
**ДРУГА ЩОРІЧНА ВСЕУКРАЇНСЬКА
НАУКОВО-ПРАКТИЧНА КОНФЕРЕНЦІЯ**

**МУНІЦИПАЛЬНА РЕФОРМА
В КОНТЕКСТІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ:
ПОЗИЦІЯ ВЛАДИ, НАУКОВЦІВ,
ПРОФСПЛОК ТА ГРОМАДСЬКОСТІ**

Збірник тез доповідей

м. Київ, 06 грудня 2018 р.

УДК 352.07(477)(082)

М90

Видання здійснене Асоціацією міст України та Академією праці, соціальних відносин і туризму

Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Тези доповідей Другої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 грудня 2018 р.). – К.: ТОВ «ВІ ЕН ЕЙ ПРЕС», 2018 - 252 с.

ISBN 978-617-7623-02-0

До збірника увійшли тези наукових доповідей, присвячених проблемам проведення муніципальної реформи в Україні.

Мета конференції – формування єдиного бачення напрямів муніципальної реформи в Україні відповідно до європейських принципів і стандартів на основі співставлення позицій з цього питання влади, науковців та інститутів громадянського суспільства.

Видання розраховано на фахівців у галузях конституційного та муніципального права – науковців, практичних працівників, представників громадськості, які опікуються проблемами проведення муніципальної реформи в Україні

Редколегія: Кравченко В.В., кандидат юридичних наук, професор (відповідальний редактор); Баймуратов М.О., доктор юридичних наук, професор; Батанов О.В., доктор юридичних наук, професор, Слобожан О.В., кандидат наук державного управління, Журавель Я.В., кандидат юридичних наук, доцент

Адреса редколегії: Академія праці, соціальних відносин і туризму, юридичний факультет (кафедра конституційного, адміністративного та господарського права), 03187, м. Київ, вул. Кільцева дорога, 3а.

Телефон +380632497229, e-mail: lanatsn@ukr.net

ISBN 978-617-7623-02-0

Редколегія може не поділяти погляди, викладені у збірнику. Автори тез доповідей несуть відповідальність за їх зміст. Тези публікуються в авторській редакції.

© Асоціація міст України, 2018

© Академія праці, соціальних відносин і туризму, 2018

© Видавництво ТОВ «ВІ ЕН ЕЙ ПРЕС», 2018

ЗМІСТ

I. ВСТУПНІ ДОПОВІДІ	10
Куйбіда Василь Степанович, МУНІЦИПАЛЬНА РЕФОРМА У КОНТЕКСТІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ	10
Слобожан Олександр Володимирович, ЧОМУ І ЯК СЛІД ЗАВЕРШУВАТИ РЕФОРМУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ	13
Баймуратов Михайло Олександрович, ГЛОБАЛІЗАЦІЙНІ АСПЕКТИ ІСНУВАННЯ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД	18
II. НАУКОВО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ОСНОВИ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ	23
Ключковський Юрій Богданович ПРИРОДА ПРЕДСТАВНИЦТВА У МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ ТА ХАРАКТЕР ПРЕДСТАВНИЦЬКОГО МАНДАТА ДЕПУТАТІВ МІСЦЕВИХ РАД	23
Батанов Олександр Васильович, МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ ЯК ФАКТОР РЕАЛІЗАЦІЇ ЕФЕКТИВНОЇ МОДЕЛІ ДЕРЖАВНОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ	27
Онїщик Юрій Віталійович, АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У СФЕРІ ОПОДАТКУВАННЯ	32
Дробуш Ірина Вікторівна, РЕФОРМУВАННЯ ІНСТИТУТУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ: СУЧАСНІ ВИКЛИКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ	35
Карташов Євген Григорович, МУНІЦИПАЛЬНА РЕФОРМА У КОНТЕКСТІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ В УКРАЇНІ	38
Сушинський Олександр Іванович, СПРОМОЖНА ГРОМАДА: КОНЦЕПЦІЯ ЗАСАД ГАРАНТІЙ	42
Майданник Олена Олексіївна, Пономарьова Леоніда Андріївна, МІСЦЕВА РАДА – ПРЕДСТАВНИЦЬКИЙ ОРГАН МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ В КОНТЕКСТІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ	47
Телькінена Тетяна Ейнівна, ЄВРОПЕЙСЬКА ПРАВОВА КУЛЬТУРА ЯК ОСНОВА МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ: НА ПРИКЛАДІ ІНСТИТУТУ ПОЧЕСНОГО ГРОМАДЯНСТВА МІСТА	51

Рабінович Сергій Петрович, ДИСКРЕЦІЙНІ ПОВНОВАЖЕННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА МЕЖІ СУДОВОГО КОНТРОЛЮ ЗА ЇХ ЗДІЙСНЕННЯМ	55
Удовиченко Володимир Петрович, ПОШУК ОПТИМАЛЬНОЇ ТА ЕФЕКТИВНОЇ СТРАТЕГІЇ РОЗВИТКУ ЕКОНОМІЧНИХ ВІДНОСИН ЗА ФІЛОСОФІЄЮ РОЗБУДОВИ УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВНОСТІ: УКРАЇНА ДО УКРАЇНИ.	58
Ленгер Яна Іванівна, ДИСКРЕЦІЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК НЕОБХІДНА ПЕРЕДУМОВА МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ	71
Воротін Валерій Євгенович, МОДЕРНІЗАЦІЯ МЕХАНІЗМІВ І ІНСТРУМЕНТІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ В КОНТЕКСТІ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ	74
Боярський Олександр Олександрович, ЛЮДИНА В МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ: ДО ПИТАННЯ ВИЗНАЧЕННЯ КРИТЕРІЇВ ЙОГО ЛЮДИНОРОЗМІРНОСТІ	77
Кофман Борис Якович, ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВОВОГО ПОЛОЖЕННЯ ЛЮДИНИ В МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ	81
Мосьондз Сергій Олександрович, АКТИ-ДІЇ ЯК ІНСТРУМЕНТИ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ	85
Пухтинський Микола Олександрович, КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ КОНТРОЛЮ ТА КОНТРОЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У МІСЦЕВОМУ ВРЯДУВАННІ УКРАЇНИ	87
Бедрій Руслан Богданович, БЮДЖЕТНА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ	94
Калиновський Богдан Валерійович, ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ ТА ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ	97
Кравцова Зоріна Сергіївна, ДО ПИТАННЯ РЕФОРМИ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ	100
Казміришин Ернест Олександрович, КОНЦЕПТУАЛЬНЕ БАЧЕННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ	104
Коча Ігор Юрійович, ФІНАНСОВО-МАТЕРІАЛЬНА АВТОНОМІЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ПРОБЛЕМИ ТА ШЛЯХИ ВИРІШЕННЯ	106
Домбровська Оксана Валентинівна, ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ УКРАЇНСЬКОГО КОНСТИТУЦІОНАЛІЗМУ	108
Бочарова Наталя Василівна, НОВІТНІ НАПРЯМИ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ ЄС: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ НА ШЛЯХУ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ.	111

Демиденко Володимир Олексійович, ОСНОВНІ ПІДХОДИ ДО СУЧАСНОГО РОЗУМІННЯ МУНІЦИПАЛЬНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИН	115
Солоненко Олег Миколайович, МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ ТА СУЧАСНІ ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ ВЕКТОРИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ	119
Малиновський Валентин Ярославович КОНЦЕПТУАЛЬНІ АСПЕКТИ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ	123
ІІІ. ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ СТАТУТНОГО ПРАВА ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ	127
Марцеляк Олег Володимирович, УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ ЯК ТЕРИТОРІАЛЬНА ОСНОВА МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ	127
Колтун Вікторія Семенівна, КОМПЛЕМЕНТАРНІ АСПЕКТИ ПУБЛІЧНОГО ПРОСТОРУ У СТАТУТНІЙ НОРМОТВОРЧОСТІ (НА ПРИКЛАДІ М.КИЄВА)	131
Кравченко Віктор Віталійович, ВНУТРІШНЯ СТРУКТУРА ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ: ОРГАНІЗАЦІЙНО- ПРАВОВІ ПИТАННЯ	133
Янчук Артем Олександрович, РЕФОРМА СФЕРИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ	138
Гірняк Володимир Олегович, КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ ЯК ОСНОВА ПЛАНУВАННЯ СОЦІАЛЬНО- ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ МІСТА	141
Потапенко Сергій Анатолійович, ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ ПЛАТИ ЗА ЗЕМЛЮ КОМУНАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД	144
Галус Олена Олександрівна, НАЛЕЖНЕ ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРОЦЕСУ МІСЦЕВИХ РЕФЕРЕНДУМІВ ЯК НЕОБХІДНА УМОВА ПРОВЕДЕННЯ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ	149
Когут Ольга Володимирівна, РОЛЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОЇ БЕЗПЕКИ	153
Журавель Ярослав Володимирович, ОКРЕМІ ПИТАННЯ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПІДГОТОВКИ ПОСАДОВИХ І СЛУЖБОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	156
Стрільчук Віталій Ананійович, ОРГАНІЗАЦІЙНО - ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КОНЦЕПЦІЇ СТІЙКОГО (ЗБАЛАНСОВАНОГО) РОЗВИТКУ НА РІВНІ ФУНКЦІОНУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ: АКСІОЛОГІЧНИЙ АСПЕКТ	159
Рижук Ірина Володимирівна, ВІДКЛИКАННЯ ДЕПУТАТІВ МІСЦЕВИХ РАД: ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ	162

Настюк Андрій Анатолійович, Муляр Галина Володимирівна, ПРОБЛЕМИ ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: КОНФЛІКТ ІНТЕРЕСІВ (ІСТОРИЧНИЙ АСПЕКТ)	165
Ворогіна Наталія Вікторівна, ФІНАНСОВА САМОСТІЙНІСТЬ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ БЮДЖЕТНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ТА ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ	168
Кравченко Олена Сергіївна, ОСОБЛИВОСТІ ВІДШКОДУВАННЯ ШКОДИ ОРГАНОМ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	172
Філоненко Сергій Сергійович, ПРАВОВІЗДАТНІСТЬ ОБ'ЄДНАНОЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ В УКРАЇНІ	175
Стасюк Олександр Леонідович, АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ПОВНОВАЖЕННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК СУБ'ЄКТІВ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВОЗАХИСНОЇ ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВИ	178
Проданик Василь Михайлович, НОРМАТИВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ПІДПРИЄМНИЦТВА В КОНТЕКСТІ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ ТА ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ	182
Донець Олексій Юрійович, ЛИХВАРСЬКІ ВІДНОСИНИ В КИЇВСЬКІЙ РУСІ	185
Бугайчук Вадим Сергійович, ОСОБЛИВОСТІ НАПОВНЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ КАЗНИ КИЇВСЬКОЇ РУСІ	188
Березенко Ірина Віталіївна, РОЛЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У ЗАХИСТІ ПРАВ ТА ЗАКОННИХ ІНТЕРЕСІВ ПЛАТНИКІВ ПОДАТКІВ	191
Андрійчук Юрій Миколайович, НАПРЯМИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ РЕГІОНАЛЬНИМ І МІСЦЕВИМ РОЗВИТКОМ: ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ	194
Тітов Микола Микитович, Штиря Богдан Володимирович, ОКРЕМІ АСПЕКТИ КРИМІНАЛЬНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ПОСАДОВИХ ОСІБ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ	198
Сурело Родіон Альбертович, ОСОБЛИВОСТІ ФІНАНСУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ	202
Лебідь Тетяна Ігорівна, ЗАГАЛЬНІ ПРИНЦИПИ МІСЦЕВОЇ РЕФЕРЕНДНОЇ ДЕМОКРАТІЇ В КРАЇНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ	205
Кучер Софія Анатоліївна, МИРНІ ЗІБРАННЯ ЯК ЗАСІБ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА НА ВІЛЬНЕ ВИРАЖЕННЯ ПОГЛЯДІВ ТА ПЕРЕКОНАНЬ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ	208

