстві.

Метою публікації є проведення аналізу окремих аспектів місцевої державної виконавчої влади, представлені місцевими державними адміністраціями, з'ясування їх місця та ролі в системі виконавчої влади як ланки єдиної системи органів виконавчої влади.

Місцева державна адміністрація є місцевим органом виконавчої влади і входить до системи органів виконавчої влади та в межах своїх повноважень здійснює виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізує повноваження, делеговані їй відповідною радою.

Місцева державна адміністрація в межах своїх повноважень здійснює виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізує повноваження, делеговані їй відповідною радою. Особливості здійснення виконавчої влади у містах Києві та Севастополі визначаються окремими законами України.

Місцеві державні адміністрації діють на засадах:

- відповідальності перед людиною і державою за свою діяльність;
- верховенства права;
- законності;
- пріоритетності прав людини;
- гласності;
- поєднання державних і місцевих інтересів [1].

Місцеве управління за будь-яких часів перебувало під пильною увагою центральної влади. Без існування місцевого управління не було б можливості впроваджувати в життя загальнодержавну політику. Яскравим прикладом державного управління на місцевому рівні було існування інституту намісництва. За часів царської Росії генерал-губернатор був головою місцевої адміністрації кількох губерній, які очолювали відповідні губернатори. В руках губернаторів зосереджувалася вся влада на місцях.

У політико-правових актах Української Народної Республіки – незалежної Української держави, що була проголошена в листопаді 1917 року, – містяться перші відомості про загальні принципи «державної адміністрації», місцевого управління і місцевого самоврядування. Більш конкретно про це йдеться в роботах голови Центральної Ради М.С. Грушевського. В Українській Народній Республіці ставка була зроблена на місцеве самоврядування, а про управління з боку державних органів вченими не сказано ані слова, хоча саме через його недосконалість Центральна Рада так і не змогла відстояти і зміцнити незалежність Української Народної Республіки [2, с.63-64].

Місцеві державні адміністрації та їх голови при здійсненні своїх повноважень відповідальні перед Президентом України.

Місцеві державні адміністрації та їх голови при здійсненні своїх повноважень відповідальні перед повноважень відповідальні перед Кабінетом Міністрів України та підзвітні і підконтрольні йому.

Місцеві державні адміністрації на відповідній території взаємодіють з сільськими, селищними і міськими радами, їх виконавчими органами та сільськими, селищними і міськими головами, сприяють у здійсненні ними власних повноважень місцевого самоврядування, зокрема у вирішенні питань економічного, соціального та культурного розвитку відповідних територій, зміцнення матеріальної та фінансової бази місцевого самоврядування, контролюють виконання наданих їм законом повноважень органів виконавчої влади, розглядають та враховують у своїй діяльності пропозиції депутатів, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб [1].

На особливу увагу заслугове питання делегування повноважень місцевих рад місцевим державним адміністраціям і навпаки. Слід зазначити, що законодавче поле з цього питання не є досконалим. Так, не визначені умови делегування повноважень, порядку здійснення делегованих повноважень, порядку набрання чинності та введення в дію актів а також визначити систему контролю з питань делегованих повноважень. Є потреба і в законодавчому визначенні принципів делегування повноважень, в тому числі таких, як законність, субсидарність, добровільність, підконтрольність, підзвітність [3, с.54].

Голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України на строк повноважень Президента України. Перші заступники та заступники голів районних державних адміністрацій призначаються на посади головами районних державних адміністрацій за погодженням з відповідними заступниками голів обласних державних адміністрацій. Керівник апарату обласної, Київської та Севастопольської міської держадміністрації призначається на посаду та звільняється з посади відповідним головою обласної, Київської і Севастопольської міської держадміністрації за погодженням з Державним Секретарем Кабінету Міністрів України. Керівники управлінь, відділів та інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду та звільняються з посади головами відповідних державних адміністрацій за погодженням з органами виконавчої влади вищого рівня.

Основною функцією місцевих державних адміністрацій як органів виконавчої влади є правозастосовча, в межах якої вирізняються три підфункції: організаційно-виконавча, регулятивно-управлінська та юрисдикційна. Організаційно-виконавча підфункція передбачає організацію виконання Конституції, законів України, а також підзаконних актів глави держави та органів виконавчої влади вищого рівня. Регулятивно-управлінська підфункція виглядає як діяльність з керівництва економікою, фінансами, культурою, освітою, охороною здоров'я та іншими сферами суспільного життя на відповідній території.

До правових форм діяльності місцевих держадміністрацій належать:

- нормотворча;
- правозастосовча;
- контрольна;
- установа.

Апарат місцевої державної адміністрації у процесі виконання покладених на нього завдань взаємодіє з управліннями, відділами та іншими структурними підрозділами місцевої державної адміністрації (апарат обласної, Київської і Севастопольської міської державної адміністрації – також з апаратами районних державних адміністрацій), з виконавчими органами (апаратами) рад.

Організація роботи апарату місцевої державної адміністрації здійснюється відповідно до регламенту місцевої державної адміністрації, інструкції з діловодства в місцевій державній адміністрації, а також положення про апарат, які затверджуються головою місцевої державної адміністрації [4, с.274].

Місцеві державні адміністрації є органами персональної діяльності, тому основною організаційно-правовою формою їх роботи є видання правових актів управління, які є підзаконними і тому видаються у рамках та з метою виконання законів. За своєю юридичною природою вони можуть визначати правила поведінки у сфері державного управління, тобто бути нормативними, а також викликати деякі юридичні наслідки щодо виникнення, зміни та припинення конкретних правовідносин, тобто бути індивідуальними. Нормативно-правові акти місцевих державних адміністрацій, які стосуються прав та обов'язків громадян або мають загальний характер, підлягають оприлюдненню і набирають чинності з моменту їх оприлюднення, якщо самими актами не встановлено пізніший термін введення їх у дію.

Акти місцевих державних адміністрацій ненормативного характеру, прийняті в межах їх повноважень, набирають чинності з моменту їх прийняття, якщо самими актами не встановлено пізніший термін введення їх у дію. Ці акти доводяться до їх виконавців, а при потребі – оприлюднюються.

Використані джерела:

1. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р. (зі зм. та доп.) // ВВРУ. – 1999. – № 20. – Ст. 190.
2. Петренюк П.В. Національне адміністративне право / П.В. Петренюк. – К., 2014. – 357 с.
3. Коваль Л.В. Адміністративне право України: курс лекцій / Л.В. Коваль. – К., 2013. – 205 с.
4. Державне управління. / За ред. А.Ф. Мельник. – К. : Знання-Прес, 2013. – 343 с.



Стельманичук Маргарита Михайлівна,
студентка 2-го курсу юридичного факультету
Херсонського державного університету

**ЗНАЧЕННЯ АГРАРНОЇ ГАЛУЗІ ГОСПОДАРСТВ
В ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ**

Україна володіє потужним агропромисловим потенціалом та має величезні перспективи розвитку сільського господарства. Аграрний сектор гарантує продовольчу безпеку та незалежність нашої країни, забезпечує значну частину сільського населення робочими місцями та формує валовий внутрішній продукт.

На жаль, значний експортний потенціал сільськогосподарської продукції цілком не використовується. На думку О.В. Радчука [1, с.6] причинами цього є:

- нерозвинена інфраструктура, що призводить до збільшення вартості виробництва, високих втрат продукції під час транспортування або зберігання;
- відсутність послідовної державної політики з розвитку сільського господарства, що призводить до неефективного використання державних коштів на підтримку сільського господарства;
- обмежений доступ до фінансових ресурсів сільськогосподарських виробників.

Сьогодні головним торговельним партнером України є Європейський Союз, адже до нього спрямовується 32,1 % українського експорту. Проте зростання цього показника у 2014 р. порівняно з 2013 р., є незначним – лише 5,2 % [2, с.5-8]. Змінити цю ситуацію на краще має економічна частина Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, яка вступила у дію з 1 січня 2016 року. Вона передбачає взаємне зниження тарифних обмежень та надання безмитного доступу в рамках квот. Тобто Україна та ЄС скасують імпорتنі мита приблизно на 97 % та 96,3 % тарифних ліній, відповідно [3]. Головними перевагами зони вільної торгівлі є :

- відкриття європейського ринку для українських виробників;
- зростанні привабливості країни для іноземних інвесторів;
- можливість вирішувати торгові суперечки згідно з правилами Світової організації торгівлі (СОТ);
- розвиток та стимулювання конкуренції та обмеження монополізму;
- розширення номенклатури товарів на внутрішньому ринку;
- гармонізація митних процедур та підвищення ефективності діяльності митних органів в контексті сприяння торгівлі;
- підвищення обсягів двосторонньої торгівлі і, як наслідок, збільшення надходження валютних коштів;

- покращення доступу до якісної імпоротної техніки та устаткування [4].

Отже, незважаючи на певні досягнення в розвитку аграрної політики України, ще багато питань чекають на вирішення.

На створення сприятливого інвестиційного клімату у вільних економічних зонах значною мірою впливають органи місцевого самоврядування. Адже ведення будь-якого господарства постійно вимагає швидкого вирішення проблем, моніторингу успіхів та невдач, яких зазнає суб'єкт господарювання, а виконання цих завдань народ покладає саме на муніципальну владу. Повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад охоплюють сферу регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища, галузі зовнішньоекономічної діяльності, житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку, будівництва, а отже безпосередньо впливають на розвиток господарства конкретного регіону. Також, у світлі останніх подій на органи місцевого самоврядування має покладатися обов'язок визначити природно-ресурсний потенціал своєї області. Наприклад, на Півночі України доцільно організовувати зони, спеціалізовані на випуск хімічних волокон, окремих видів продукції машинобудування, будівельних матеріалів, в тому числі на обробку граніту. В свою чергу на Півдні слід сприяти розвитку рекреаційного бізнесу, адже цьому регіону пощастило мати два моря.

Хоч створення зони вільної торгівлі торкнеться, насамперед, експортерів української продукції, масштабна гармонізація законодавства, технічних регламентів, санітарних та фітосанітарних норм згодом стосуватиметься тих, хто продає продукцію навіть виключно на внутрішньому ринку [5]. Тобто конкурентоспроможність й успіх на європейському ринку буде залежати насамперед від самого підприємства чи конкретного приватного підприємця. Що ж стосується завдань органів державної влади, то, на думку І.В. Кобути, вони повинні здійснити наступні кроки [6, с.31-38]:

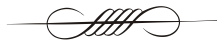
- розроблення державних програм розвитку сільського господарства на основі чітко визначених пріоритетів;
- спрощення процедури купівлі-продажу землі сільськогосподарського призначення та підтримка орендних відносин;
- застосування стандартів якості та безпеки продукції відповідно до міжнародних вимог;
- диверсифікація продукції;
- виділення цільових державних субсидій, як на розвиток сільського господарства, так і на інфраструктуру, яка його обслуговує;
- запровадження програми навчання сільськогосподарських виробників;
- запровадження пільгових умов виробничої діяльності для новостворених сільськогосподарських виробництв.