Хальота Андрій Іванович, ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ ТА ШЛЯХИ ЇЇ ВИРІШЕННЯ	211
Опенько Богдан Сергійович, ПЕРЕВАГИ ТА РИЗИКИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ	214
Денищенко-Бостан Олена Леонідівна, УКРІПЛЕННЯ ФІНАНСОВИХ ІНСТИТУЦІЙНИХ ЗАСАД ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	217
Коваль Богдан Вікторович, ОСОБЛИВОСТІ ВРЕГУЛЮВАННЯ КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ ДЕПУТАТІВ МІСЦЕВИХ РАД	221
Демський Едуард Францович, Мельник Олег Олександрович, Дураєва Наталія Василівна, Демський Олександр Сергійович, ДО ПИТАННЯ ПРО РОЗШИРЕННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЩОДО ЗАСТОСУВАННЯ ЗАХОДІВ ПРИМУСУ У СФЕРІ ЗАХИСТУ ПРАВ СПОЖИВАЧІВ.	224
Лебединська Ольга Юріївна, РЕАЛІЗАЦІЯ ПРИНЦИПУ ФІНАНСОВОЇ САМОДОСТАТНОСТІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	227
Мартиненко Олександр Андрійович, ПРОБЛЕМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ У СФЕРІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	231
IV. РОЛЬ ІНСТИТУТІВ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА У ПРОВЕДЕННІ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ (НАЦІОНАЛЬНИЙ ТА ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ВИМІРИ)	235
Семигіна Тетяна Валеріївна, МУНІЦИПАЛЬНА РЕФОРМА І СОЦІАЛЬНІ ПОСЛУГИ У ГРОМАДАХ: ЯКУ МОДЕЛЬ ОБРАТИ?	235
Квітка Сергій Андрійович, ВЗАЄМОДІЯ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ТА БІЗНЕСУ: ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ВИМІР	239
Онуфрик Маріанна Святославівна, РОЛЬ ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ У ВИКОНАННІ ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У СФЕРІ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ НАСЕЛЕННЯ	242
Шинкарьов Андрій Миколайович, ВЗАЄМОДІЯ ІНСТИТУТІВ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА ТА МІЖСЕКТОРАЛЬНЕ ПАРТНЕРСТВО НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ	246
Третяк Світлана Миколаївна, РОЛЬ ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ ЯК СУБ'ЄКТУ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В ПРОВЕДЕННІ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ	249

ВСТУПНЕ СЛОВО

Муніципальна реформа сьогодні вступає у надзвичайно відповідальний етап – завершення децентралізаційних процесів, що дозволить створити передумови для розбудови нової ефективної системи територіальної організації влади, яка б відповідала сучасним європейським стандартам та принципам Європейської хартії місцевого самоврядування. На шляху реформи зроблено вже багато кроків: проведено перший етап фінансової децентралізації, створено 865 об'єднаних територіальних громад (ОТГ), здійснюються заходи щодо передачі в управління ОТГ земель, які перебувають в їх адміністративних межах тощо.

Проте ще багато слід зробити для того, щоб виконати одне з найважливіших завдань реформи – сформувати територіальну основу місцевого самоврядування, завершивши утворення спроможних територіальних громад в усіх регіонах України до чергових місцевих виборів, передбачених Конституцією України в 2020 році. Це сприятиме законодавчій уніфікації статусу всіх територіальних громад, передачі органам місцевого самоврядування повноважень, необхідних для вирішення питань місцевого значення. Асоціація міст України активно сприяла проведенню реформи на всіх її етапах та виступила ініціатором багатьох заходів, спрямованих на організаційне, законодавче та науково-методичне забезпечення децентралізації, в тому числі й щорічної Всеукраїнської науково-практичної конференції «Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості», яку ми проводимо вже вдруге.

Сподіваюся, що фахове обговорення на конференції проблемних питань муніципальної реформи та шляхів їх вирішення за участі провідних науковців України у галузях конституційного, адміністративного та муніципального права, державного управління, представників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, профспілок та громадськості, дозволить сформулювати науково обґрунтовані пропозиції та рекомендації що сприятимуть розбудові сучасної країни спроможних територіальних громад.

***Олександр Володимирович Слобожан,
Виконавчий директор Асоціації міст України
кандидат наук державного управління***

МОЇ ВІТАННЯ ВСІМ УЧАСНИКАМ І ГОСТЯМ КОНФЕРЕНЦІЇ!

Академія праці, соціальних відносин і туризму вже вдруге стає осередком обговорення вельми актуальної для усіх суб'єктів та інституцій суспільної життєдіяльності України теми: розвиток місцевого самоврядування і децентралізація влади в Україні. Проведення Всеукраїнської науково-практичної конференції «Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості» на передодні святкування Дня місцевого самоврядування започаткувало нову традицію в середовищі науковців нашого закладу вищої освіти.

Сьогодні вже зроблені важливі кроки на шляху муніципальної реформи і, в першу ч доктор наук державного управління ергу, розпочато формування дієздатних територіальних громад, які б володіли ресурсами. достатніми для успішного вирішення завдань щодо покращання якості послуг жителям наших сіл, селищ та міст, наближення їх до європейських стандартів.

Ці кроки довели необхідність загальної мобілізації та публічної підтримки муніципальної реформи не тільки з боку усіх політичних сил, а також науковців, інститутів громадянського суспільства, пересічних громадян України. Конференція має всі підстави стати комунікаційною, інформаційною та освітньою платформою для усіх учасників муніципальної реформи і тим самим стимулювати сам процес реформування в країні.

Впродовж інформаційно-насиченого дня на експертів, фахівців, науковців, політиків, практиків, представників громадських інституцій чекатимуть фахові зустрічі, ексклюзивні дискусії, цікаві обговорення. Це чудова нагода для обміну досвідом та думками з актуальних питань здійснення муніципального реформування сьогодні.

Впевнена, саме завдяки подібним заходам збільшиться кількість професіоналів, здатних втілювати зміни в життя українського суспільства. Бажаю Вам наснаги, вдалих дискусій, продуктивного обміну досвідом та плідної співпраці!

***Вікторія Василівна Буяшенко,
Ректор Академії праці, соціальних відносин і туризму
доктор філософських наук, професор***

I. ВСТУПНІ ДОПОВІДІ

*Куйбіда Василь Степанович,
Президент Національної академії державного управління при Президентові
України, доктор державного управління, професор*

МУНІЦИПАЛЬНА РЕФОРМА У КОНТЕКСТІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ

Подальша демократизація суспільства, децентралізація влади на засадах субсидіарності є на сьогодні пріоритетами України. Зважаючи на той факт, що Україна є високоурбанізованою державою, муніципальна реформа виступає змістовним ядром та найзначнішим елементом системних змін процесу децентралізації.

Першими здобутками реформи стало вироблення концептуального бачення процесів децентралізації в Україні та удосконалення нормативно-правової бази. Зокрема була затверджена Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, прийнято Закон України «Про засади державної регіональної політики». Децентралізація знайшла своє відображення у Програмі діяльності Уряду, «Стратегії - 2020» Президента України та відповідного плану з їх реалізації.

Враховуючи суперечливі моменти з прийняттям змін до Конституції України, в якій має бути закріплена нова модель територіальної організації влади, необхідно було зробити реальні кроки для надання реформі певних темпів. Таким кроком стала фінансова децентралізація, яка розпочалася шляхом прийняття змін до Бюджетного і Податкового кодексів України, зокрема передачі органам місцевого самоврядування додаткових бюджетних повноважень і стабільних джерел доходів для їх реалізації; стимулювання територіальних громад до об'єднання та переходу на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом з відповідним ресурсним забезпеченням на рівні міст обласного значення.

Прийняття Законів України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [3] та «Про співробітництво територіальних громад» [4] створило правові засади формування спроможних територіальних громад шляхом підвищення їх фінансової та економічної спроможності і стало поштовхом для активізації процесу об'єднання територіальних громад.

В Україні станом на 10.10.2018 р. діє 838 об'єднаних територіальних громад, з них 133 готуються до виборів [1]. Також у 2016 р. розпочався процес формування інституту старост у селах і селищах об'єднаних громад. Активно розвиваються правові основи вказаного інституту та розширюються їхні повноваження щодо місцевого розвитку. Суттєве вдосконалення законодавчого регулювання процесу формування спроможних територіальних громад відбулося в 2017 р., завдяки чому: запроваджено порядок добровільного приєднання до вже створеної об'єднаної територіальної

громади (далі - ОТГ) уточнено вимоги щодо визнання ОТГ спроможною; законодавчо визначено механізм для створення ОТГ, до складу якої увійшли територіальні громади сусідніх адміністративних районів, та можливість створення ОТГ, центром якої є місто обласного значення, визначено порядок призначення перших місцевих виборів у таких ОТГ тощо [1].

Водночас, при практичній реалізації, будь-яка, навіть найбільш досконала реформа, самим своїм поступом виявляє певне коло суспільних проблем. Процеси децентралізації також уможливили прояв ряду проблематичних аспектів, які наразі ще не отримали однозначного тлумачення і, відповідно, алгоритму розв'язання на законодавчому рівні та у реальному житті.

У першу чергу йдеться про певні наслідки процесу добровільного об'єднання територіальних громад. Розглянемо окремі проблемні питання та перспективах їх вирішення.

Формування значних за площею та потужних ОТГ ставить під загрозу дезінтеграцію десятки районів і неминуче призведе до посилення суперечностей між керівництвом ОТГ і районною владою. Без укрупнення районів збалансувати бюджетну систему в 2019 р. і наступних роках буде надзвичайно складно, а адміністративна система взагалі втратить свою логіку. Таким чином найближчим часом має бути встановлено новий районний поділ України. Досягти цього можна двома шляхами: перший - системний, через ухвалення Закону «Про адміністративно-територіальний устрій» та подальше затвердження нового районного поділу; другий – компромісний, поетапне ухвалення Верховною Радою України рішень про утворення нових районів через злиття сусідніх районів, у яких створено ОТГ.

Крім того, вже сьогодні потрібно законодавчо врегулювати питання виконання районними радами визначених законом повноважень у районах, територія яких повністю або частково охоплена створеними об'єднаними територіальними громадами та унормувати питання оптимізації структури та чисельності працівників районних державних адміністрацій.

Під час реалізації процесів добровільного об'єднання територіальних громад практика продемонструвала актуальність ще одного аспекту розглядуваної проблеми. Ідеться про прагнення окремих територіальних громад об'єднатися (долучитися) до певних ОТГ, не у відповідності до Перспективних планів. Створення частини ОТГ відбувається без урахування вимог Методики щодо їх формування, відтак вони не зможуть забезпечити своїм мешканцям надання належної якості послуг, активізувати економічні процеси, оскільки не мають відповідної інфраструктури та ресурсів, а в майбутньому – забезпечити сталий розвиток громад [1].