Тобто, досягти позитивного результату можна лише шляхом створення ефективних форм взаємодії між місцевими органами державної виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та органом господарського розвитку й управління вільної економічної зони, на засадах взаємної зацікавленості.

Отже, поступове входження до світового економічного простору, посилення процесів глобалізації, лібералізації торгівлі вимагають адаптації до нових та динамічних умов. Забезпечити гідну конкурентоспроможність на європейському ринку можна лише шляхом подальшого удосконалення аграрної політики. Важливо пам'ятати, що Угода про політичну асоціацію й економічну інтеграцію між Україною та ЄС, в основі якої лежить зона вільної торгівлі, відкриває перед нами багато можливостей, але й покладає не менше обов'язків.

Використані джерела:

1. Угода про Асоціацію між Україною та ЄС [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/article?artid>
2. Радчук О.В. Дослідження можливих наслідків входження України до ЗВТ / О.В. Радчук // Економіка. Фінанси. Право. - 2009. - №8. - С. 5-8.
- 3 Динаміка експорту України у 2014 році [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://knteu.kiev.ua/file/MTc=/ede82e61d58773bb17b94e3fa3epdf>
4. Копитко Т. Зона вільної торгівлі для України: мрії чи реальна перспектива / Т. Копитко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://nbuviar.gov.ua/index.php>.
5. Акуленко Любов. Початок режиму вільної торгівлі з ЄС. Які зміни чекають на український бізнес / Любов Акуленко, Олександра Бровко, Вікторія Микуляк [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.eurointegration.com.ua/articles/2015/11/26/7041241/>
6. Кобута І.В. Аграрні аспекти створення зони вільної торгівлі між Україною та ЄС / І.В. Кобута // Актуальні проблеми економіки. – 2010. – № 4. – С. 31-38.



Сторожук Ірина Петрівна,

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

**ПРИНЦИП ОПТИМАЛЬНОГО ПОЄДНАННЯ ЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ТА
ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ**

Твердження про поєднання централізації та децентралізації у здійсненні публічної влади породило багато невизначеностей у термінології як державного управління, так і місцевого самоврядування.

Аналіз наукової літератури показав, що децентралізація (як і централізація) розглядається одночасно і принципом, і процесом. Поділяючи дану точку зору необхідно визначити співвідношення між принципом та процесом. Будь-який процес ґрунтується на певних засадах – основоположних ідеях які надають процесу цілісності та спрямованості. Отже принципи передують, закладають основу процесу, а потім і супроводжують його реалізацію, а відтак категорія «принцип» є визначальною до «процесу».

Стосовно організації місцевого управління (місцевого самоврядування і місцевих органів виконавчої влади на місцях) принцип централізації та децентралізації в системі запропонованої класифікації принципів відноситься до основних.

Конституція проголосивши Україну суверенною і незалежною, демократичною, соціальною, правовою державою (ст.1) із принципами гарантованого місцевого самоврядування (ст. 7), тим самим закріпила децентралізацію публічної влади, децентралізовану систему державного управління і децентралізацію державної влади на місцевому рівні. Ці принципи визначають тип відносин між центральними та місцевими органами влади і управління, тобто між центральними органами влади і управління та органами місцевого управління. Отже, перший рівень на якому діє даний принцип стосовно місцевого управління умовно можна назвати *зовнішнім* – систему суб'єктів якого складають центральні органи влади і управління та органи місцевого управління.

Однак це не єдиний прояв даного принципу в місцевому управлінні. Дія принципу централізації та децентралізації поширюється і на органи місцевого управління безпосередньо і цей рівень умовно можна назвати *внутрішнім*. Принцип централізації та децентралізації на цьому рівні реалізується у взаємовідносинах органів виконавчої влади на місцях, а саме місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування.

Реалізація принципу централізації та децентралізації на кожному з рівнів має свої особливості.

Зміст принципу централізації та децентралізації на зовнішньому рівні залежить від цілої низки факторів та зумовлений особливостями історичного розвитку конкретної держави.

У будь-якій державі відповідний рівень централізації публічної влади є присутнім, і більше того – доцільним і необхідним. Але за умови розвитку та панування авторитарного та тоталітарного режимів, відсутності розвинутих елементів громадянського суспільства рівень централізації владних повноважень наближується до критичного, – гіперцентралізації влади і практично існує лише державне управління центрального рівня з декоративними ознаками нижчих рівнів. Підтвердженням може слугувати досвід державного управління в демократичних європейських країнах та радянський досвід, який свідчить, що централізація влади на певному етапі призводить до неефективності та навіть недієздатності системи публічного управління. Натомість, саме децентралізація влади з сильними інститутами місцевого самоврядування сьогодні є основою організації місцевого управління в розвинутих країнах, що підтвердила свою економічну перевагу над централізованою владою.

Під час реалізації процесів децентралізації держави, постає питання про зміну внутрішньої організації нещодавно централізованої держави, яка прагне налагодити більш ефективну організацію державного управління та внутрішніх зв'язків. Країна, яка прагне побудувати оптимальну структуру публічної влади неминуче постане перед необхідністю реорганізації внутрішніх державних відносин центрального рівня з місцевими. Такі процеси переважно супроводжується певними ознаками децентралізації системи організації публічної влади та розробки переліку засобів обґрунтованого втручання центрального рівня у внутрішні справи місцевого рівня.

Тому побудова гармонічної системи дій суб'єктів владних відносин під час децентралізації публічної влади, в унітарній державі, повинна мати кілька істотних ознак.

По-перше, презумується право центрального рівня публічної влади на застосування всього комплексу правових засобів щодо захисту своєї державної, економічної і правової єдності.

По-друге, інструменти захисту інтересів центрального рівня і санкції по відношенню до порушників у середині держави мають бути чітко врегульовані у законі.

Констатація та доведення хоча б одної з закріплених у законі підстав дає право центральному рівню організації публічної влади вживати відповідних заходів, які отримали назву інституту „державного втручання”.

Основою для застосування засобів „державного втручання” є порушення вимог Конституції, тих її положень, що гарантують збереження цілісності державного устрою країни, єдність її правового простору.

Інститут „державного втручання” як система взаємоузгоджених правових норм повинна бути визначена законодавством та регламентувати: а) умови для застосування засобів „державного втручання”; б) правову основу їх застосування; в) склад суб'єктів „державного втручання”; г) перелік органів, що мають право застосовувати відповідні засоби; д) процедури застосування засобів „державного втручання”; є) тимчасові чи

постійні зміни у державному устрої, що спричинені застосуванням засобів „державного втручання”.

Засоби „державного втручання” закріплюються Конституцією України (ст. 106) і законодавством (ст. 78 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та інші) як система політичних, економічних та організаційних засобів із захисту принципів державного устрою держави. А саме можливість введення режиму надзвичайного стану, прямого президентського правління, розпуску представницьких органів влади і призначення нових виборів, відміна незаконного рішення органів місцевого управління.

Які саме з наведеного вище переліку засобів „державного втручання” держава, що прагне оптимізувати систему організації публічної влади, має використовувати у своїй внутрішній політиці – це суверене право держави. Однак необхідно дотримуватись доцільності, обґрунтованості, законності застосування таких заходів та запровадження певного засобу втручання у внутрішні справи місцевого рівня, що не має обмежувати права та свободи людини, порушувати природні права місцевого рівня крім випадків, передбачених законом.

Таким чином, можна зробити висновок, що в окремих чітко визначених Конституцією та законом випадках втручання центрального рівня у внутрішні справи місцевого рівня допускається однак лише в інтересах всього суспільства.

Крім того проявами централізації на зовнішньому рівні потрібно визнати наявність зобов'язань держави. Тобто на законодавчому рівні встановлюється перелік обов'язкових повноважень органів місцевого управління (включаючи і органи виконавчої влади на місцях і органи місцевого самоврядування) які вони зобов'язані виконувати в інтересах всього суспільства не залежно від бажання. Такими можна визнати повноваження в сфері мобілізаційної підготовки та мобілізації, або ж обов'язок надати необхідні приміщення, забезпечити їх охорону, надати транспортні засоби, засоби зв'язку та інше під час виборів народних депутатів та багато інших.

Отже, на зовнішньому рівні централізація, в чітко визначених законом рамках, необхідна для не допущення повної автономізації адміністративно-територіальних одиниць та з метою гарантування збереження цілісності державного устрою країни і єдності її правового простору.

Децентралізацію відносно місцевого управління взагалі (як діяльності місцевих органів державного управління та органів самоврядування) потрібно розглядати як комплексний процес перетворень, спрямованих на посилення ролі місцевого управління, розширення участі громадянського суспільства в процесах прийняття важливих політичних рішень. Тобто, місцеве управління у відносинах з центральним рівнем управління потрібно розглядати як децентралізацією публічної влади на місцях.

Децентралізація на зовнішньому рівні передбачає процедуру розподілу та перерозподілу повноважень між центральним та місцевими органами де децентралізація місцевого управління – це не процес поділу держави, а керований перерозподіл функцій та повноважень управління. Причому повноваження центральних органів управління можуть бути залишені за ним тільки за умови неможливості їх виконання на місцевому рівні. Так, ще Ж. Ведель, обґрунтовуючи необхідність децентралізації, стверджував, що «децентралізація, передаючи безпосередньо в руки зацікавлених осіб управління справами, має переваги демократичного характеру», причому демократизм «більш реальний в місцевих масштабах, ніж в загальнонаціональному» [1, с. 397]. Крім того, передача повноважень на місцевий рівень може і повинна сприяти зниженню транзакційних витрат, підвищенню ефективності і створенню стимулів для розвитку місцевої економіки. Отже, головним завданням процесу децентралізації на нинішньому етапі повинно бути чітке розмежування сфер діяльності, функцій та відповідальності між

різними рівнями влади. Це дозволяє отримати певний засіб вирішення конфліктів, а також є одним з методів досягнення ефективності діяльності держави.

В Європейському Союзі Маастрихтським договором [2, с.31] запроваджено субсидіарність, як можливість індивідууму вносити свою частку у вирішення соціальних проблем, завжди має забезпечуватися на найнижчому практичному рівні. У цьому значенні субсидіарність є опозиційно вираженою стосовно централізації та надмірного самоуправління на місцевому рівні.

Субсидіарність передбачає достатньо високий ступінь фінансової та адміністративної децентралізації. Важливим і нескладним, але дещо спрощеним показником адміністративної децентралізації є коефіцієнт відношення видатків місцевих органів влади до національного ВВП. Найбільш високі значення цього показника в Європі зареєстровані у північних країнах, де через місцеві органи влади витрачається понад 20% ВВП. У країнах Центральної та Східної Європи цей показник, як правило, нижчий і не перевищує 10% [3, с.7].

У кожній країні, де місцевому управлінню притаманні процеси децентралізації, можна виділити певні властиві йому загальні ознаки:

1. Законодавство зобов'язує органи місцевого управління дотримуватись не лише закону, а й прямо вказує на здійснення ним загальної, державної політики. Місцеве управління визначається в законодавстві, як своєрідна ланка управління державою.

2. Місцеві колективи вибирають колегіальні представницькі органи (ради), які перш за все відстоюють місцеві інтереси. Але до місцевої адміністрації, управлінського апарату закон становить особливі вимоги, які забезпечують вплив держави на місцевому рівні [4, с. 468-469].

3. При децентралізації місцеві органи не зовсім самостійні в прийнятті рішень. Наприклад, якщо місцевий бюджет буде затверджений без урахування державних потреб і інтересів, в нього можуть бути примусово внесені поправки і включені статті, що передбачають обов'язкові видатки, наприклад, на фінансування освіти.

4. При децентралізації місцеве управління знаходиться не лише під прямим наглядом держави і її органів, але й під постійним контролем. Який є не лише законодавчий, фінансовий і судовий, але й контроль з боку прокуратури.

Використані джерела:

1. Ведель Ж. Административное право Франции / Ж. Ведель; [пер. с фр.]. – М. : Прогресс, 1973. – 512 с.
2. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація: монографія / [В.Б. Авер'янов, І.А. Грицяк, С.Д. Дубенко та ін.]; відп. ред. Н.Р. Нижник. – К. : Вид-во УАДУ, 1997. – 448 с.
3. Степанов И.М. Советская государственная власть / И.М. Степанов. – М. : Юридическая литература, 1970. – 148 с.
4. Арановский К.В. Государственное право зарубежных стран : Учебное пособие / К.В. Арановский. – [3-е изд.]. – М. : Норма-Инфра-М; ИД “Форум”, 2000. – 488 с.



Тітова Наталія Володимирівна,
доцент кафедри теорії та історії держави і права
Хмельницького університету управління та права,
кандидат історичних наук

ОРГАНІЗАЦІЯ САМОВРЯДУВАННЯ АДВОКАТІВ У 2-Й ПОЛЬСЬКІЙ РЕСПУБЛІЦІ

Після здобуття незалежності Республікою Польща в 1918 році на її теренах розпочато творення цілісної адміністративної системи. Цей процес виявився не простим завданням, оскільки в межах Польщі існувало дев'ять різних систем управління, що склалися на територіях, які до цього часу перебували в складі Пруссії, Російської та Австро-Угорської імперій.

В рамках цього процесу робилися спроби уніфікації діяльності системи професійного самоврядування. Одним з перших нормативно-правових актів в цій сфері стала Конституція, прийнята 17 березня 1921 р. Стаття 68 основного закону Польської Республіки встановлювала, що: «На рівні змісцевим самоврядуванням спеціальним законом буде створене господарське (професійне) самоврядування для окремих сфер господарського життя, а саме: ізбиземлеробські, торгові, промислові, ремісничі, найманої праці та ін., об'єднані в Головну Господарську Ізбу Республіки, співпраця яких з державною владою з питань керівництва господарським життям і в сфері законотворчості має бути урегульована окремими законами» [1].

В свою чергу, в II Польській Республіці було створено юридичні підстави для діяльності п'яти професійних корпорацій, а саме ізб адвокатських, нотаріальних, лікарських, лікарсько-дентистичних, а також аптекарських [2, с. 70].

Розкриваючи більш детально питання функціонування системи адвокатського самоврядування, слід зазначити, що до 1932 року на території Польщі не існувало цілісного законодавства, яке б на нормативному рівні регулювало діяльність не лише органів адвокатського самоврядування, а й в цілому адвокатури.

Наприклад, адвокатські ізби, що утворювались на теренах, які раніше входили до складу Російської імперії, діяли на підставі декрету від 24 грудня 1918 р. Відповідно до цього документу створювались адвокатські ізби, які об'єднували адвокатів та адвокатів-стажистів, працюючих на окремих територіях, на які поширювали свою юрисдикцію конкретні апеляційні суди. Зокрема, в зазначений спосіб організовувалися адвокатські ізби на території Варшавського, Люблінського, Луцького і Віленського округів.

До органів управління адвокатської ізби входили: загальні збори, рада та дисциплінарний суд. Декретом підкреслювалась також роль декана, який репрезентував адвокатську раду, керував її діяльністю, головував на її засіданнях, а також виконував її ухвали.

Найвищим самоврядним органом мала бути Головна Адвокатська Рада, яка вела власне дисциплінарне судочинство, а також здійснювала нагляд за діяльністю адвокатських ізб. До складу Головної Адвокатської Ради входили адвокати, які обиралися на загальних зборах адвокатських ізб строком на 2 роки [2, с. 70-71].

На територіях, які входили до складу Пруссії функціонування адвокатського самоврядування здійснювалося відповідно до закону від 1 липня 1878 р. Організація самоврядування на цих територіях була подібною до колишніх територій Російської імперії.

Дещо іншою була ситуація на землях, які тривалий термін входили до складу Австро-Угорської імперії, де й надалі певний час зобов'язував австрійський адвокатський статут від 6 липня 1868 р. Так, відповідно до цього статуту членами ізби

не могли бути адвокати-стажисти. В структурі адвокатського самоврядування функціонували: пленарне зібрання, відділ та дисциплінарна рада як дисциплінарний суд 1-ї інстанції. Функцію суду 2-ї інстанції виконував натомість Верховний Суд Польської Республіки [3, с. 63].

Уніфіковане адвокатське самоврядування, яке охоплювало своєю дальністю цілу територію країни, було введено розпорядженням Президента Польської Республіки «Право про устрій адвокатури» від 7 жовтня 1932 р. Зазначене розпорядження набуло чинності 1 листопада 1932 р. Саме з цього моменту устрій польської адвокатури був урегульований єдиним нормативно-правовим актом.

Через шість років, а саме 4 травня 1938 р., розпорядження Президента Польської Республіки було замінено законом з тією самою назвою [2, с. 72].

До основних завдань адвокатського самоврядування відповідно до закону відносились:

- внесення осіб до реєстру адвокатів і адвокатів-стажистів, а також виключення їх з цього реєстру;
- нагляд за професійною діяльністю адвокатів та збереження ними засад гідності адвокатського стану;
- встановлення і впровадження принципів професійної етики;
- здійснення дисциплінарного і товариського судочинства;
- керування професійною підготовкою і навчанням адвокатів-стажистів;
- визначення захисників і уповноважених сторін;
- управління майном самоврядних органів адвокатського самоврядування;
- надання на прохання органів державної влади висновків про проекти законодавчих актів або розпоряджень, а також висловлення своєї позиції в справі застосування положень чинного законодавства.

До складу відповідної адвокатської ізби входили всі адвокати і адвокати-стажисти, місцеперебування яких співпадало з територією області відповідного апеляційного суду. Адвокатська ізба вважалася окремою юридичною особою, а її керівними органами були: загальні збори, окружна адвокатська рада, дисциплінарний суд та ревізійна комісія. Зазначені органи обиралися на три роки (за винятком ревізійної комісії), при цьому щороку переобиралася 1/3 складу органу.

Загальні збори скликалися раз на рік, але існувала можливість їх скликання в надзвичайному порядку за пропозицією окружної ради адвокатів, ревізійної комісії, Головної Адвокатської Ради або 1/5 адвокатів адвокатської ізби. Членами керівних органів адвокатської ізби могли бути обрані адвокати зі стажем адвокатської діяльності не менше п'яти років. До компетенції загальних зборів відносились:

- вибір членів окружної адвокатської ради, дисциплінарного суду і ревізійної комісії;
- вибір членів Головної Адвокатської Ради;
- ухвалення бюджету адвокатської ізби і встановлення розміру внесків для членів ізби;
- контроль за діяльністю окружної адвокатської ради.

Окружна адвокатська рада реалізовувала усі завдання, які відповідно до норм законодавства не були віднесені до повноважень інших керівних органів адвокатської ізби. Зі складу ради раз на рік обиралися: декан, віце-декани, секретар, скарбник, бібліотекар, а також перший речник і дисциплінарний речник.

Основні завдання ревізійної комісії були пов'язані з контролем за господарською і фінансовою діяльністю, що здійснювалася окружною адвокатською радою. До її складу входило щонайменше три члени та два їх заступника. З числа членів строком на 1 рік склад ревізійної комісії обирав голову ревізійної комісії.

Органом, уповноваженим на прийняття рішень за результатами дисциплінарних проваджень, був дисциплінарний суд. Керівництво дисциплінарним судом здійснював голова та два (інколи один) віце-голови, які обиралися з числа членів дисциплінарного суду. Дисциплінарний суд діяв як суд 1-ї інстанції в справах адвокатів та адвокатів-стажистів за винятком проваджень, порушених відносно керівного складу адвокатської ізби. Зокрема, дисциплінарний суд розглядав дисциплінарні справи з приводу:

- порушення обов'язків адвокатами;
- скоєння вчинків, які ганьблять гідність професії адвоката;
- негідних вчинків адвоката, скоєних перед внесенням до реєстру адвокатів, про які не було відомо на момент такого внесення.

За наслідками розгляду справи дисциплінарний суд мав право: винести зауваження, оголосити догану, призупинити адвокатську діяльність на час від трьох місяців до двох років, позбавити права виконання професії адвоката на час від двох до десяти років, виключити особу з реєстру адвокатів. Дисциплінарний суд також міг застосувати додаткові види покарання. Наприклад, в разі оголошення догани суд міг додатково накладити штраф від 50 до 5 000 злотих.

На загальнодержавному рівні найвищим органом адвокатського самоврядування була Головна Адвокатська Рада, до складу якої входило двадцять чотири особи, в тому числі: дванадцять осіб, які призначалися Президентом Польської Республіки, по три члени з кожної ізби, що вибиралися загальними зборами цих ізб. З числа членів Головної Адвокатської Ради вибиралися строком на один рік голова, віце-голови, секретар, скарбник, члени Виконавчого Відділу, Вищий Дисциплінарний Суд, перший речник і дисциплінарні речники. Члени Головної Адвокатської Ради вибирали також ревізійну комісію з числа членів ради. Завдання органів на загальнодержавному рівні були подібними до їх відповідників на регіональному рівні. Разом з тим, слід зауважити, що до основних завдань Головної Адвокатської Ради відносилось:

- видання вказівок щодо діяльності органів адвокатського самоврядування, принципів виконання професії, а також навчання стажистів;
- ухвалення регламентів і нагляд за діяльністю органів ізб;
- розгляд скарг на рішення окружних рад;
- встановлення розміру вступного внеску претендента на зайняття адвокатською діяльністю, ухвалення бюджету Головної Адвокатської Ради, а також визначення долі участі окремих ізбв покритті видатків Головної Адвокатської Ради;
- надання на прохання органів державної влади висновків про проекти законодавчих актів або розпоряджень, а також висловлення своєї позиції в справі застосування положень чинного законодавства [4].