Зазначимо, що незавершеність процесу об'єднання територіальних громад не дає змоги повноцінно імплементувати механізми бюджетної децентралізації (оскільки передача нових функцій можлива лише об'єднаним громадам) та обумовлює додаткові ризики при збалансуванні бюджетної системи.

Ще одна надзвичайно важлива проблема, вирішення якої необхідно пришвид-

шити, пов'язана з модернізацією системи планування на регіональному та місцевому рівнях, зокрема зі створенням єдиної системи стратегічного планування та прогнозування розвитку держави, регіонів та громад. Сьогодні дана система не охоплює місцевий рівень, хоча в умовах децентралізації формування «точок зростання», активізація ініціативи щодо саморозвитку є природнім завданням місцевої влади. Тому необхідно знов ініціювати прийняття закону України «Про стратегічне планування та прогнозування» та визначити в ньому місцеві стратегії розвитку як складові цілісної взаємоузгодженої системи планувальних і прогнозних документів.

Консолідація міських та сільських територій, що відбувається через процедури приєднання, сформувала цілий комплекс сучасних викликів для ОТГ, актуальність яких дедалі більше наростає, адже цілком очевидно, що пріоритети міської і сільської території узгодити вкрай складно, тим більше – у цілісній єдності новоутвореної ОТГ.

Необхідність поєднання векторів міського і сільського розвитку у спільний для них ОТГ зумовлює ще один виклик. Відомо, що проблемам розвитку сільських територій тривалий час не приділялась належна увага. Унаслідок реалізованих процесів приєднання, питання розвитку сільських населених пунктів, що інкорпоровалися до складу міської ОТГ, увійшли до її кола відповідальності та, фактично, реалізуються за рахунок ресурсів міста, що не завжди позитивно сприймається як міською радою, так і містянами.

Концепція реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади передбачає розширення юрисдикції органів місцевого самоврядування громади на всю її територію. ОТГ нині мають досить велику, навіть за європейськими мірками, територію в 100-400 квадратних кілометрів. Проте органи місцевого самоврядування ОТГ і досі мають обмежену юрисдикцію щодо цієї території: вони не можуть планувати всю свою територію, бо система містобудівної документації побудована так, що ради територіальних громад можуть замовляти і затверджувати планувальну документацію виключно в межах населених пунктів. За межами населених пунктів розробка містобудівної документації є компетенцією районного рівня. Особливо ці проблеми в 2016-2018 рр. відчули ОТГ, які реалізовували інфраструктурні проекти між поселеннями, що входять до їхньої громади: адже потрібно було звертатися до районних державних адміністрацій і районних рад для замовлення містобудівної документації на території в межах громади, але за межами населеного пункту. Навіть благоустрій між населеними пунктами, накладання штрафів на тих, хто руйнує довкілля в межах громади, але поза межами поселень, також не є компетенцією об'єднаної громади.

І, насамкінець, найважливіше. В березні 2018 р. набув чинності Закон України «Про внесення змін до ЗУ «Про добровільне об'єднання територіальних громад» щодо добровільного приєднання територіальних громад сіл, селищ до територіальних громад міст республіканського АРК, обласного значення». Наслідком прийняття вказаного закону став той факт, що станом на 26.10.2018 р. триває процес приєднання сільських, селищних громад до міст обласного значення і 30 міст вже змогли налагодити партнерські відносини із сусідніми громадами. З них 15 міст обласного зна-

чення вже завершили процедури приєднання 37 сільських, селищних громад. Крім того, 27.09.2018 р. рішенням Житомирської міської ради було сформовано першу в Україні ОТГ на базі міста-обласного центру. Населення громади зросте не суттєво, на 3,6 тисячі людей, але площа громади зросте за рахунок приєднання на 50%, до 97 км² (Житомир – 65 км², Вереси – 32 км²). Таким чином, місто отримує територіальний простір для розвитку, а мешканці с. Вереси – інфраструктуру послуг міського рівня [2].

Вказаний процес об'єднання міських і сільських/селищних громад лише розпочинається, і саме він може слугувати індикатором однієї із найбільш значущих домінант сучасного етапу державотворення: ідеться про консолідацію українського суспільства. І такі центри, з їх потужним інтелектуальним, культурним рівнем спільноти містян, спроможні виступити базою та основою для наростання консолідації в суспільстві на основі формування і використання потужного кадрового потенціалу місцевих органів публічного управління.

Література:

1. Добровільне об'єднання територіальних громад [Електронний ресурс]. – Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства : Офіційний сайт. – <http://www.minregion.gov.ua/>

2. Офіційний веб-портал Житомирської обласної ради [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zt.gov.ua/>

3. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон від 05 лютого 2015 р. № 157-VIII станом на 13 січня 2016 р. [Електронний ресурс] // Законодавство України. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/-laws/show/157-19>. – Назва з екрана.

4. Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17 червня 2014 р. № 1508-VII станом на 17 червня 2014 р. [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>. – Назва з екрана.

**Слобожан Олександр Володимирович,
виконавчий директор Асоціації міст України,
кандидат наук державного управління**

ЧОМУ І ЯК СЛІД ЗАВЕРШУВАТИ РЕФОРМУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ

I. Для чого була задумана реформа

Виходячи зі змісту та контексту схвалені Урядом в 2014 році Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [1], цілями децентралізаційної реформи є, зокрема:

1. Побудова нових територіальних громад на такій територіальній основі, яка забезпечує:

- наявність на ній достатніх кадрових та матеріальних ресурсів для забезпечення органам місцевого самоврядування спроможності в повному обсязі виконувати визначені законом власні повноваження за рахунок власних ресурсів, а делеговані державою повноваження – за рахунок прямих цільових субвенцій з державного бюджету
- виправдану з фінансової точки зору організацію надання громадянам усього комплексу публічних послуг не в районі, а в громаді – на ближчій відстані від місця їхнього проживання.

2. Наділення органів місцевого самоврядування утворених на новій територіальній основі громад відповідними до їхніх завдань податковими та земельними ресурсами.

3. Оптимізація системи надання освітніх та медичних послуг з врахуванням територіальної основи спроможних громад.

4. Приведення районного поділу у відповідність до здійснених зазначених змін.

II. Що планувалося для досягнення цих цілей

У частині побудови спроможних територіальних громад, створюваних на новій територіальній основі, передбачалося [2]:

Що відповідними підрозділами ОДА на основі затвердженої Урядом раціональної Методики формування спроможних територіальних громад [3] розроблятимуться Перспективні плани формування територій нових громад у межах кожного регіону таким чином, щоб після укрупнення територіальних громад у визначених Планами межах неспроможних громад у регіоні не залишалося.

Що такі оптимальні Плани схвалюватимуться відповідними обласними радами та, після перевірки спроможності запланованих громад, затверджуватимуться Урядом.

Що в межах сформованих таким чином територій територіальні громади добровільно об'єднуюватимуться в одну об'єднану територіальну громаду (ОТГ) з єдиними органами місцевого самоврядування.

Що тим ОТГ, які не матимуть необхідної інфраструктури для надання передбаченого переліку послуг, надаватимуться з державного бюджету цільові субвенції на розвиток такої інфраструктури.

Що ці субвенції, надані ОТГ-першопрохідцям, та реалізовані за них проекти заохочуватимуть добровільне утворення наступних ОТГ

III. Що відбувалося насправді

Після того, як у 2015 році розпочалося реальне утворення ОТГ, з'ясувалося:

Що жодна з обласних рад не затвердила запропонованого проекту Перспективного плану одразу на всю область. У кращому разі Плани затверджувалися частково, з відхиленнями, часто значними, від визначених обласними державними адміністраціями оптимальних меж ОТГ. Депутати обласних рад, зокрема і під впливом

впливових у регіоні осіб, стали підганяти межі ОТГ під межі виборчих округів, земельних латифундій тощо.

Що Уряд, бажаючи хоч якось просувати реформу, став затверджувати урізані та деформовані в бік від спроможності запроєктованих ОТГ Перспективні плани.

Що об'єднуватися громади стали не відповідно до Планів, а як вийде. Через це в результаті об'єднання в багатьох випадках стали утворюватися такі ж неспроможні громади, як і до об'єднання. Однак недооб'єднаним (неспроможним) громадам не відмовляли ні в субвенції на розвиток інфраструктури, ні в прямих зв'язках із державним бюджетом.

Що багато неспроможних з ресурсної точки зору громад виявилися неспроможними і кадрово. Значна частина рад ОТГ не зуміли належно розпорядитися отриманими субвенціями на розвиток інфраструктури.

IV. До чого привели відхилення від філософії проекту

У результаті станом на жовтень 2018 року, після 5 років від прийняття Концепції реформи та 4 років від прийняття закону про добровільне об'єднання територіальних громад [4]:

Затверджено Перспективні плани 23 областей з 24. План Закарпатської області досі не затверджено через безкарне саботування реформи головою ОДА та обласною радою. Із затверджених 23 Перспективних планів лише 3 (Кіровоградської, Рівненської та Сумської областей) станом на жовтень 2018 року покривали всю територію регіону.

У Перспективних планах значна частина передбачених ОТГ через політичні впливи при їхньому розгляді обласними радами не відповідають вимогам спроможності. А з утворених 838 ОТГ мало не половина не є спроможними і потребують дооб'єднання.

З кожним роком утворювані ОТГ подрібнюються. В 2015 році середня кількість територіальних громад, що об'єднувалися в одну ОТГ, складала 5,1, а в 2018 – 4,1. Спостерігаються значні територіальні диспропорції між утвореними ОТГ – від 17 ОТГ, які охоплюють територію цілого району, до тих, які об'єднали дві-три невеликі сільради.

При цьому виникли проблеми у функціонуванні райрад та РДА. Значна частина їхніх функцій перебрана ОМС ОТГ. Там, де ОТГ утворено на базі цілого району, існування райрад втратило сенс (але вони існують), а повноваження РДА є незрозумілими. Адже колишня спільна власність територіальних громад району, управління якою було функцією райради і РДА, стала комунальною власністю однієї ОТГ. Там, де частина територіальних громад району утворили ОТГ, а частина ще не об'єдналися, райрада і РДА мають звужене поле діяльності, що не виправдовує їхнього існування в наявних структурі і штатах.

У зв'язку з різними підходами до фінансування державою делегованих по-

вноважень та розвитку ОТГ та необ'єднаних територіальних громад, переважно сільських, виникли суттєві дисбаланси в ресурсному забезпеченні територіальних громад, а разом з ними й районів.

V. Безперспективність добровільного завершення реформи

Через 2 роки очікуються чергові місцеві вибори. Значна частина зазначених проблем могла би бути вирішена, якби до того часу завершилося формування всіх спроможних ОТГ, щоб ті вибори відбулися у всіх громадах на новій територіальній основі. Щоб спроможні громади, нарешті, стали виконувати власні повноваження і, в основному, виконувати завдання розвитку за рахунок власних ресурсів, а не трансфертів з державного бюджету. Адже для того вони і створюються.

Однак станом на жовтень 2018 року, після 4 років від створення перших ОТГ, за добровільним механізмом утворено менше половини ОТГ від їх очікуваної загальної кількості. Біля 65% від первісної кількості територіальних громад ще залишаються необ'єднаними [4]. Тому нереалістичним виглядає очікувати лавиноподібного добровільного завершення формування ОТГ протягом двох років, що залишилися до чергових місцевих виборів.

Тим більше, що, хоч із кожним роком зростає передбачений державним бюджетом загальний обсяг державної субвенції на розвиток інфраструктури, однак у розрахунку на жителя ОТГ він щороку істотно зменшується (2016 – біля 1100 грн/ сільського жителя, 2018 – біля 500 грн/ сільського жителя) і, таким чином, ця субвенція втрачає свою стимулюючу до об'єднання функцію [5].