Отже, на території II Польської Республіки була створена розгалужена система органів адвокатського самоврядування, що гарантувала з однієї сторони можливість саморегуляції різноманітних процесів, що відбувалися в середині адвокатського середовища Польської Республіки, а з іншої – створювала реальні механізми діалогу між органами державної влади та представниками адвокатської професії.

Таким чином, можемо констатувати, що у II Речі Посполитій був накопичений величезний досвід розбудови самоврядування адвокатів, який може бути успішно використаний і в нашій державі в умовах сучасного реформування усієї системи представництва та захисту прав і законних інтересів людини та громадянина.

Використані джерела:

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r. // Dziennik Ustaw. – 1921. - № 44. – Poz. 267. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19210440267>
2. Antkowiak P. Samorząd zawodowy w Polsce / P. Antkowiak. – Warszawa-Poznań : Dom wydawniczy ELIPSA, 2012. – 334 s.
3. Kmiecik R. Z badań nad samorządem zawodowym w Polsce / R. Kmiecik. – Poznań : Wydawnictwo Naukowe WNPiD UAM, 2010. – 181 s.
4. Prawo o ustroju adwokatury : Ustawa z dnia 4 maja 1938 r. - Dziennik Ustaw. – 1938.- № 33. – Poz. 289 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19380330289>



Токар Алла Миколаївна,

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

Бабій Олена Михайлівна,

студентка відділення перепідготовки спеціалістів відділення заочної форми навчання юридичного факультету Хмельницького університету управління та права

ОРГАНИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК СУБ'ЄКТИ ДЕРЖАВНОЇ РЕЄСТРАЦІЇ ЮРИДИЧНИХ ОСІБ ТА ФІЗИЧНИХ ОСІБ - ПІДПРИЄМЦІВ

Одним із принципів місцевого самоврядування в Україні є правова, організаційна та матеріально-фінансова самостійність в межах повноважень, визначених Конституцією України, законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», а також іншими законами. Для реалізації даного принципу та забезпечення гарантованого державою права та реальної здатності територіальної громади самостійно або через органи та посадових осіб вирішувати питання місцевого значення в країні проводиться реформа місцевого самоврядування. Метою реформи місцевого самоврядування є децентралізація, тобто передача повноважень та бюджетних надходжень від державних органів до органів місцевого самоврядування, передусім, забезпечення спроможності місцевого самоврядування самостійно, за рахунок власних ресурсів, вирішувати питання місцевого значення, в тому числі й при наданні реєстраційних послуг.

В рамках реформування системи надання послуг у сфері державної реєстрації 26 листопада 2015 року Верховна Рада України прийняла в новій редакції Закон України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань» (далі Закон) [1]. Нова редакція даного закону спрямована на децентралізацію влади та передбачає передачу органам місцевого самоврядування, місцевим держадміністраціям, нотаріусам та акредитованим суб'єктам повноважень з надання адміністративних послуг у сфері державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців. Водночас, положення, відповідно до яких органам місцевого самоврядування державою делегуються повноваження по реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців набули чинності з 1 січня 2016 року.

З метою децентралізації та демонополізації адміністративних сервісів у сферах державної реєстрації бізнесу суб'єктами державної реєстрації (окрім реєстрації

політичних партій та інших громадських формувань) визначено виконавчі органи сільських, селищних та міських рад, Київська та Севастопольська міські, районні, районні у містах Києві та Севастополі державні адміністрації, нотаріуси, а також юридичні особи публічного права за умови їх акредитації в установленому порядку.

Процес передачі функцій реєстрації бізнесу до органів місцевого самоврядування тривав до кінця квітня 2016 року. Так, відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України від 6 квітня 2016 року №261-р [2] припинилися повноваження територіальних органів юстиції з питань державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб - підприємців у Вінницькій, Волинській, Дніпропетровській, Донецькій, Житомирській, Київській, Кіровоградській, Івано-Франківській, Львівській, Миколаївській, Полтавській, Сумській, Тернопільській, Харківській, Херсонській, Черкаській, Чернігівській областях. Хмельницьким міськрайонним управлінням юстиції послуги з реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців припинились надаватись відповідно до аналогічного розпорядження Кабінету Міністрів України від 20 квітня 2016 р. № 304-р [3].

За Міністерством юстиції України та його територіальними органами залишаються лише повноваження з:

- державної реєстрації обласних, регіональних і республіканських професійних спілок, їх організацій та об'єднань, структурних утворень політичних партій, регіональних (місцевих) творчих спілок, територіальних осередків всеукраїнських творчих спілок, обласних, республіканських Автономної Республіки Крим, Київської та Севастопольської міських організацій роботодавців та їх об'єднань, постійно діючих третейських судів;
- контролю за діяльністю у сфері державної реєстрації прав та державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців;
- розгляду скарг на рішення, дії або бездіяльність державних реєстраторів, суб'єктів державної реєстрації прав та прийняття обов'язкових до виконання рішень,
- організації роботи з підготовки та підвищення кваліфікації державних реєстраторів.

Метою даного процесу було – покращання обслуговування громадян і, що особливо важливо, мінімізація ризиків корупції. Переведення державних реєстраторів під керівництво органів місцевого самоврядування зроблено законодавцями для того, щоб позбутися принципів централізації та монополії, які мали місце.

Державна реєстрація, тобто засвідчення факту створення юридичної особи та засвідчення факту набуття фізичною особою статусу підприємця є важливим етапом легального здійснення діяльності суб'єктами господарювання.

Здійснення підприємницької діяльності без державної реєстрації розглядається, як адміністративне правопорушення, а в окремих випадках трактується як карний злочин. Тому, державна реєстрація є обов'язковою, і дуже важливо, щоб сама процедура була простою та зручною для будь-якої особи.

Передавши повноваження органам місцевого самоврядування законодавець частково подумав про надання послуг з реєстрації бізнесу у селах та невеликих містах. Чому частково? Тому що місцеві ради мають право, але не обов'язок брати на себе функції державних реєстраторів. Сільські, селищні та міські ради (крім рад міст обласного та/або республіканського Автономної Республіки Крим значення) здійснюють функції державної реєстрації після прийняття на своїх пленарних засіданнях рішень про здійснення повноважень суб'єктів державної реєстрації виконавчими органами таких рад за умови інституційної готовності до реалізації зазначених повноважень. Це пов'язано з тим, що на місцях ще немає достатньої матеріальної бази та відповідних кваліфікованих спеціалістів.

Отже, як передача реєстраційних функцій на місця відобразиться на практиці, звісно ж покаже час.

До повноважень суб'єктів державної реєстрації в особі органів місцевого самоврядування належить:

- забезпечення прийому документів, поданих для державної реєстрації та проведення реєстраційних дій;
- ведення Єдиного державного реєстру та надання відомостей з нього;
- формування та зберігання реєстраційних справ та інші повноваження передбачені іншими нормативно-правовими актами.

Організаційною структурою, яка забезпечує виконання покладених на місцеве самоврядування повноважень щодо державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців у міських, селищних та сільських радах є відділи державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців або окремі реєстратори.

Державними реєстраторами, які перебувають в трудових відносинах з суб'єктом державної реєстрації можуть бути громадянин України, які мають вищу освіту та відповідають відповідним кваліфікаційним вимогам.

У своїй діяльності відділи, а також окремі державні реєстратори підзвітні і підконтрольні, сільським, селищним та міським радам, згідно розподілу обов'язків.

Втручання будь-яких органів, їх посадових осіб, громадян, юридичних осіб та громадських формувань у діяльність державного реєстратора під час проведення реєстраційних дій, крім випадків, передбачених законом, забороняється і тягне за собою відповідальність.

У межах своєї компетенції державні реєстратори:

- здійснюють державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб - підприємців;
 - проводять державну реєстрацію змін до установчих документів юридичних осіб та державну реєстрацію зміни імені, прізвища, по-батькові або місця знаходження фізичної особи - підприємця.
 - здійснюють внесення до Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців змін, які не потребують державної реєстрації;
 - проводять взяття на облік, зняття з обліку суб'єктів господарювання в зв'язку з зміною адміністративного району;
 - проводять державну реєстрацію припинення юридичних осіб та державну реєстрацію припинення підприємницької діяльності фізичними особами-підприємцями;
 - надають на запити фізичних осіб та юридичних осіб інформацію з Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців;
 - отримують у встановленому порядку від органів влади, підприємств, установ та організацій інформацію, необхідну для виконання покладених завдань згідно з чинним законодавством;
 - проводять реєстраційні дії щодо створення або ліквідації відокремлених підрозділів юридичних осіб;
 - здійснюють формування та ведення реєстраційних справ відповідно до законодавства про реєстрацію;
 - здійснюють оформлення, видачу та засвідчення документів в паперовій формі, що містяться в відповідній реєстраційній справі;
 - забезпечують внесення до Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців відомостей про державну реєстрацію припинення особи на підставі рішення суду;
 - виконують інші функції, що випливають з покладених на них завдань.
- Державний реєстратор безпосередньо відповідає за комплектність документів, які

надаються заявником для здійснення реєстраційних дій, дотримання передбачених законодавством термінів проведення реєстраційних дій, за виконання відділом і його посадовими особами положення про відділ і посадових інструкцій.

Визначивши органи місцевого самоврядування, а саме виконавчі комітети сільських, селищних та міських рад суб'єктами державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб –підприємців, держава тим самим забезпечила громадян правом вільного вибору як суб'єкта державної реєстрації так і можливість здійснення реєстрації бізнесу в будь-якому куточку України. Аналіз статистичних даних щодо здійснення реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб підприємців в місті Хмельницькому за шість місяців 2016 року вказує на збільшення показників порівняно з таким періодом часу у 2015 році. Так, зареєстровано 1337 фізичних осіб-підприємців, що на 383 особи більше ніж у попередньому році. Слід відмітити також значне зменшення кількості державної реєстрації припинення фізичних осіб-підприємців 965, що на 3472 осіб менше ніж у 2015 році.

Органи місцевого самоврядування мають не лише сприяти реалізації права на підприємницьку діяльність, а також охороняти це право від протиправних посягань. Тому їм слід знаходити баланс між доступністю, відкритістю, спрощенням процедур, розумністю строків, поширенням електронного урядування з одного боку та з іншого боку, дотриманням прав всіх заінтересованих осіб, гарантуванням достовірності даних Реєстру, запобіганням підробок.

Використані джерела:

1. Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань : Закон України від 15.05.2003 № 755-IV (в редакції від 26.11.2015 року) // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 2. – Ст.17.

2. Про припинення надання адміністративних послуг з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців деякими органами державної реєстрації, утвореними Міністерством юстиції: розпорядження Кабінету Міністрів України від 6 квітня 2016 р. № 261-р // Офіційний вісник України. – 2016. – № 30. – Ст. 1215.

3. Про припинення надання адміністративних послуг з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців деякими органами державної реєстрації, утвореними Міністерством юстиції: розпорядження Кабінету Міністрів України від 20 квітня 2016 р. № 304-р // Офіційний вісник України. – 2016. – № 33. – Ст. 1302.



Требик Людмила Петрівна,

*старший викладач кафедри публічного управління та адміністрування
Хмельницького університету управління та права*

АКТИВІЗАЦІЯ СОЦІАЛЬНО-ТЕХНОЛОГІЧНОЇ ВЗАЄМОДІЇ УПРАВЛІНСЬКИХ КАДРІВ РЕГІОНУ З ГРОМАДОЮ

Оцінка розвитку інформаційно-комунікаційних технологій, інформатизації усіх видів діяльності як фактора побудови інформаційного суспільства вимагає активізації інформаційно-комунікаційної взаємодії органів публічного управління з громадою та громадянами.

Нині необхідно вести мову не про інформаційно-комунікаційні відносини, а про інформаційно-комунікаційну взаємодію української громади з органами державної влади та органами місцевого самоврядування. На нашу думку, це суттєво, адже сам термін "взаємодія" визначається як інституціоналізований і стійкий процес впливу індивідів, соціальних груп, інститутів один на одному в ході реалізації їхніх інтересів. Змістовно така соціальна взаємодія виступає як обмін діяльністю. Її результатами є: досягнення узгодження особливих інтересів громади та її жителів як важливого соціального утворення, задоволення їхніх потреб, розвиток соціальних якостей, покращення умов життєдіяльності.

Технологія соціальної взаємодії покликана своєчасно вирішити соціальні протиріччя з метою досягнення балансу актуалізованих інтересів та максимально повної самореалізації особистістю свого творчого потенціалу [1, с. 61-62].

У понятті "взаємодія" закладено значення активності й безперервності контактів взаємозацікавлених суб'єктів, якими в нашому дослідженні виступають УКР, ОДВ, ОМС, територіальні громади та їх жителі.

Виходячи з положення про те, що в реальному житті, як і в управлінні, має місце діалектична взаємодія соціальної та технологічної системи, О. Тоффлер розкриває основну значимість технологічних нововведень, які "пропонують можливість нових рішень суспільних, філософських і навіть особистісних проблем. Вони змінюють весь духовний світ людини, її спосіб мислення та погляди на оточення" [1, с. 62-63].

У цьому контексті необхідно виділити основні форми технологічного рівня соціальної детермінації інформаційно-комунікаційної взаємодії УКР, територіальної громади:

- рівень розвитку людських ресурсів;
- організаційно-технологічна складова людської діяльності;
- технологічно-управлінські відносини.

При цьому, важливим є врахування основних напрямів оптимізації інформаційно-комунікаційної взаємодії [2, с.26, 27, 104]:

- недопущення інформаційного перенавантаження шляхом фільтрації інформації, яка надходить, встановлення черговості для переробки повідомлень залежності від їх значимості, рівномірного розподілу інформації по різних каналах;
- зменшення спотворень і втрат інформації за рахунок зниження її надмірності, повторення повідомлення, її верифікації, усунення посередників у потоці інформації;
- збільшення обсягів інформації в каналах зворотного зв'язку;
- підвищення швидкості інформаційних потоків.

Від урахування цих напрямів у діяльності управлінського персоналу регіонального рівня залежить якість життя жителів територіального об'єднання. Під терміном якості життя ми розуміємо інтелектуальну характеристику об'єктивних і суб'єктивних умов життєдіяльності, які виражають задоволеність людини, групи, суспільства усіма рівнями життя. Це поняття виокремлюється та характеризується в контексті зіставлення з рівнем чи стандартом життя, якісною складовою задоволення матеріальних і культурних потреб людей.

Необхідно при цьому зазначити, що підвищення якості життя розглядається як важлива умова удосконалення всього способу життя людей: зміцнення довіри населення до влади, створення матеріально-технічної бази місцевого самоврядування, здійснення низки соціальних програм тощо [1, с. 153-154].

Ми погоджуємося з тими науковцями, які вважають, що поняття "якість життя" пересікається з такими поняттями, як "спосіб, стиль, рівень життя", "ціннісні установки", "особистісне сприйняття умов проживання", "індекс щастя", "життєва задоволеність". Саме тому доцільно виділити їх об'єднаний компонент, яким є їх ключова мета. Вона

полягає в комфортності проживання, під якою ми розуміємо комплексну ситуаційну характеристику соціально-економічних, екологічних та інших умов проживання населення [3, с. 54-55].

При цьому важливо, на нашу думку, враховувати відмінності в пріоритетах показників комфортного проживання за пірамідою А. Маслоу для людини, соціуму, організації (рис. 1.) [3, с. 358].

Як видно з рис. 1., саме середовище проживання, його фактичний стан та потенціальні можливості розвитку мають стати основою для максимального використання ІКТ у щоденній діяльності УКР та ОДВ й ОМС в цілому. Результатом використання такого підходу стане гнучка перебудова систем пріоритетів під впливом середовища. Причому її основними властивостями стане адаптивність, саморегульованість, самоконтрольованість, які необхідні особливо в сучасних умовах децентралізації влади та реалізації усіх стратегічних реформ.

Використанні джерела:

1. Теория управления : социально-технологический подход. Энциклопедический словарь [Текст] / под ред. Иванова В.Н., Патрушева В.И.; Акад. наук социал. технологий и местного самоуправления. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Муниципальный мир, 2004. – 672 с.
2. Иванов В.Н. Инновационные социальные технологи государственного и муниципального управления [Текст] / В.Н. Иванов, В.И. Патрушев. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : ЗАО "Изд-во "Экономика", 2001. – 327 с.
3. Иванов В.В. Государственное и муниципальное управление с использованием информационных технологий [Текст] / В.В. Иванов, А.Н. Коробова. – М. : ИНФРА-М, 2014. – 383 с.

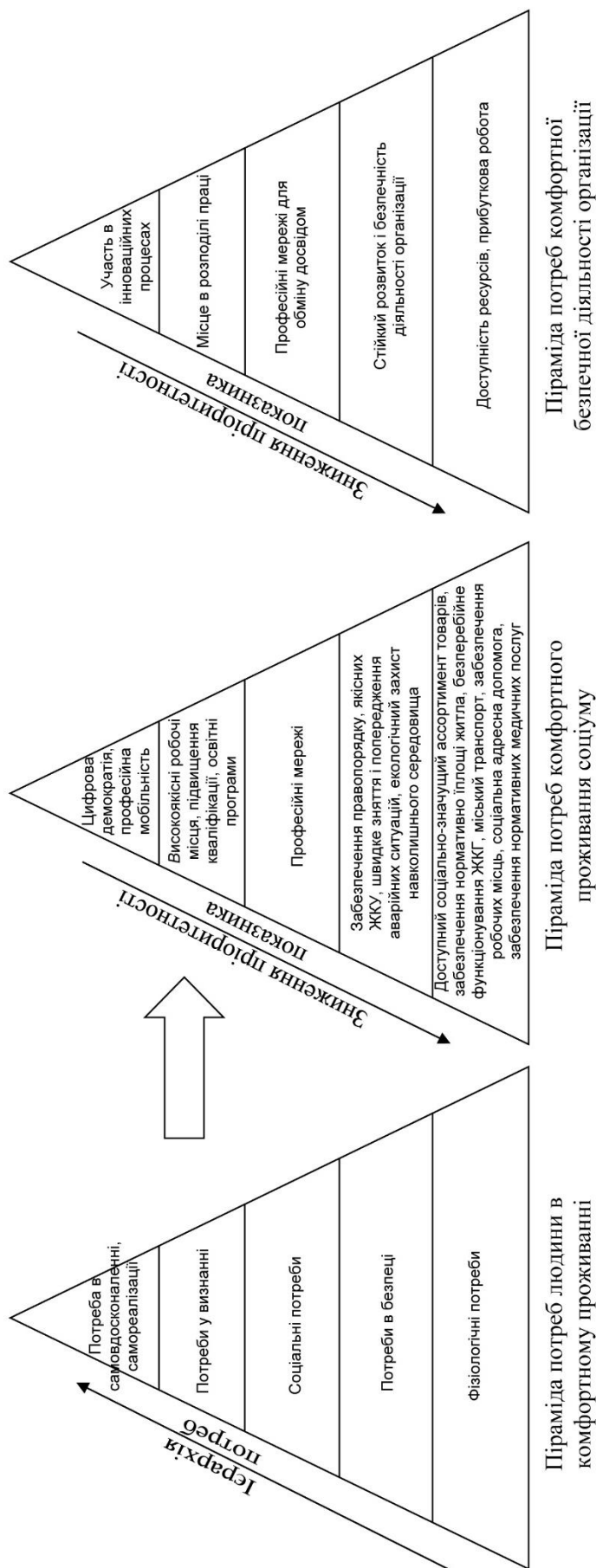


Рис.1. Розставлення пріоритетів показників комфортного проживання людини, соціуму, організації (за пірамідою А. Маслоу)*
 *- розроблено автором

*Шеляженко Юрій Вадимович,
аспірант Університету «КРОК»*

АВТОНОМІЯ СУБ'ЄКТІВ МУНІЦИПАЛЬНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИН

У преамбулі до Європейської хартії місцевого самоврядування вказується на необхідність існування органів місцевого самоврядування, які мають створені на демократичній основі органи, уповноважені приймати рішення, і широку автономію щодо своїх повноважень, шляхи і засоби здійснення цих повноважень, а також ресурси, необхідні для їх виконання та реалізації права громадян безпосередньо брати участь в управлінні на місцевому рівні [1]. Крім того, сучасним міжнародним стандартом прав людини є визнання особистої автономії приватних осіб і організацій [2].

Ян Сікману в "Логіці автономії" вказує, що автономія є центральною ідеєю сучасної практичної філософії і в буквальному розумінні означає самоуправління [3]. Однак принцип автономії кожного суб'єкта права і загалом природно-правовий, екзистенційний підхід поки тільки починає торувати шлях у вітчизняній правовій науці, долаючи позитивістську монополізацію права та абсолютизм у баченні нормотворчої ролі держави. Ця тенденція помітна і в муніципальному праві України.