VI. Зарубіжний досвід завершення подібних реформ

Із численних джерел, зокрема [6], щодо зарубіжного досвіду укрупнення територіальних громад задля забезпечення їхньої спроможності (Данія, Латвія, Швеція, Словаччина та ін.) відомо, що такий процес ніде не був повністю здійснений на добровільній основі. Через декілька років від початку добровільне об'єднання припинялося, і реформа завершувалася адміністративним шляхом.

VII. Пропозиції щодо адміністративного завершення реформи

Виходячи з тенденцій формування спроможних громад в Україні та зарубіжного досвіду, виглядає необхідним протягом двох років, які залишаються до чергових місцевих виборів 2020 року, підготувати всі необхідні рішення для того, щоб зазначені вибори у всіх територіальних громадах відбулися на новій територіальній основі.

Для цього протягом 2018-2019 р.р.:

Застосувати необхідний політичний вплив для прийняття в парламенті внесеного Урядом законопроекту «Про засади адміністративно-територіального устрою України» (Уряд, Президент України).

Підготувати проект урядової (чи схваленої Указом Президента України, який

має відношення до МДА) Концепції реформування районів та проект нового районного поділу (Мінрегіон).

Обласні ради мають бути вилучені з процесу реформи. Адже укрупнення територіальних громад і районів – це питання адміністративно-територіального устрою держави, яке цілком належить до компетенції органів державної влади

ОДА повинні за розпорядженням Уряду привести наявні Перспективні плани у відповідність із затвердженою Урядом Методикою та поширити такі Плани на всю територію відповідної області таким чином, щоб усі передбачені планом ОТГ регіону були спроможними. При цьому, наскільки це можливо, врахувати результати вже реалізованого добровільного об'єднання громад. Голови ОДА у встановлені терміни мають подати такі доопрацьовані Перспективні плани на затвердження Урядові.

Підготувати проект нормативно-правового акта про адмінтерреформу (тобто про завершення реформи АТУ адміністративним шляхом) (Мінрегіон)

У 2020 році всі зазначені документи мають бути прийняті, затверджені тощо. І відповідно до них мають бути проведені чергові місцеві вибори 2020 року на всіх рівнях адміністративно-територіального устрою.

Протягом 2019-2020 років Уряд має активно підтримувати вже створені СПРОМОЖНІ територіальні громади, робити з них вітрину реформи, щоб продемонструвати переваги нового адмінтерустрою. Це має забезпечити максимально безболісне завершення реформи адміністративним шляхом.

Література:

1. Розпорядження КМУ від 01.04.2014 р. № 333-р «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади» («Урядовий кур'єр» від 11.04.2014 — № 67).

2. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 року № 157-VIII (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 13, ст.91).

3. Постанова КМУ від 08.04.2015 р. № 214 «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад» («Урядовий кур'єр» від 06.05.2015 — № 80).

4. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 10 жовтня 2018 року. Мінрегіон (<https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/318/10.10.2018.pdf>).

5. Об'єднання громад: корекція курсу. Звіт «Місьцеве самоврядування в Україні. 2017 рік», Асоціація міст України, 2018.

6. Л.Л.Прокопенко. Досвід реформування місцевого управління в країнах Європейського Союзу. «Аспекти публічного управління» № 4 (18), 2015.

***Баймуратов Михайло Олександрович,
головний науковий консультант
Інституту законодавства Верховної Ради України,
доктор юридичних наук, професор,
Заслужений діяч науки і техніки України***

ГЛОБАЛІЗАЦІЙНІ АСПЕКТИ ІСНУВАННЯ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

В умовах зростання та посилення тенденції міждержавної міжнародної інтеграції на фоні економічної, політичної і правової глобалізації спостерігається трансформація ролі і значення територіальних громад в контексті її підвищення та вдосконалення соціально-економічного, політичного і культурологічного дискурсів.

Такі громади по своїй соціологічній і правовій природі є суто національними утвореннями, бо представляють собою сукупність жителів відповідної адміністративно-територіальної одиниці конкретної держави, що природно утворюються для здійснення відповідного життєвого циклу в умовах повсякденності, в процесі якого самостійно або за допомогою сформованих такою територіальною спільнотою органів, вирішують нагальні питання місцевого значення, тобто такі, від вирішення яких залежить стабільне існування як самої спільноти, так й її членів – процес такого вирішення здійснюється в рамках конституції чи законодавства відповідної держави.

У онтологічному і гносеологічному розумінні місцеві громади виступають природними і належними механізмами збереження локальної ідентичності (спільності, однаковості, адекватності, тотожності. – Авт.) місцевого соціуму. Головна їхня особливість у тому, що це світи повсякденності, де всі соціальні відносини виникають, базуються, ґрунтуються, розвиваються, вдосконалюються, змінюються і кристалізуються на безпосередній комунікативній взаємодії між людьми. Тут принципово важливим з методологічних позицій, а також з позицій соціальної практики, є те, що сфера повсякденного життя місцевих громад є базовою основою формування місцевих ідентичностей. А саме, локальна, місцева ідентичність є наповненою стійкою інформацією, яка безпосередньо передається від покоління до покоління, традиціями, віруваннями і т. д. – тобто такими «початковими» знаннями, з яких створюється первинний менталітет – менталітет повсякденності. Саме виходячи з цього, на слушну думку Т. І. Макогон, процеси розвитку і зміцнення місцевих громад цілком можуть протидіяти глобальній мегасистемі, яка прагне перебудувати світ тільки в своїх власних інтересах [1, С. 49].

Виникає питання: як, яким чином локальний характер існування та функціонування територіальної громади (спільноти, колективу) може впливати на глобальну мегасистему, яка фактично підкоряє своїй волі національні держави та суттєво модифікує не тільки їх поведінку на міжнародній арені, а й всередині себе, – по

відношенню до фізичних осіб, що знаходяться на їх території?

Відповідь на це актуальне питання міститься у доктринальній позиції Пете-ра Тейлора, який посилаючись на Еммануїла Валлерстайна, відмічав, що той в світовій системній теорії розглядав глобалізацію як територіально розповсюджене продовження національної логіки і, отже, ввів горизонтальне розрізнення між місцевим, національним і глобальним. У його текстах пізнавальна цінність шкалювання наукового предмета виграє в значенні, якщо її розглядати одночасно як вертикальну, ієрархізовану розмірність соціальних феноменів. Для Тейлора місто – це область, сфера повсякденного знання, національна держава, мезосфера реального структурування, сильно пофарбована ідеологічно, і глобальна структурована шкала реальності [2, С. 19]. Звідси, можна констатувати, що локальний рівень на якому існують і функціонують територіальні громади, вже апіорі виступає локальним рівнем глобалізації. А сама територіальна громада є суб'єктом, в якому, попри її бажання, проявляються елементи глобалізованої реальності.

Наглядним прикладом такого стану справ є виникаюча феноменологія міжнародної правосуб'єктності територіальних громад та створених ними органів місцевого самоврядування, а також конституювання всього інституту місцевого самоврядування, який, будучи по своїй правовій природі суто внутрішньодержавним інститутом, в умовах міжнародної міждержавної інтеграції, що здійснюється на теренах Європи, та яка виступає однією з форм економічно-політичної, а сьогодні вже й правової глобалізації, – стає об'єктом міжнародно-правових регламентації і регулювання (див. Європейську Хартію місцевого самоврядування 1985 року [3]).

Розмірковуючи над глобальними характеристиками територіальної громади, слід співвідносити їх з досить складними, часто-густо суперечливими характеристиками глобалізації, що носять нелінійний характер та суттєво впливають на стан національної державності, системно і якісно модернізуючи:

- а) феноменологію державного суверенітету в бік його обмеження та звуження;
- б) централізацію повноважень державної публічної влади в бік децентралізації, тобто передачі таких повноважень на рівень публічної самоврядної (муніципальної) влади;
- в) системний комплекс конституційних прав, свобод і обов'язків людини і громадянина на рівень міжнародних правових стандартів прав і свобод людини і громадянина;
- г) міжнародно-правові зобов'язання держав, що взяті ними в рамках підписаних міжнародних багатосторонніх міждержавних договорів, через механізм національної імплементації норм міжнародного права, в норми національного законодавства тощо.

Всі наведені вище тенденції мають пряме та безумовне відношення до територіальної спільноти, бо є пов'язаними зі становленням її феноменології в сфері національної та міжнародної правосуб'єктності; правового статусу її та суб'єктів і органів системи місцевого самоврядування, що конститууються та інституціо-налізуються за безпосередньої допомоги громади (місцеві вибори, референдуми, система демократичних призначень тощо).

Однак, крім того, сама територіальна громада володіє такими іманентними рисами, що надають їй можливостей сам на сам виступати на одному полі з феноменом глобалізації. Це, насамперед, є історична ретроспектива людської спільноти, яка незмінно супроводжує весь процес людської цивілізації, а також її незамінний статус для існування та функціонування такої спільноти в її повсякденному розумінні. Саме такі риси (критерії) дають можливість громаді вибудовувати відповідні мережеві системи, в яких навіть глобалізація сама по собі є не стільки рушійною силою, яка щось вирішує в місцевих громадах, скільки системою комунікативних відносин, що базуються також на системі мереж та може бути охарактеризованою за їх допомогою. Отже, глобальні обмінні відносини та відносини залежності в рамках територіальної громади діляться не тільки на різні рівні, а й на різні якості, а саме:

- на досягнення мережевого економічного співтовариства (відносини підприємницькі, виробничі, ресурсно-фінансові ринки, що охоплюють як локально-регіональний, так й глобальний простір);

- на досягнення технологічного співтовариства (електронні мережі, транспортні лінії, включаючи газо-нафтові, електро- і водопостачання, що в рамках локально-регіонального виміру охоплюють й глобальний простір);

- на досягнення культурного співтовариства (обмін ідеями і консументною продукцією (тобто такою, що зразу ж є готовою до застосування. – Авт.), мобільність в туризмі або через міграцію, що є критично важливим для поповнення людського потенціалу територіальних громад, а також виникнення стану суперництва між ними – з метою подальшого розвитку та вдосконалення їх інфраструктури та зовнішнього вигляду, знов же з метою залучення додаткового людського потенціалу).

Отже кожен з наведених аспектів має як локальний, так й глобальний аспекти, характеризуючи вузлові аспекти діяльності як конкретної територіальної громади, так й всієї людської цивілізації в рамках національних держав та їх міжнародного співтовариства. Більш того, вони є взаємно переплетеними горизонтально-вертикальними зв'язками системного характеру. Звідси, виходячи з того, який аспект узятий до уваги, можна по-різному оцінюватися рівень і своєрідність зв'язку з глобальною мережею певних відносин в місцевих громадах. Таким чином й будуть виникати локальні процеси, що, з одного боку, глобалізуються, а, з іншого боку, будуть фіксуватися та рефлексуватися процеси, що демонструють рівень переплетення глобальних відносин і відносин залежності від них місцевих громад. Такі тенденції будуть спостерігатися в декількох взаємодіючих полях: територіального простору, економічного і соціально-культурного простору.

Територіальні громади фактично глобалізують низку феноменів, що сьогодні, по-перше, є іманентною частиною буття локального соціуму, причому починаючи з історичної ретроспективи; по-друге, становлять невід'ємну частину процесу здійснення демократичної правової державності, але, по-третє, – виступають вже невід'ємною частиною міжнародного публічного права, бо є його об'єктами регуляції і регулювання.