Наприклад, Конституцією України передбачено встановлення виключно законами України, прийнятими Верховною Радою України, засад місцевого самоврядування і територіального устрою України; місцеві вибори також, як правило, призначає Верховна Рада України. Таким чином, конституційне право громад самостійно вирішувати питання місцевого значення обмежується низкою встановлених законом повноважень, частина з яких є делегованими і можуть бути відкликані, та й від територіальних змін за розчерком пера парламентарів місцеві громади не застраховані. Здійснення прямого народовладдя місцевими громадами унеможливлено через відсутність закону про місцевий референдум. До останнього часу місцеві громади не формували списки своїх членів та практично не організували захист громадського порядку, бо ці повноваження поклалися на державні правоохоронні органи. Не сприяє утвердженню автономії органів місцевого самоврядування невизначеність із розмежуванням повноважень обласних, районних та міських (сільських, селищних) рад, довільні рішення парламенту про об'єднання громад та зміни статусу міста Києва, довільні рішення міських рад про утворення та ліквідацію районних у місті рад.

Водночас, деякі діячі місцевого самоврядування успішно захищають автономію громад в судовому порядку, як, наприклад, у справі № 800/265/16, в якій Вищий адміністративний суд України постановою від 1.06.2016 р. визнав незаконною і скасував з мотивів перевищення парламентом конституційних повноважень Постанову Верховної Ради України «Про дострокове припинення повноважень Коцюбинської селищної ради у зв'язку з діями, що порушують Конституцію України і Закони України, підривають засади місцевого самоврядування, суперечать інтересам територіальної громади смт. Коцюбинське, та призначення позачергових виборів» від 14 квітня 2016 року № 1108-VIII, а Верховний Суд України залишив це рішення у силі [4].

У зв'язку із муніципальними правовідносинами природно-правовий принцип особистої автономії було визнано Конституційним Судом України. В рішенні у справі за конституційним поданням Жашківської районної ради Черкаської області щодо офіційного тлумачення положень частин першої, другої статті 32, частин другої, третьої статті 34 Конституції України № 2-рп/2012 від 20 січня 2012 року Конституційний Суд України вказав, що неможливо визначити абсолютно всі види поведінки фізичної особи у сферах особистого та сімейного життя, оскільки особисті та сімейні права є частиною природних прав людини, які не є вичерпними, і реалізуються в різноманітних і

динамічних відносинах майнового та немайнового характеру, стосунках, явищах, подіях тощо. Право на приватне та сімейне життя є засадничою цінністю, необхідною для повного розквіту людини в демократичному суспільстві, та розглядається як право фізичної особи на автономне буття незалежно від держави, органів місцевого самоврядування, юридичних і фізичних осіб, зазначає Конституційний Суд України [5].

Співвідношення автономії громади із особистою автономією приватних осіб вже ставало предметом розгляду Європейського Суду з прав людини (ЄСПЛ), причому суд визнав пріоритет особистої автономії в справі № 44647/98 «Пек проти Сполученого Королівства» (Peck v. the United Kingdom) у рішенні від 28 січня 2003 року. Скарга була пов'язана із відеоспостереженням на вулицях, запровадженим місцевою радою. Заявник страждав від депресії через особисті та сімейні проблеми і йшов один з кухонним ножом в руках по центральним вулицям Брентвуду та намагався вчинити суїцид, перерізавши собі вени. Побачивши на роздоріжжі людину з ножом, оператор відеоспостереження з місцевої ради сигналізував поліції. Заявник був затриманий, у нього відібрали ніж, надали медичну допомогу і доправили у відділок, де його обстежив та лікував доктор, після чого він був звільнений без пред'явлення обвинувачення та відвезений додому співробітниками поліції. Йому не повідомили, що його поведінка записувалася на відеоплівку. У подальшому місцева рада випустила прес-реліз про успішне партнерство між системою відеоспостереження і поліцією з двома ілюстраціями, на яких фігурував заявник з ножом і його обличчя не було приховане, а відеозапис було надано телеканалам. В результаті фотографія заявника у негідній ситуації потрапила на перші шпальти газет та випуски кримінальної хроніки на телебаченні із загальною аудиторією близько 9 млн. осіб, ситуацію смакували у жовтій пресі під заголовками на зразок «Попався!», і серед знайомих заявника дехто впізнав його обличчя, що ускладнило його стосунки з людьми. Скарги до місцевої ради, органів саморегулювання телевізійної журналістики, судів були відхилені з посиланням на те, що відеозапис здійснювався законно, в публічному місці з правомірною метою запобігання злочинам. ЄСПЛ зазначив, що право на повагу до приватного і сімейного життя, гарантоване статтею 8 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, захищає право на ідентичність і розвиток особистості, а також право встановлювати і розвивати відносини з іншими людьми і зовнішнім світом, включаючи діяльність професійного і ділового характеру; існує зона відносин людини з іншими людьми, навіть в публічному контексті, які можуть підпадати під захист приватного життя; оскільки місцева рада, ЗМІ та суди Сполученого Королівства не взяли до уваги право заявника визначати своє приватне життя і можливість ознайомлення з ним інших осіб, ЄСПЛ визнав порушення у цій справі права на повагу до приватного життя [6].

Можна погодитись із Б. Гулдом, який вказує, що право і прагнення людини контролювати своє життя вимагають перегляду усталених уявлень про співвідношення приватного та публічного, що стають все менш адекватними сучасним реаліям одержимості безпекою і тотального стеження [7]. Легітимна влада в умовах правового плюралізму виключає монополізацію публічного, в т.ч. ототожнення із державним, місцевим чи корпоративним, оскільки кожен суб'єкт може керуватися автономним правом як у вільному самовизначенні (приватна сфера), так і у самовизначенні за згодою інших (публічна сфера) у відносинах, які не мають на меті звужувати чи порушувати межі автономії інших. За згодою суб'єкта права частина його приватної сфери може стати публічною, якщо суб'єкт шукатиме згоди в цій частині з іншими суб'єктами. Коли ж у правовідносинах створюється спільний суб'єкт права, частина публічної сфери учасників відносин, пов'язана із створенням цього спільного суб'єкта, стає приватною сферою спільного суб'єкта, але приватна сфера учасників відносин не стає приватною сферою спільного суб'єкта без окремої згоди учасників. Тому, на нашу думку, вартовід

дискурсу адміністрування публічних просторів органами місцевого самоврядування приходиться до дискурсу про верховенство мети публічних просторів, які слід розглядати як форму свободи, створеної у взаємодії автономних суб'єктів для отримання максимальної користі від установлених правовідносин, відкритої для участі та перспектив, керованої законами власного устрою як автономний суб'єкт.

Як зазначає Д. Моклі, права людини на свободу, особисту недоторканність і повагу до приватного життя мають гарантуватися в тих ситуаціях, коли виключення людини з публічного простору конфліктувало б зі свободою особи розпоряджатися своїм життям відповідно до власних ідей [8]. Захист публічного простору від зловживань може передбачати легальний примус, але не гноблення, а нерозумні обмеження автономії та участі призводять до повстання. Під час акції Occupy Wall Street (Нью-Йорк, 2011 р.) в міському парку приватної форми власності новими правилами власник заборонив встановлювати намети; протестуючі ігнорували заборону, посилаючись на те, що закон не має зворотної дії в часі й на те, що акція протесту є легітимною з огляду на саму концепцію публічного простору. Коли міський голова заявив, що поліція очистить парк від протестуючих, тисячі з них зібралися о шостій годині ранку захищати наметове містечко. Зіткнувшись із великим натовпом, поліція змушена була відмовитися від планів виселення протестуючих із парку. Такий самозахист права на мирні зібрання – виняткова форма захисту прав людини в умовах, коли не спрацьовує судовий захист, хоча суди мають захищати особисту автономію в публічних просторах, в т.ч. згідно з рішеннями ЄСПЛ у справах «Гелан і Квінтон проти Англії», «Станков та Об'єднана Македонська Організація Ілнден проти Болгарії», рішенням Конституційного Суду України № 6-рп/2016 від 8.09.2016 р. про скасування дозвільного порядку публічного проведення релігійних зібрань та обрядів [9].

В Європі та Америці відомі й випадки судового захисту автономії працівників у трудових відносинах з органами місцевого самоврядування. Зокрема, у рішенні № С-13/94 від 11 січня 1994 року в справі «П. проти С. та Ради Графства Корнуолл» (P v S and Cornwall County Council) Європейський Суд Справедливості визнав протиправним звільнення транссексуала через зміну статі, посилаючись на необхідність поваги до гендерного самовизначення людини і дотримання її права не зазнавати дискримінації за ознакою статі. А Верховний Суд Канади у рішенні в справі № 24990 від 28 травня 1997 року у справі «Годбот проти міста Лонгвуй» (Godbout v. Longueuil City) підтвердив рішення судів нижчих інстанцій щодо протиправності звільнення працівника муніципалітету за порушення вимоги проживати у межах міста, встановленої для того, щоб поживити місцеву економіку; суд вказав, що особиста автономія у вільному виборі місця проживання відноситься до фундаментальних свобод.

У підсумку, в законодавстві України номінально закріплено автономію суб'єктів муніципально-правових відносин, однак дія відповідних норм права є нестабільною. Для подолання тенденцій до нехтування правом автономії суди мають послідовно захищати це право. Існуючі демократичні механізми реалізації особистої автономії у місцевому самоврядуванні (громадянські свободи, звернення громадян та електронні петиції, місцеві вибори, тощо) пропоную посилювати скасуванням заборон т.зв. стихійної торгівлі із забезпеченням розумної відповідальності за шкідливу економічну діяльність, вилучити із діючого законодавства правові інструменти силового створення місцевою владою монополій у сфері вуличної торгівлі та зовнішньої реклами і протидії мирним зібранням, запровадити свободу панорами відповідно до пропозицій спільноти Української Вікіпедії (законопроект № 1677 від 29.12.2014 р.). Інструмент електронних петицій також потребує удосконалення: публікації без цензури та розгляду всіх петицій незалежно від кількості зібраних підписів, замість необґрунтованих кількісних бар'єрів встановлення пріоритетності розгляду петицій за рейтингом кількості підписів.