До таких феноменів, безумовно відносяться такі:

а) демократія в її різних формах, моделях та видах (в рамках місцевого самоврядування це безпосередня, плебісцитна, представницька, партисипаторна (демократія участі), делегативна (демократія вибору), агрегативна (демократія плюралізму), агональна (демократія ідентичності) тощо);

б) децентралізація як складний процес нівелювання етатизму, якому протистоять колективна воля територіальних громад, що виступають продуцентом особливих, локальних інтересів, детермінованих умовами їх повсякденного існування і функціонування – тому на рівні держави починаються об'єктивні процеси передачі повноважень, а з ними й фінансових та інших ресурсів на рівень місцевого самоврядування. Підтвердженням прихильності міжнародного співтовариства держав до цього процесу є розробка в рамках ООН проекту Всесвітньої хартії місцевого самоврядування [4], з метою легалізації та легітимації цього важливого соціально-правового інституту;

в) компетенція органів та повноваження суб'єктів місцевого самоврядування, що є вкрай важливими для існування реального і спроможного інституту локальної демократії – на рівні держави це знаходить свій прояв в децентралізації та концентрації державних повноважень та виокремленні рівня публічної самоврядної (муніципальної) влади [5]; на глобальному рівні – ці питання становлять об'єкт міжнародно-правових регламентації та регулювання, повертаючись на державний рівень у вигляді міжнародно-правових зобов'язань держав;

г) права людини – вони виступають основоположним об'єктом міжнародно-правового співробітництва держав в рамках міжнародного співтовариства (див. Статут ООН 1945 р.). На рівні держави вони є важливим чинником її демократизму та гуманізму, закріплюються на рівні Основного Закону та виступають конституційними правами, що формують конституційний статус людини і громадянина. На рівні місцевого самоврядування в межах територіальної громади вони трансформуються в муніципальні права людини, особистості [6].

Отже, місцеве самоврядування та територіальні громади як його первинний суб'єкт володіють відповідними ознаками та властивостями, що, по-перше, відчують на себе вплив глобалізації та її основоположних чинників; по-друге, розглядають наведені чинники під кутом зору свого існування і трансформують їх під свої повсякденні потреби; по-третє, суттєво впливають на глобалізацію як первинні колективні суб'єкти людського соціуму. Звідси, можна констатувати, що саме територіальна громада є феноменом, що оптимально об'єднує в собі одночасно локальне, державне і глобальне.

Література:

1. Макогон Т.И. Местное самоуправление как ресурс ограничения глобализации // Вестник ТГУ. 2008. № 317. С. 47–51.

2. *Taylor P. Materialist Framework for Political Geography // Transactions of the Institute of British Geographers. 1982. № 7. P. 15–34.*
3. *Європейська хартія місцевого самоврядування 1985 року. – РЄ, 2000. 16 с.*
4. *Заключение 17 (2002) о втором проекте Всемирной хартии местного самоуправления [Електронний документ]. – Режим доступу: <https://rm.coe.int/1680719aa5>*
5. *Див.: Баймуратов М.О., Григор'єв В.А. Муніципальна влада: актуальні проблеми становлення і розвитку в Україні. – Одеса: Бахва, 2003. 192 с.*
6. *Баймуратов М. Феноменологія муніципальних прав людини // Міське самоврядування та регіональний розвиток в Україні. 2013. № 1. С. 52–56.*

II. НАУКОВО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ОСНОВИ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

*Ключковський Юрій Богданович
доцент кафедри загальнотеоретичного
правознавства та публічного права
Національного університету
«Кієво-Могилянська академія»,
канд. фіз.-мат. наук, старший наук. співр.*

ПРИРОДА ПРЕДСТАВНИЦТВА У МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ ТА ХАРАКТЕР ПРЕДСТАВНИЦЬКОГО МАНДАТА ДЕПУТАТІВ МІСЦЕВИХ РАД

1. У сучасній конституційній державі переважною формою представництва є виборне представництво як основа представницької демократії і спосіб реалізації суверенітету народу. На місцевих виборах волевиявлення народу здійснюється через його «піділ» на окремі частини – територіальні громади, які уповноважені Конституцією (тобто установчою владою народу) здійснювати місцеве самоврядування. Саме тому серед органів місцевого самоврядування центральне місце займають представницькі органи – місцеві ради, які здійснюють представництво територіальної громади, а через неї, опосередковано, і представництво народу.

Із розуміння місцевих виборів як форми прямого волевиявлення народу, а також місця територіальної громади у здійсненні цього волевиявлення впливають і певні уявлення про природу представницького мандата депутатів місцевих рад. Він не може вважатися ідентичним мандату члена парламенту хоча б тому, що останній представляє народ безпосередньо. Тому природа мандата депутата місцевої ради більш дискусійна, і погляди науковців на неї більш різноманітні.

Часті зміни законодавчо визначеного характеру мандата депутата місцевої ради ставлять перед наукою конституційного права питання: яким має бути цей мандат, виходячи з правової природи місцевого самоврядування? Очевидно, характер мандата не повинен визначатися політичною кон'юнктурою, якою супроводжується сьогодні прийняття виборчих законів.

2. На уявлення про характер мандата депутатів представницьких органів місцевого самоврядування, його нормативне регулювання та практику його застосування істотно впливає виборча система. Так, мажоритарна система одномандатних округів стимулює сприйняття мандата як імперативного щодо виборців

окремого округу. Після конституційної реформи 2004 р. в Україні на більшості місцевих виборів застосовувалася пропорційна виборча система, що призвело до запровадження партійного імперативного мандата депутатів місцевих рад, подібного до партійного імперативного мандату народних депутатів України.

Стверджуємо, однак, що причинно-наслідковий зв'язок між характером мандату виборного представника і виборчою системою має бути протилежним. Правова природа мандату є первинною щодо виборчої системи як об'єкта «виборчої інженерії»: хоча тип мандату не повинен однозначно визначати виборчу систему, однак має чинити вплив на вибір останньої так, щоб виборча система не деформувала самої суті представницького мандату.

Природа представницького мандату визначається насамперед наявністю чи відсутністю юридичних зв'язків представника з суб'єктом його обрання або висування кандидатом. Існування такого зв'язку засвідчується можливістю (чи неможливістю) відкликання представника та суб'єктом такого відкликання. Як відомо, вільний мандат означає відсутність такого юридичного зв'язку; імперативний мандат характеризується можливістю відкликання представника виборцями (класичний імперативний мандат) чи суб'єктом його номінації (партійний імперативний мандат).

3. Інтерпретація природи представницького мандата депутатів місцевих рад сьогодні істотно ускладнена через неприродні механізми відкликання, запроваджені Законом «Про статус депутатів місцевих рад» у чинній редакції [2]. На перший погляд, основна роль у цих механізмах належать виборцям. Однак таємне голосування виборців з цього приводу не проводиться; волевиявлення виборців здійснюється шляхом збирання підписів на підтримку відкликання депутата, тобто, по суті, відкритим (поіменним) голосуванням виборців¹. При цьому слід відзначити, що право участі виборців у такому волевиявленні залежить від виборчої системи, за якою обиралися депутати: якщо депутат обраний за мажоритарною системою в одномандатному окрузі, збирання підписів проводиться лише серед виборців відповідного виборчого округу; якщо депутат обраний за списком у багатомандатному окрузі, збирання підписів проводиться серед виборців усього міста, району, області.

Збирання необхідної для відкликання кількості підписів виборців, проте, не є формою прийняття рішення про відкликання депутата. Подальша процедура за-

¹ Відкликання депутатів чи інших виборних посадових осіб вважається однією з форм прямої демократії (див., наприклад, [3]). Як і референдум, ця форма прямої демократії, що реалізується через голосування виборців, повинна забезпечувати дотриманням основних принципів, спільних з принципами виборчого права, зокрема, загального і рівного права голосу, вільної участі у відповідному процесі і таємного голосування

лежить уже не від виборчої системи, а від способу висування кандидата². У разі номінації кандидата на виборах шляхом самовисування остаточне рішення щодо відкликання (на підставі підписів виборців) приймає відповідна територіальна виборча комісія; у разі партійного висування (у тому числі в одномандатному окрузі) територіальна виборча комісія звертається до «вищого керівного органу партії», місцева організація якої висувала кандидата. І якщо у першому випадку територіальна комісія зобов'язана прийняти рішення про відкликання за наявності необхідної кількості підписів (тобто прийняте поіменним голосуванням виборців рішення є імперативним), то у другому випадку ініціатива виборців не має зобов'язального характеру: вищий керівний орган партії розглядає відповідне звернення і «приймає рішення про відкликання такого депутата за народною ініціативою або про відмову в задоволенні цієї ініціативи» (частина сьома статті 41 Закону [2]).

Отже, можна стверджувати, що депутати, які на виборах висувалися політичною партією, незалежно від виборчої системи мають типовий партійний імперативний мандат на відміну від депутатів, які номінувалися на виборах шляхом самовисування. Беручи до уваги правову природу місцевого самоврядування, об'єктом якого є питання місцевого значення, які «виникають у процесі функціонування територіальної громади, задоволення потреб її членів» [4, с.439], слід визнати, що партійний мандат депутатів місцевих рад погано узгоджується з сутністю місцевого самоврядування. Особливо негативним аспектом слід визнати те, що цей партійний мандат контролюється не місцевою партійною організацією (що ще можна було б якось сумістити з природою місцевого самоврядування), а партією в цілому, яка, відповідно до Закону «Про політичні партії в Україні», обов'язково має всеукраїнський характер.

Для повноти характеристики мандата як імперативного щодо партії слід взяти до уваги, що підставою для відкликання може бути «невідповідність практичної діяльності депутата місцевої ради основним принципам і положенням його передвиборної програми» (стаття 37 Закону «Про статус депутатів місцевих рад» [2]). Оскільки при партійному висуванні передвиборна програма депутата містить положення, сформульовані партією, можемо стверджувати, що тут присутній ще один елемент імперативного мандата – передвиборні «накази», з тою лише відмінністю, що вони надані не виборцями, які голосували за кандидата, а партією, яка його висунула.

До складу сільських, селищних рад можуть входити депутати, які були висунуті кандидатами на виборах за різними механізмами номінації. Це по суті означає наявність у таких депутатів однієї ради різного правового статусу, що суперечить

² Звернемо увагу на дивне формулювання частини п'ятої статті 41 Закону «Про статус депутатів місцевих рад»: «якщо депутат був обраний шляхом самовисування» [2]. Таке протиправне ігнорування ролі голосування виборців в обранні депутата дійсно провокує уявлення, що в альтернативному випадку депутат «обраний партією».

частині першій статті 3 Закону «Про статус депутатів місцевих рад» [2], яка встановлює рівноправність депутатів як членів відповідної місцевої ради.

Таким чином, механізм відкликання депутата місцевої ради, встановлений чинним законодавством, не передбачає вільного мандата; водночас характер його імперативності досі є неоднозначним.

4. Незадовільний стан із характером мандата депутата місцевої ради вимагає більш глибокого аналізу природи представництва у місцевому самоврядуванні. Хоча джерелом повноважень депутата є волевиявлення народу, по суті загально-визнано, що депутат завжди є «повноважним представником інтересів територіальної громади у представницькому органі місцевого самоврядування» [5, с.18]; за зауваженням В. Шаповала, «представницькі органи місцевого самоврядування не мають прямого відношення до народного представництва» [6, с.15]. По суті, у місцевому самоврядуванні реалізується групове представництво, де соціальними групами, які є представленими у місцевих радах, є територіальні громади.