Використані джерела:

1. Європейська хартія місцевого самоврядування // Офіційний вісник України. – 2015. – № 24.
2. Kai Möller. The Global Model of Constitutional Rights. – Oxford: Oxford University Press, 2015. – 240 p.
3. Jan-R Sieckmann. The Logic of Autonomy: Law, Morality and Autonomous Reasoning. – Oxford: Hart Publishing, 2012. – 262 p.
4. Постанова Верховного Суду України у справі № 800/265/16 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/58902197>
5. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Жашківської районної ради Черкаської області щодо офіційного тлумачення положень частин першої, другої статті 32, частин другої, третьої статті 34 Конституції України // Вісник Конституційного суду України. – 2012. – № 2. – С. 14.
6. Case of Peck v. the United Kingdom [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-60898>
7. Security and Human Rights / Benjamin J. Goold, Liora Lazarus. – Portland: Hart Publishing, 2007. – 426 p.
8. Daniel Moeckli. Exclusion from Public Space. A Comparative Constitutional Analysis. – Cambridge: Cambridge University Press, 2016. – 578 p.
9. Ю. Шеляженко. Публічний простір як місце свободи правовідносин і його автономне регулювання // Матеріали науково-практичної конференції "Публічний простір як об'єкт правового регулювання" 30 вересня 2016 року. – Київ : Академія адвокатури України, 2016. – С. 171.



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

АДАПТАЦІЯ МІСЬКОЇ ДЕСТИНАЦІЇ ДО УМОВ МІЖНАРОДНОГО ТУРИЗМУ

Багатогалузевий виробничий комплекс туристичної індустрії офіційно визнаний однією з найбільших, високоприбуткових галузей світового господарства. За оцінками експертів Всесвітньої ради з туризму і подорожей, на частку сучасного туризму припадає не менше 11% світового валового продукту.

До останнього часу туризм вважався однією з найбільш швидко розвиваючих галузей, проте останні загострення суспільно-політичної і економічної ситуації в світі, поставило під питання позитивні тенденції в розвитку туризму. Зміна ситуації на туристичному ринку вимагає ретельного дослідження, необхідно вирішити великий комплекс проблем у сфері теорії та практики туризму. Однією з причин такого становища є брак уваги до аналізу причин і наслідків трансформації туризму як феномена і його взаємодії з міськими агломераціями.

Незважаючи на значимість індустрії туризму в сучасному суспільстві, до теперішнього часу залишаються невирішеними багато питань в плані теоретичного

аналізу ролі міст у розвитку туризму і системного підходу до його вивчення, що власне й становить актуальність дослідження.

За оцінками Всесвітньої туристичної організації (ВТО), більше половини міжнародних туристичних потоків спрямовано в міста, які можуть виступати як в якості транзитного пункту, так і в якості дестинації. Незважаючи на зростаючу роль міст в системі туризму, до теперішнього часу залишаються невирішеними багато проблем в плані теоретичного аналізу зв'язків таких систем як туризм і місто. По-перше, до теперішнього часу туризм переважно реалізується в жорстких, утилітарних, прагматичних формах. По-друге, туризм як явище, система, процес взаємодії з містом як з великою системою. В результаті виникає необхідність аналізу взаємодії двох великих систем: туризму як динамічної системи і міста як відносно стаціонарної, статичної і детермінованої системи.

У цих умовах для успіху міста як дестинації і одночасного непогіршення якості життя дуже важливо забезпечити формування їх взаємоадаптивних властивостей. Адаптивність в даному контексті, слід розглядати як необхідну умову для формування толерантності, один із основних принципів сталого соціально-економічного розвитку.

Отже, місто повинно надавати не тільки туристичний продукт високого рівня, що характеризується необхідними параметрами безпеки, комфортності і таке інше, але й в цілому повинно бути динамічно пристосоване до організації масових процесів міжнародного туризму. Туристи, в свою чергу, повинні мати уявлення про традиції, звичаї, уклад життя місцевого населення і проявляти повагу до них.

У сучасній літературі поширеним є використання терміну «дестинація», що в перекладі з англійського «destination» означає «місцезнаходження, місце призначення». В туризмі прийнято використовувати термін «туристична дестинація».

Оксфордський туристичний словник тлумачить це поняття як «країни, регіони, міста та інші території, які приваблюють туристів, є головними місцями локалізації туристичної діяльності, потоків туристів та їх витрат; місця максимальної концентрації визначних туристичних пам'яток, засобів розміщення, харчування, розваг, інших послуг та економічного, соціального і фізичного впливу туризму» [4]. Європейська Комісія (2000) визначила туристичну дестинацію як «територію, яка окремо ідентифікується і підтримується для туристів як місце відвідування й у межах якої туристичний продукт координується одним чи декількома закладами (влада) або організаціями» [3]. Всесвітня туристична організація запропонувала таке визначення: «дестинація – це фізичний простір, в якому відвідувач проводить не менше однієї доби. Він включає туристичні продукти, такі як послуги та атракції, а також туристичні ресурси в межах однієї доби подорожування. Цей простір має фізичні й адміністративні кордони, які визначають форму його управління, імідж і репутацію, що впливають на його конкурентоспроможність на туристичному ринку» [2].

Дестинацією може бути континент, країна, регіон, місто, музей, музейний артефакт і т.д. Міські дестинації є антропогенними за походженням і багатофункціональними. Серед міських дестинацій виділяють наступні типи: столиці; культурні столиці; міста, пов'язані з розвитком культури, мистецтва, спорту тощо; історичні міста; промислові міста; центри міст; окремі райони міст.

При дослідженні міста як дестинації [1] виділяють наступні функції міста:

- місто як атракція;
- місто як «вікно» - місто володіє критичною масою додаткових послуг (широкий вибір ресторанів, нічних клубів, розваг і т. ін.);
- місто як засіб доступу - багато міст є крупними транспортними вузлами (в них зосереджені аеропорти, залізничні вокзали і т.д.) і таким чином міста залучають велику кількість туристів, які не зацікавлені у відвідуванні міста як такого.

Такий підхід відзначає основні завдання міста в сфері туризму, проте упускає регулюючу функцію міста, яка надзвичайно важлива не тільки для самого міста, а й для розвитку туризму в прилеглому регіоні. На наш погляд, функції міста як дестинації доцільно об'єднати таким чином:

- місто як центр тяжіння туристичних потоків (за рахунок атракції, широкого вибору додаткових послуг або транспортної інфраструктури);
- місто як центр перерозподілу туристичних потоків (за рахунок транспортної інфраструктури, а також надання інформації про атракції в регіонах);
- місто як центр регулювання туризму на території міста і в прилеглих районах;
- місто як центр забезпечення туризму (кадрами, матеріально-технічне забезпечення і т.д.).

Таким чином, туристичний продукт, запропонований містом надзвичайно гетерогенний. Місто багатофункціональне і здатне задовольнити широкий спектр туристичних потреб, що особливо важливо з точки зору різноманітності мотиваційних чинників туристів. Разом з тим, слід враховувати фактори, які здійснюють позитивний та негативний вплив на міську дестинацію, а також особливості розміщення атракцій та туристичної інфраструктури.

На рис. 1 показані основні п'ять блоків, на які туризм в умовах міста здійснює найбільший вплив, а саме: економіка, суспільство, культура, екологія та міське середовище. В кожному блоці розвиток туризму породжує як негативні, так і позитивні процеси.

Для кожної конкретної дестинації окремі фактори можуть мати особливе значення, тоді як значення інших – практично повністю нівелюється.

Таким чином, туризм в місті за своєю природою значно відрізняється від туризму в інших типах дестинацій. Метою міського туризму, в основному, є об'єкти, пов'язані не з традиційним пасивним відпочинком, а з освітою, навчанням, діловими поїздками і т.д. Об'єкти туризму в місті концентруються в одному або декількох районах, що викликає в них проблему надлишкового тиску на міську і туристичну інфраструктуру. Формування успішної місцевої політики в туризмі можливо тільки в рамках ефективного управління. Причому така політика повинна включати в себе не тільки заходи щодо розвитку туризму в місті, а й механізм адаптації міста до цього явища.

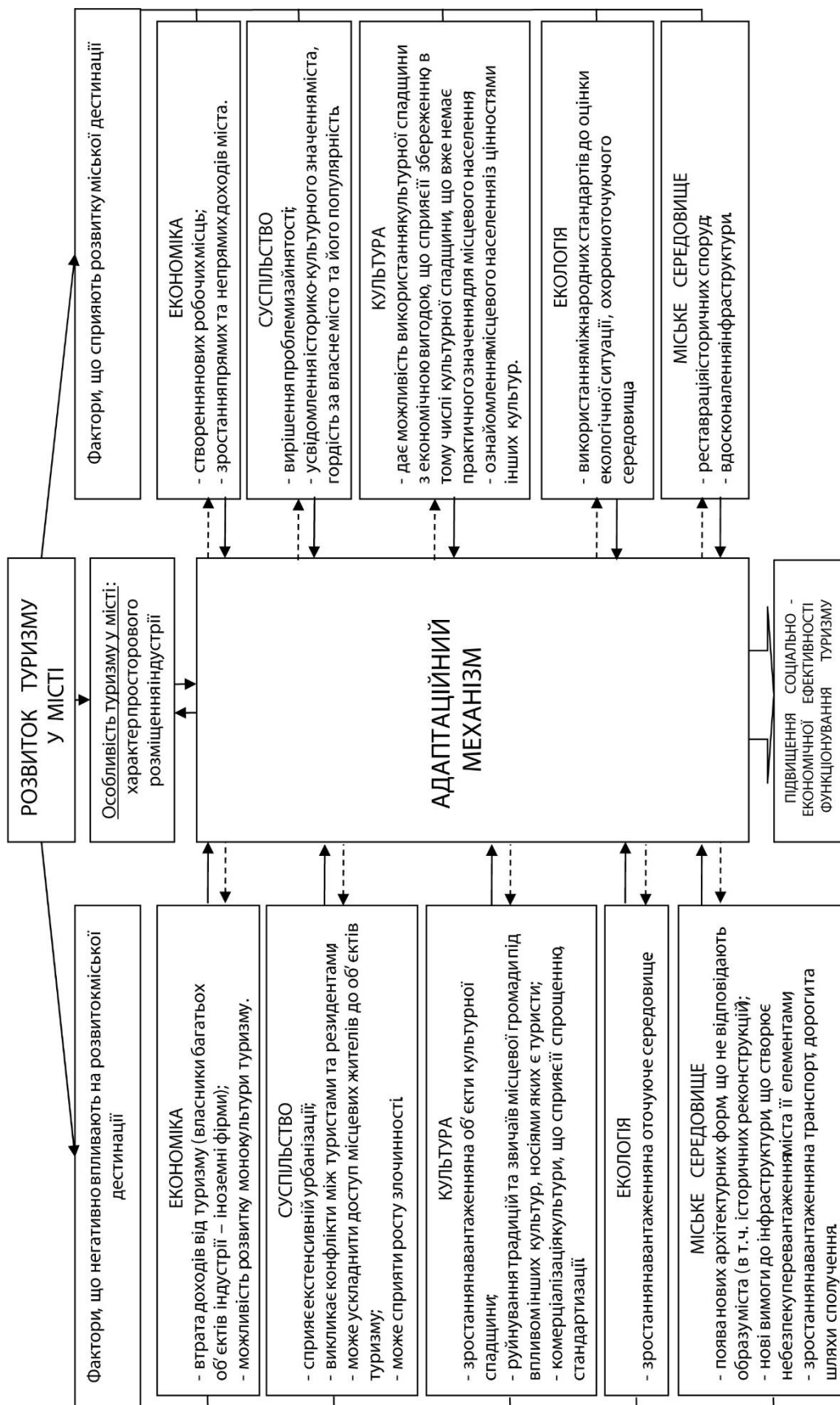


Рис. 1. Фактори туристичної природи, що здійснюють вплив на розвиток міської дестинації

Використані джерела:

1. Морозов М. Дестинация - важнейший элемент туризма / М. Морозов, О.Коль // Туризм: практика, проблемы, перспективы. – 1998. – № 1. – С. 8- 10.
2. Офіційний сайт Всесвітньої туристичної організації. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.unwto.org/
3. Офіційний сайт Європейської комісії. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ec.europa.eu/>
4. Oxford English Dictionary, Clarendon Press, 1989, twenty volumes, hardcover, ISBN 0-19-861186-2. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://oxforddictionaries.com>



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

**УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕПОЗИТАРНОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ ЯК
 МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОЇ ПРОТИДІЇ НЕДРУЖНЬОМУ ПОГЛИНАННЮ**

Сьогодні, в час нестійкої політико-економічної ситуації одним із пріоритетним напрямів державної політики стає запобігання грінмейлу та корпоративному рейдерству як загрозам національній безпеці економіки України.