Виходячи з таких міркувань, природно вважати мандат депутата місцевої ради імперативним стосовно територіальної громади. Саме цим мав б визначатися зміст юридизованих відносин депутата і громади (виборців), насамперед підстави і спосіб відкликання депутата (дострокового припинення його повноважень) за ініціативою громади і шляхом проведення голосування виборців в межах громади.

Водночас вважаємо неможливим визнання мандату депутата імперативним щодо виборців конкретного виборчого округу. В таких умовах депутат представляв би у раді інтереси виборців лише «свого» округу; однак зіткнення у місцевій раді інтересів різних (невеликих за кількістю виборців) виборчих округів ніяк не сприяло б захисту депутатами інтересів територіальної громади в цілому. Тому мандат депутата місцевої ради стосовно територіальної громади має імперативний характер (депутат представляє не народ, а лише його частину – територіальну громаду), однак має бути «вільним» щодо виборців окремого виборчого округу як частини територіальної громади.

Імперативність мандата щодо громади особливо важлива для депутатів районних та обласних рад, які повинні представляти не інтереси населення відповідних адміністративно-територіальних одиниць (оскільки за Конституцією мешканці району чи області не складають правосуб'єктної спільноти), а спільні інтереси окремих територіальних громад, що входять до складу відповідного району чи області. На жаль, таке представництво (і, відповідно, пов'язаний з територіальною громадою мандат депутата) не забезпечується жодною з виборчих систем, що застосовувалася під час місцевих виборів, починаючи з 2006 р.

Література:

1. *Про статус депутатів місцевих рад: Закон України від 11.07.2002 р. № 93-IV (в редакції від 16.04.2017 р.)* [Електронний ресурс] // Офіційний портал Вер-

ховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/93-15>.

2. *Direct Democracy. The International IDEA Handbook* / V. Beramendi e. a. Stockholm: International IDEA, 2008. – XIII, 241 p.

3. Кравченко В.В. Конституційне право України: навч. посіб. – Вид 6-е, випр. і доповн. / В.В. Кравченко. – К.: Аміка, 2009. – 608 с.

4. Чернецька О.В. Конституційно-правовий статус депутатів місцевих рад за законодавством України: монографія / О.В. Чернецька. – Київ: Скіф, КНТ, 2008. 144 с.

5. Шаповал В. Політико-правова категорія народного представництва: питання теорії / В. Шаповал. – Право України. – 2013. – № 5. – С.12-17.

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

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ ЯК ФАКТОР РЕАЛІЗАЦІЇ ЕФЕКТИВНОЇ МОДЕЛІ ДЕРЖАВНОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

Основні правові, економічні, соціальні, екологічні, гуманітарні та організаційні засади державної регіональної політики як складової частини внутрішньої політики України визначає Закон України «Про засади державної регіональної політики» від 05.02.2015 р. Згідно цього Закону, метою державної регіональної політики є створення умов для динамічного, збалансованого розвитку України та її регіонів, забезпечення їх соціальної та економічної єдності, підвищення рівня життя населення, додержання гарантованих державою соціальних стандартів для кожного громадянина незалежно від його місця проживання.

Аналіз суб'єктно-об'єктних, функціонально-телеологічних, інституційних, матеріально-технічних та інших елементів державної регіональної політики свідчить, що важливою умовою її становлення та реалізації є ефективна модель місцевого самоврядування. Так, зокрема, серед принципів державної регіональної політики визначаються такі, як принципи співробітництва – узгодження цілей, пріоритетів, завдань, заходів і дій центральних та місцевих органів виконавчої влади, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, забезпечення співробітництва між ними під час формування та реалізації державної регіональної політики та субсидіарності – передачі владних повноважень на найнижчий рівень управління для найбільш ефективної реалізації, а у числі її пріоритетів – стимулювання та підтримка місцевих ініціатив щодо ефективного використання внутрішнього потенціалу регіонів для створення та підтримання повноцінного життєвого

середовища, підвищення якості життя людей; сприяння здійсненню повноважень органами місцевого самоврядування; створення ефективних механізмів представництва інтересів територіальних громад на регіональному рівні тощо.

Акцент на ролі та значенні інститутів місцевого самоврядування у процесах становлення та реалізації державної регіональної політики є абсолютно закономірним. Адже результати державної регіональної політики, як і усіх інших напрямів та форм внутрішньої політики держави, найбільш рельєфно проявляються та апробуються саме на локальному рівні – у межах територіальних громад. Визнання та становлення в Україні місцевого самоврядування, глибокі економічні й політичні перетворення в суспільстві і формування на цій основі нової демократичної державності, перманентні процеси децентралізації публічної влади безпосередньо пов'язані з виробленням та практичною реалізацією принципово нових для нас підходів до розв'язання як загальнодержавних, так і регіональних і місцевих проблем.

Саме місцеве самоврядування акумулює політичні, економічні, духовно-моральні цінності та соціальні досягнення людства в будь-якій галузі суспільного розвитку. Також на цьому рівні організації публічної влади відбувається діалектичне поєднання волі законодавця з конкретними інтересами місцевого населення, яке стає не лише первинним суб'єктом локальних конституційно-правових відносин, а й основним суб'єктом управлінських, адміністративно-правових відносин, що є однією з характерних рис місцевого самоврядування.

Також місцеве самоврядування є природним правом територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення. Право самостійно, без втручання ззовні, розв'язувати власні проблеми та урядувати своїм життям, є органічною складовою системи прав людини і громадянина у демократичному суспільстві. Це право присутнє практично в кожній сфері життєдіяльності людини (економічній, соціальній, культурній, політичній та ін.), відображаючи життя людини в особливому якісному стані, пов'язаному як із затвердженням у громадській свідомості та практиці ідеї свободи особи, так і розумінням того, що найкращою мірою розв'язати проблеми людини може лише та влада, яка найближче до неї, і цією владою є місцеве самоврядування.

У зв'язку з цим, однією з передумов формування реальної та дієвої державної регіональної політики є створення та функціонування повноцінної системи локальної демократії, реалізація різнопланових місцевих інтересів, визначення сфери відання територіальних громад та формування ідеології розуміння місцевого самоврядування через призму місцевих проблем. Якими є ці проблеми – питання місцевого значення, як вони розв'язуються, якою є роль у цьому держави, органів влади та безпосередньо населення – таким і є справжнє місцеве самоврядування, а у силу цього – сильною держава.

В ідеалі держава за допомогою правових заходів має лише впорядковувати, зовнішньо оформлювати самоврядну активність територіальних громад, не встановлюю-

чи її. Лише таким чином місцеве самоврядування може стати явищем громадського, а не державного життя. Визнаючи та гарантуючи дане право, а також цілеспрямовано здійснюючи політику децентралізації публічної влади держава дає можливість самостійно розвиватися територіальним громадам, водночас підкріплюючи та захищаючи муніципальну діяльність за допомогою ряду заходів, які насамперед передбачені конституційно. Більше того, визнання права на місцеве самоврядування відкриває додатковий, найбільш демократичний та оптимальний канал для реалізації усіх прав людини: політичних, економічних, соціальних, культурних тощо.

Саме через місцеве самоврядування реалізується більшість прав людини. Саме людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю (ст. 3 Конституції України), а, у свою чергу, кожна людина має право на вільний розвиток своєї особистості (ст. 23 Конституції України). Значною мірою реалізація цих фундаментальних конституційних правоположень залежить від ефективно функціонуючої публічної влади, у тому числі й влади місцевого самоврядування.

Категорія ефективності місцевого самоврядування – складне, багатфакторне явище, яке, на жаль, не одержало належного висвітлення в літературі з проблематики місцевого самоврядування. Вважаємо, що доктринальне осмислення сутності місцевого самоврядування як права населення на реалізацію своїх інтересів за місцем проживання та самостійне вирішення питань місцевого значення, а також законодавча інституціоналізація феномену взаємозв'язку між категоріями «місцеві інтереси» – «питання місцевого значення» у розрізі проблем ефективності функціонування як окремих інститутів місцевого самоврядування, так і, особливо, становлення та реалізації державної регіональної політики, доцільно проводити у тісному взаємозв'язку з категоріями «якість життя», «спосіб життя населення», «гідність життя». Адже головною метою організації місцевого самоврядування і є підвищення якості життя, удосконалення відносин, які виникають між різними щаблями публічної управлінської ієрархії. Не випадково при визначенні територіальної громади слід виходити з того, що це соціальна спільність, яка здатна як суб'єкт управління на основі спільних цінностей організовувати місцеве господарство, місцеве виробництво відповідно до своїх інтересів, постійно покращуючи якість життя.

Ці лексичні формули виконують соціально-оціночну функцію та покликані відбивати ступінь задоволення потреб і запитів місцевих жителів, що не піддаються прямому кількісному виміру. До показників якості життя, його гідності належать характер і зміст праці та дозвілля, задоволеність своїм приватним життям, ступінь задоволеності людини своїм станом як вільної особистості, суспільною та політичною активністю, спілкуванням, самовираженням і саморозвитком, ступінь комфорту в праці й у побуті, ступінь реалізації моральних цінностей. Сюди можна віднести і показники середньої тривалості життя громадян на даній території, рівня захворювань, зміни демографічної і соціальної структури населення тощо.

Слід зазначити й те, що як з погляду нормативного змісту, так і доктринального наповнення конституційні положення про місцеве самоврядування пов'язані з принципом народовладдя. Так, відповідно до ст. 5 Конституції України народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Іншими словами, держава визнає місцеве самоврядування як самостійний рівень здійснення народом належної йому влади, яка реалізується у формі місцевого самоврядування або так званої муніципальної (публічно-самоврядної) влади територіальної громади. Це передусім передбачає усебічну децентралізацію публічної влади та організаційну відокремленість і незалежність місцевого самоврядування від державної влади, його самостійність при вирішенні питань місцевого значення. Але самостійність, як указує Конституція України, у межах власних повноважень. Таким чином, йдеться про правові межі автономності місцевого самоврядування, а не повну самостійність та незалежність місцевого самоврядування від усієї системи публічного владарювання.

Така самостійність означає, що жоден з органів державної влади, жодна посадова особа не має права ухвалювати акти, вчиняти дії, які втручаються в сферу місцевого самоврядування. Державний контроль за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування може здійснюватися лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, і не повинен призводити до втручання органів державної влади чи їх посадових осіб у здійснення органами місцевого самоврядування наданих їм власних повноважень (ст. 20 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). Таким чином, можна з цілковитою впевненістю говорити як про визнання, так і легалізацію публічної влади територіальних громад. Поряд з тим у процесі її конституювання, структурування та інституціоналізації виникає ряд проблем, пов'язаних не стільки зі структурно-функціональними її характеристиками, скільки з концептуально-атрибутивними параметрами її становлення, ординарної діяльності та перспективного розвитку.

Також не можна не відмітити, що місцеве самоврядування – це один з пріоритетних інститутів громадянського суспільства. Відомо, що громадянське суспільство – це спосіб соціального життя, який заснований на праві та демократії; суспільний устрій, за якого кожній людині гарантується вільний вибір форм його економічного та політичного буття, затверджуються права людини, забезпечується ідеологічний плюралізм. Громадянське суспільство – це такий соціальний простір, у якому люди взаємодіють порівняно вільно, без безпосереднього втручання держави. Громадянське суспільство – це велика самоорганізована суперсистема, яка складається з багатьох недержавних інститутів та асоціацій фізичних осіб. При цьому не тільки у цілому громадянське суспільство, а й його спільності на місцях представлені значним «ансамблем» самоврядних скооперованих громад та об'єднань громадян. Багатогранний характер їхніх взаємовідносин з державою має прояв у всіх сферах суспільного життя, у процесі яких розвиваються зв'язки громадськості та ризик

громадських об'єднань громадян з інститутами державної влади та місцевого самоврядування. Інше питання – який рівень розвитку громадянського суспільства і територіальних громад та їх вплив на державні та суспільні справи?

Відносини у рамках громадянського суспільства не опосередковані державою: держава не є і не може бути суб'єктом громадянського суспільства. Тут взаємодія значно складніша. Як громадянське суспільство проникає у сферу діяльності держави, беручи участь у формуванні та контролі за його діяльністю, так і держава впливає на відносини у сфері громадянського суспільства, передусім здійснюючи їхнє правове регулювання. Суть цих відносин полягає у тому, що держава нібито вибудовує правову модель громадянського суспільства, яка потім наповнюється конкретним змістом.

У силу цих та інших чинників, формування та здійснення ефективної державної регіональної політики має неодмінно супроводжуватися процесами децентралізації публічної влади та засновуватися на реальному і дієздатному самоврядуванні, яке забезпечується:

- визнанням не лише місцевого самоврядування як самоорганізації мешканців за територіальним принципом, а й інших видів та форм самоврядної активності людини за професійною, економічною, освітньою, духовно-культурною, етнонаціональною та іншими ознаками;

- усебічним здійсненням самоврядування в територіальних громадах, самоврядних об'єднаннях, заснованих на спільності етнонаціональних, духовно-культурних та релігійних інтересів, інших самоврядних інституціях, а також в суспільно-політичних співтовариствах і взагалі в суспільстві, взаємодією та співпрацею цих суб'єктів між собою, громадянським суспільством та державою;

- вільним і рівноправним регулюванням на засадах самоврядування своїх взаємовідносин і узгодженням спільних і загальних інтересів територіальних громад, інших самоврядних об'єднань шляхом солідарності, самодіяльності та децентралізації на засадах самоврядування і субсидіарності;

- безпосереднім прийняттям рішень в ході виконання функцій публічної влади, належного управління та керування іншими громадськими справами в територіальних громадах, інших самоврядних об'єднаннях, через делегації і делегатів в органах публічної влади, управління та самоврядування, асоціаціях самоврядних організацій та об'єднань;

- ліквідацією і конституційною заборобою будь-яких форм суспільно-економічних і політичних відносин і організацій, заснованих на дискримінації за будь-якими ознаками, цензури, експлуатації і майнової монополії, а також будь-якої політичної діяльності, спрямованої на встановлення таких відносин;

- усебічним інформуванням суспільства з усіх питань, що має значення в зв'язку з його суспільно-політичним, господарсько-економічним та духовно-культурним становищем та більш повних і кваліфікованих дій стосовно виконання прин-

цій, завдань та функцій публічної влади, управління та самоврядування;

- гласністю роботи всіх органів публічної влади, управління та самоврядування, всіх носіїв функцій самоврядування, а також інших публічних і громадських функцій;

- особистою відповідальністю носіїв функцій публічної влади, управління та самоврядування та інших публічних і громадських функцій, колективною відповідальністю органів влади, управління і самоврядування;

- періодичною змінюваністю носіїв функцій публічної влади, управління та самоврядування та інших публічних і громадських функцій, визначеними у Конституції та законах обмеженнями їх повторного обрання і призначення на певні посади;

- встановленням конституційного та громадського контролю над роботою носіїв функцій публічної влади, управління та самоврядування та інших публічних і громадських функцій;

- забезпеченням верховенства права;

- здійсненням та охороною конституційності і законності тощо.

***Онисьук Юрій Віталійович,
завідувач кафедри конституційного,
адміністративного та господарського права
Академії праці, соціальних відносин і туризму,
доктор юридичних наук, доцент***

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У СФЕРІ ОПОДАТКУВАННЯ

Конституція України гарантує право громадян на місцеве самоврядування – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Водночас реалізація цього конституційного принципу неможлива без належного фінансового забезпечення, оскільки ефективність діяльності органів місцевого самоврядування в першу чергу визначається публічними фінансовими ресурсами, які є у їх розпорядженні.

Основним джерелом формування фінансових ресурсів місцевих бюджетів є податки та збори, що встановлені відповідно до переліку і в межах граничних розмірів ставок, визначених Податковим кодексом України, рішеннями сільських, селищних, міських рад та рад об'єднаних територіальних громад, що створені згідно із законом та перспективним планом формування територій громад, у межах їх повноважень і є обов'язковими до сплати на території відповідних територіальних громад [1].

У п. 3 ст. 9 Європейської хартії місцевого самоврядування встановлено, що принаймні частина фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування формується за рахунок місцевих податків та зборів, розмір яких вони мають повноваження встановлювати в межах закону [2]. Згідно ст. 4 Закону України "Про місцеве

самоврядування в Україні” місцеве самоврядування здійснюється на основі правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених цим та іншими законами [3].

Відповідно до ст. 10 Податкового кодексу України місцеві ради обов’язково установлюють єдиний податок та податок на майно (в частині транспортного податку та плати за землю) та в межах повноважень, визначених Податковим кодексом України, вирішують питання щодо встановлення податку на майно (в частині податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки) та встановлення збору за місця для паркування транспортних засобів, туристичного збору [1]. Згідно ст. 12 Податкового кодексу України до повноважень сільських, селищних, міських рад та рад об’єднаних територіальних громад, що створені згідно із законом та перспективним планом формування територій громад, щодо податків та зборів належать: встановлення ставок місцевих податків та зборів в межах ставок, визначених Податковим кодексом України; визначення переліку податкових агентів щодо справляння туристичного збору; до початку наступного бюджетного періоду прийняття рішення про встановлення місцевих податків та зборів, зміну розміру їх ставок, об’єкта оподаткування, порядку справляння чи надання податкових пільг, яке тягне за собою зміну податкових зобов’язань платників податків та яке набирає чинності з початку бюджетного періоду [1].

Аналізуючи податкові повноваження органів місцевого самоврядування слід вказати на їх обмеженість. Так, у ст. 10 Податкового кодексу України закріплено виключний перелік місцевих податків та зборів. При цьому повноваження органів місцевого самоврядування щодо їх встановлення є обов’язком, а не правом. Отже, органи місцевого самоврядування позбавлені права щодо встановлення місцевих податків та зборів. Під час встановлення місцевих податків та зборів їх елементи визначаються в порядку та межах, що передбачені податковим законодавством. З огляду на це, порядок справляння на всіх територіях однаковий, що призводить до зменшення обсягів надходжень місцевих податків та зборів. Тому повноваження органів місцевого самоврядування щодо справляння місцевих податків та зборів потребують перегляду та належної правової регламентації.

Необхідно зазначити і про взаємодію органів державної фіскальної служби України з органами місцевого самоврядування у напрямку справляння місцевих податків та зборів. Відповідно до ст. 72 Податкового кодексу України для інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності органів державної фіскальної служби використовується інформація, що надійшла від органів місцевого самоврядування, зокрема інформація про об’єкти оподаткування, що надаються та/або реєструються такими органами, про встановлені органами місцевого самоврядування ставки місцевих податків, зборів та надані такими органами податкові пільги [1]. Порядок подання цієї інформації визначено постановою Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2010 року № 1245 “Про затвердження Порядку періодичного подання інформації органам державної податкової служби та отримання інформації зазначеними

органами за письмовим запитом" [4]. У п. 6 цього Порядку встановлено, що Державна фіскальна служба разом із суб'єктом владних повноважень має визначати опис податкової інформації, що подається, форму подання податкової інформації (звіт або масив даних), носії податкової інформації (електронні або паперові), режим доступу до податкової інформації (відкритий, конфіденційний, таємний) та орган державної фіскальної служби, до якого подається податкова інформація. Однак ні в Податковому кодексі України, ні в постанові Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2010 року № 1245 не зазначено який орган у структурі органів місцевого самоврядування є суб'єктом владних повноважень щодо надання податкової інформації (місцева рада, виконавчий комітет, міський, селищний, сільський голова тощо).

Потребує належної правової регламентації також питання щодо взаємодії між органами місцевого самоврядування та іншими органами, що приймають участь у адмініструванні податку на майно. Наразі відсутня чітка процедура взаємодії між сільськими, селищними та міськими радами, територіальними органами державної фіскальної служби, органами державної реєстрації речових прав на нерухоме майно, територіальними органами Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру, державним підприємством "Центр державного земельного кадастру", регіональними відділеннями Фонду державного майна, територіальними органами Міністерства внутрішніх справ, платниками податку на майно, громадськістю, засобами масової інформації. Відомості про об'єкти податку на майно, що містяться в їх базах даних, та передаються до органів державної фіскальної служби, є неповними, що унеможливило правильність сплати податку на майно, своєчасність отримання податкової звітності, повноту надходжень від податку на майно до відповідних місцевих бюджетів.

Підлягає розширенню інформація про об'єкти оподаткування, що надається органами місцевого самоврядування до органів державної фіскальної служби. Згідно ст. 73 Податкового кодексу України органи місцевого самоврядування зобов'язані щомісяця протягом 10 календарних днів місяця, що настає за звітним, надавати контролюючим органам інформацію про об'єкти оподаткування, що надаються та (або) реєструються такими органами [1]. Зауважимо, що відомості про об'єкти оподаткування не охоплюють інформацію щодо змін об'єкта оподаткування (наприклад, податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки).

Підсумовуючи викладене, вважаємо, що внесення відповідних змін до чинного законодавства буде сприяти вирішенню існуючих проблем щодо реалізації повноважень органів місцевого самоврядування у сфері оподаткування та дозволить визначити нові напрями розвитку правового регулювання податкових відносин на місцевому рівні.

Література:

1. *Податковий кодекс України: Закон України від 02.12. 2010 № 2755-VI. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17> (дата звернення: 30.10.2018).*
2. *Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985. URL: <http://>*

zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036 (дата звернення: 30.10.2018).

3. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17> (дата звернення: 30.10.2018).

4. Про затвердження Порядку періодичного подання інформації органам державної податкової служби та отримання інформації зазначеними органами за письмовим запитом: постанова Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2010 року № 1245. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1245-2010-p> (дата звернення: 30.10.2018).

***Дробуш Ірина Вікторівна,
завідувач кафедри державно – правових
дисциплін НУ «Острозька академія»,
доктор юридичних наук, доцент***

РЕФОРМУВАННЯ ІНСТИТУТУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ: СУЧАСНІ ВИКЛИКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

Проблема реформування місцевого самоврядування є однією з найактуальніших у сучасних умовах розвитку української державності. Перспективи її розв'язання багато в чому визначають спрямованість і зміст політичних дискусій, які безпосередньо пов'язані з формуванням ефективної публічної влади в Україні, встановленням справжнього народовладдя. Це пояснюється тим, що демократична соціально - правова держава може вирішувати основні завдання лише за наявності розвиненої системи самоврядування. Як одна з основ конституційного ладу, місцеве самоврядування дає змогу демократизувати апарат управління, ефективно вирішувати місцеві питання й забезпечувати врахування інтересів територіальних громад, таким чином оптимально поєднуювати інтереси і права мешканця будь – якої території та інтереси держави в цілому.