У країнах із сталими ринковими відносинами практика злиттів і поглинань набула цивілізованих форм завдяки розвитку системи обліку корпоративних цінних паперів та корпоративного законодавства. Оскільки в Україні виникають колізії в корпоративному законодавстві щодо регулювання процесів поглинання акціонерних товариств (придбання значного пакета акцій), це, на практиці, призводить до застосування різноманітних напівлегальних, тіньових схем рейдерських захоплень. Виокремлюється цілий масив незаконних дій, які слід віднести до ознак недружнього поглинання. Це – скуповування акцій у дрібних акціонерів, розголошення даних реєстрів власників акцій, винесення незаконних судових ухвал (рішень) у справах щодо корпоративних конфліктів, порушення з боку органів державної виконавчої служби при виконанні судових ухвал (рішень), свавілля приватних охоронних структур та груп людей, які їх використовують за таких обставин. І, нарешті, силове захоплення спірних підприємств, у тому числі на виконання відповідних судових рішень, через міноритарних акціонерів.

Поряд із цим необхідно зазначити, що ефективність протидії поглинанню полягає не стільки у встановленні кримінальної відповідальності за вже вчинене захоплення підприємства, скільки в унеможливленні надання таким діям вигляду законних, а саме – уникненні фальсифікації судових рішень, їх реєстрації минулими датами, підроблення журналів реєстрації позовних заяв, апеляційних та касаційних скарг, вхідних документів, що використовуються для ведення діловодства в судах. Для цього слід узагальнити практику притягнення до відповідальності, накладення дисциплінарних стягнень, позбавлення повноважень суддів, пов'язаних з рейдерством.

Необхідним є і удосконалення облікової системи прав власності на цінні папери [4, с. 120]. Перехід до бездокументарної (електронної) форми документообігу є одним із наріжних каменів при побудові стабільної системи обігу іменних цінних паперів. Це

сприятиме їх надійному зберіганню, оперативному доступу і перереєстрації прав власності з мінімальним ризиком для власників [2, с. 122].

Крім того, уповноважені органи влади зможуть не тільки своєчасно і в повному обсязі отримувати інформацію про реальний стан корпоративного ринку, а й протидіяти нелегітимним діям його учасників, впливати на вирішення конфліктних ситуацій. Це потребує сьогодні особливої уваги у зв'язку широким використанням вітчизняними товариствами документарної форми акцій.

11 жовтня 2013 року набрав чинності закон України «Про депозитарну систему України» [1], який змінив основи вітчизняної облікової системи фондового ринку, а саме: запроваджений Центральний депозитарій, створено єдиний Розрахунковий центр, переліцензовано колишніх зберігачів в депозитарні установи тощо. [3]. Проблему «подвійних реєстрів» розв'язано шляхом утворення єдиного центрального депозитарію як суб'єкта, що вестиме реєстр власників іменних цінних паперів. Крім того, здійснена уніфікація діяльності учасників депозитарної системи з обов'язковою умовою технологічної консолідації з центральним депозитарієм.

Загалом закон «Про систему депозитарного обліку цінних паперів» сприяє вирішенню деяких проблемних питань функціонування національної депозитарної системи, а саме: обіг цінних паперів, які належать резидентам і нерезидентам; обіг цінних паперів, які належать інституційним інвесторам; порядок здійснення розрахунків за правочинами щодо цінних паперів, вчинених на організаторах торгівлі; порядок виникнення, зміни, передачі й припинення прав за цінними паперами; строки реєстрації прав на цінні папери, порядок їх реалізації.

Крім того, реформування у сфері регулювання депозитарної діяльності дозволить вирішити і такі проблеми:

— по-перше, з одного боку, забезпечити повноцінний вихід українських інвесторів на міжнародні ринки капіталів;

— по-друге, залучити іноземних інвесторів на внутрішній фондовий ринок, що сприятиме притоку іноземного капіталу в країну;

— по-третє, знизити рівень ризиків при укладанні угод, що прискорить проведення операцій з цінними паперами, зменшить затрати на обробку інформації.

Отже, реалізація положень закону та удосконалення депозитарної системи сприятиме підвищенню інвестиційної привабливості фондового ринку та рівня економічної безпеки України.

Використані джерела:

1. Про депозитарну систему України : [Електронний ресурс] : Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5178-17>
2. Костенок Я.О. Особливості функціонування депозитарної системи України // Я.О. Костенок. – Фінансовий простір. - № 3. – 2015. – С. 122-126.
3. Наконечна О.С. Особливості функціонування фондового ринку України // О.С. Наконечна. - [Електронний ресурс] / О. С. Наконечна, Н. В. Рощина. — Режим доступу : <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=3854>.
4. Сафронова О. Розвиток депозитарної системи України в контексті державної політики протидії корпоративному рейдерству // О. Сафронова. – Вісник Національної академії державного управління. - № 3. – 2010. – С. 119-124.

ЗМІСТ

Батанов О.В. Розвиток муніципального права в Європі: традиції та новації.....	3
Баюк М.І. Стратегія розвитку ОТГ: суть та особливості формування.....	8
Берцюх М.З., Марчук М.П. Щодо механізму відкликання депутата місцевої ради за народною ініціативою.....	12
Білей М.В. Вплив глобалізаційних процесів на модернізацію організаційної функції публічного управління.....	16
Білецька А.О. Шляхи підвищення спроможності територіальних громад в Україні.....	18
Бубнова Т.О. Місцеві фінанси як важливий ресурс місцевого самоврядування.....	21
Вавринчук М.П. Публічна політика і місцеве самоврядування.....	24
Вальчук А.М. Роль релігійного фактора в розвитку місцевого самоврядування України.....	25
Виговська Т.В., Міронова Н.Г. Компетенція органів місцевого самоврядування у вирішенні екологічних проблем.....	27
Галус О.О. Звернення громадян як конституційна форма безпосереднього народовладдя.....	31
Гаман Т.В. Компетентність і спроможність управлінських кадрів – основа впровадження принципів ефективного врядування.....	33
Грамотович Ю.В. Компоненти трудового потенціалу посадових осіб місцевого самоврядування.....	36
Гриб Ю.І. Підвищення кваліфікації старост ОТГ: досвід Хмельницького ЦППК.....	39
Грушкевич Т.В. Екологічна нормотворчість органів місцевого самоврядування.....	41
Івановська А.М. До питання про децентралізацію влади в країнах Європи.....	43
Кармаліта І.І. Бюджетно-фінансова діяльність органів місцевого самоврядування.....	49
Ковтун І.Б., Терещенко Т.В. Концептуальні засади формування системи забезпечення соціального розвитку держави.....	52
Когут О.В. До питання про адміністративну відповідальність депутатів місцевих рад та посадових осіб місцевого самоврядування за вчинення правопорушень, пов'язаних з корупцією.....	55
Кордас М.О. До питання реалізації гендерної політики в Україні: євроінтеграційний аспект.....	60
Кравчук С.Й. Проблемні аспекти децентралізації влади в Україні та шляхи їх вирішення.....	63
Литвиненко І.Л. До питання інституціоналізації правотворчості місцевих рад в Україні.....	67
Олійник І.В., Олійник В.Ц. Децентралізація як тенденція сталого розвитку постсучасного суспільства.....	69
Рижук І.В. Староста – посадова особа місцевого самоврядування: нормативно-правове регулювання.....	73
Рудченко І.І. Інноваційне підприємство «технопарк».....	77
Самбір О.Є. Підстави для набуття права комунальної власності.....	79
Склонна Н.В. Конституційно-правовий статус місцевих державних адміністрацій.....	82
Стельманщук М.М. Значення аграрної галузі господарства в євроінтеграції України... ..	85
Сторожук І.П. Принцип оптимального поєднання централізації та децентралізації на місцевому рівні.....	87

Тітова Н.В. Організація самоврядування адвокатів у 2-й Польській Республіці.....	91
Токар А.М., Бабій О.М. Органи місцевого самоврядування як суб'єкти державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців.....	94
Требик Л.П. Активізація соціально-технологічної взаємодії управлінських кадрів регіону з громадою.....	97
Шеляженко Ю.В. Автономія суб'єктів муніципально-правових відносин.....	101
Щепанський Е.В. Адаптація міської дестинації до умов міжнародного туризму.....	104
Шевчук І.В. Удосконалення депозитарної системи України як механізм державної протидії недружньому поглинанню	108

НАУКОВЕ ВИДАННЯ

СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

*збірник тез
V Всеукраїнської заочної
науково-практичної конференції
(м. Хмельницький, 7 грудня 2016 року)*

Відповідальний редактор – *Місінкевич Л. Л.*

Верстка – *Туз О. Г.*

Підписано до друку 20.12.2015 р. Формат 60x84 ¹/₁₆
Ум. друк. арк. 6,43. Наклад 60 прим. Зам. № 214.

Віддруковано у Хмельницькому університеті управління та права.
29013, м. Хмельницький, вул. Героїв Майдану, 8
Тел.: (382) 71-75-91
www.univer.km.ua

Свідоцтво Державного комітету інформаційної політики, телебачення
та радіомовлення України про внесення суб'єкта видавничої справи
до Державного реєстру видавців, виготівників і розповсюджувачів
видавничої продукції
Серія ДК № 2105 від 21.02.2005 р.