Тому не випадковим стало й те, що беручи на себе зобов'язання щодо подальшої євроінтеграції, українська влада має зосередити неабиякі зусилля щодо перетворення місцевого самоврядування в дієву публічну владу, яка є найбільш наближеною до населення та за певних умов здатна адекватно реагувати на сучасні виклики в державі щодо забезпечення її територіальної цілісності, ефективно вирішувати усі питання місцевого значення, задовольняючи тим самим життєво необхідні потреби територіальної громади, реалізувати законні інтереси її представників.

Необхідно сформувати правові умови для розвитку ефективних територіальних громад, які власними силами, на власний розсуд реалізуватимуть повсякденні запити та інтереси, більш ефективно, ніж державні органи, вирішувати завдання підвищення рівня та якості життя мешканців відповідних територій, тим самим забезпечувати муніципальні права територіальних громад. Насамперед, мова йде про припинення дублювання повноважень, функцій та завдань різних рівнів пу-

блічної влади на місцевому рівні, зведення до мінімуму кількісного показника делегованих повноважень. Єдиним шляхом вирішення даної проблеми є децентралізація, яка супроводжується реалізацією принципу субсидіарності.

Основним результатом децентралізації має стати реальна спроможність органів місцевого самоврядування (організаційна, кадрова, фінансова) реалізувати надані їм повноваження при умові відкритості та належному доступі до процесу прийняття рішень мешканців територіальних громад. В ході муніципальної реформи першочерговим завданням має бути забезпечення представництва та участі територіальних громад у муніципальному управлінні, гарантування реальної можливості висловлювати свою думку щодо місцевих публічних справ.

Діючий Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» лише передбачає форми участі територіальної громади в управлінні місцевими справами, однак таке закріплення є лише констатацією можливостей громади та жодним чином не регламентує саму технологію безпосередньої участі. Тому одним з напрямів удосконалення правової основи місцевого самоврядування має бути широка законодавча регламентація таких форм як громадські слухання, проведення загальних зборів громадян за місцем проживання, місцеві ініціативи. Розвиток партисипативної демократії має стати пріоритетом в процесі муніципальної реформи. Сприяти цьому має також і реалізація принципу відкритості та прозорості в роботі органів місцевого самоврядування як однієї з гарантій громадського доступу до інформації про стан місцевих справ. Не варто забувати й про більш широку регламентацію участі громади у вирішенні питань місцевого значення шляхом закріплення відповідних норм у статутах територіальних громад.

Нагальною потребою є прийняття Закону про місцевий референдум, або ж його регулювання нормами Виборчого Кодексу України (звичайно у разі його прийняття). Норми такого Закону істотно спростили б процедуру добровільного об'єднання територіальних громад та дозволили б визначити ставлення кожного представника територіальної громади до такого об'єднання.

Окрему увагу необхідно приділити питанням матеріально-фінансової складової механізму функціонування інституту місцевого самоврядування.

Варто зауважити, що стан матеріально – фінансового забезпечення істотно покращився в контексті перегляду державою своєї бюджетної політики та реалізації права громад на добровільне об'єднання. Об'єднані громади отримали додаткові фінансові та матеріальні ресурси, зокрема 60 % ПДФО на реалізацію власних повноважень, державні субвенції на освіту та медицину, право розпоряджатися землями як у межах так і за межами населених пунктів та встановлювати ставки та пільги по оплаті за землею. Внесені відповідні зміни до Бюджетного та Податкового Кодексу в частині збільшення надходжень до місцевого бюджету. Об'єднані територіальні громади переходять на прямі міжбюджетні відносини з Державним бюджетом, раніше такі відносини існували на рівні областей, районів, міст обласного значення. Триває пошук додаткових інструментів збільшення ресурсної бази місцевих бюджетів, зокрема шляхом удосконалення

формули розподілу освітньої субвенції, фінансування вторинної ланки медицини, законодавчого закріплення норми про сплату ПДФО підприємствами безпосередньо за місцем господарської діяльності, передачі земель сільськогосподарського призначення та прийняття закону, який би регулював право громади розпоряджатися землями.

Однак, такі позитивні результати в частині зміцнення матеріально – фінансової онови функціонування місцевого самоврядування стосуються лише об'єднаних громад (станом на жовтень 2018 року в Україні 3829 рад з населенням 6869245 та площею 198122,68 кв. км. об'єднані у 705 громад та заплановано утворення ще 125 об'єднаних громад, вибори яких уже призначені на грудень цього року). В кінцевому результаті на завершення 2018 року матимемо 830 ОТГ[1]. Значна частка органів місцевого самоврядування й надалі має значний дефіцит місцевих бюджетів. Та й процес об'єднання йде доволі повільно, особливо в ситуації, коли громади «багаті» не поспішають об'єднуватись з «бідними», бюджети яких є дотаційними. При цьому не варто відкидати й той факт, що мають місце певні домовленості на рівні сільських, селищних, міських голів, що кожен з них особисто буде мати після такого об'єднання.

Не сприяє процесу об'єднання громад й той факт, що склад їх представницьких органів формується лише на період до чергових місцевих виборів. Так, Закон України «Про місцеві вибори» встановлює, що депутати та голова ради обираються на перших місцевих виборах на строк до обрання на чергових виборах депутатів та голови ради. Таким чином, усі ОТГ, навіть утворені у 2018 – 2019 роках, повинні провести чергові у 2020 році³. Звичайно, держава не може дозволити таку ситуацію, що в різні проміжки часу в різних регіонах будуть проводитись наступні чергові вибори в ОТГ. Але такою ситуацією незадоволені самі голови, враховуючи досить незначний строк їх повноважень після перших виборів в ОТГ, саме вони часто стримують процес утворення ОТГ.

У проекті державного бюджету на 2019 рік закладено 1,9 млрд грн.. субвенції на розвиток інфраструктури громад. В проекті Постанови Верховної ради України «Про висновки та пропозиції до проекту закону України про державний бюджет на 2019 рік» вдалося закріпити положення щодо збільшення на 200 млн. грн.. обсягу такої субвенції. Як зазначає виконавчий директор Асоціації міст України О.Слободжан, цього недостатньо, адже є десятки громад, які приєдналися до діючих ОТГ і до міст обласного значення. При цьому обсяг субвенції на розвиток інфраструктури об'єднаних громад має бути не менше 4,5 млрд. грн., враховуючи, що вона спрямовується громаді за формулою, яка враховує показники площі сільських територій та кількості сільських жителів. Це орієнтовно 1,1 тис. грн на одного сільського жителя об'єднаних громад. Саме таким був показник у 2016 році і на такому ж рівні, принаймні не нижчому має бути й в 2019 році. [3].

³ З часу проведення децентралізації було проведено 12 перших виборів в ОТГ: 25 жовтня 2015 року, 27 березня 2016 року, 24 квітня 2016 року, 31 липня 2016 року, 28 серпня 2016 року, 11 грудня 2016 року, 18 грудня 2016 року, 30 квітня 2017 року, 29 жовтня 2017 року, 24 грудня 2017 року, 29 квітня 2018 року, 31 жовтня 2018 року. Згідно методики, наступні перші вибори мають відбутися 23 грудня цього року (у 125 об'єднаних громадах), квітні та жовтні 2019, квітні 2020 року[2].

Важливим щодо успіхів такої фінансової децентралізації є стабільність цих відносин та продовження виваженої державної політики, спрямованої на збільшення надходжень та залишення їх лівової частини на рівні громад. Лише таким чином можна забезпечити існування бюджетів розвитку, а не бюджетів, надходження до яких ледь покривали та продовжують покривати витрати на утримання самого органу місцевого самоврядування.

Укрупнення територіальних громад неминує призведе до реформування районного рівня. В ході такого реформування має бути вирішена проблема дублювання повноважень районів та громад. На рівні району мають лишитися лише повноваження, спрямовані на вирішення спільних проблем ОТГ, зокрема питання утилізації та переробки сміття, спорудження сміттєперероблюючих підприємств, надання медичних послуг вторинного рівня, будівництво та ремонт доріг, функціонування центрів невідкладної медичної допомоги, пожежної безпеки, тощо.

Сподіваємось, що за підтримки громадськості та усвідомлення з боку держави необхідності зміцнення та забезпечення спроможності місцевого самоврядування муніципальна реформа буде максимально результативною та відповідатиме нашим очікуванням.

Література:

1. Децентралізація дає можливість. URL: <https://decentralization.gov.ua/areas/0312>
2. Сценарії децентралізації. Що очікує ОТГ після 2020 року. URL: https://biz.censor.net.ua/resonance/3074295/stsenar_detsentralizats
3. Слобожан О. 4,5 млрд, грн. – таким має бути обсяг інфраструктурної субвенції об'єднаним громадам у 2019 році. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/9913>

Карташов Євген Григорович,
завідувач кафедри управління проектами та
загальнофахових дисциплін,
Навчально-науковий інститут менеджменту та психології
ДВНЗ «Університет менеджменту освіти»
Національної академії педагогічних наук України,
доктор наук з державного управління

МУНІЦИПАЛЬНА РЕФОРМА У КОНТЕКСТІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ В УКРАЇНІ

І Муніципальна реформа в Україні тісно пов'язана з успішністю децентралізаційної реформи, що закладає основи для стабільного розвитку територіальних громад. Однак на сьогодні можна констатувати низку недоліків, що властиві даному процесу. Так, в Україні станом на 10 жовтня 2018 року в 110 районах не створено жодної об'єднаної територіальної громади і лише у 17 районах 100% території

покрито ОТГ [1]. Оскільки у 2020 році мають пройти чергові місцеві вибори, до цієї дати доцільним було б їх провести у спроможних громадах.

Перешкодами на шляху децентралізації та, відповідно, успішної реалізації муніципальної реформи є:

- затягування процесу виборів у новостворених громадах з боку Центральної виборчої комісії (ЦВК). Завершальним кроком формування об'єднаної громади є проведення перших місцевих виборів, рішення про які приймає ЦВК, інколи на власний розсуд тлумачачи положення законодавства (наприклад, про необхідність зміни кордонів районів). Крім того, такі вибори ЦВК призначає лише двічі на рік – у квітні та жовтні, що утруднює процес становлення об'єднаних громад. ЦВК у старому складі так і не спромоглася призначити вибори на жовтень, і лише оновлена ЦВК 12 жовтня ухвалила рішення про призначення на 23 грудня 2018 року перших виборів депутатів до рад 125-ти об'єднаних територіальних громад [2]);

- порушення обласними держадміністраціями строків надання згоди на об'єднання громад. Закон дає їм десять днів для підготовки висновку про відповідність рішень громад щодо об'єднання з дня отримання необхідного пакета документів, однак деякі з них не ухвалюють відповідного рішення роками;

- спротив місцевих політиків та чиновників, які саботують реформу, щоб зберегтися на своїх посадах;

- об'єднання не приводить до бажаного вирівнювання середнього показника чисельності громад: вони мають чисельність від 1 тис. виборців (як Мельниківська ОТГ в Немирівському районі Вінницької області) до 37, 5 тис. виборців (об'єднана Лиманська ОТГ Донецької області) [1]. У Хмельницькій, Житомирській, Львівській областях, чимало об'єднаних громад налічують чисельність 17 – 27 тис. осіб і об'єднують 40-54 населених пунктів. 3-серед об'єднаних громад чисельність від 10 до 37,5 тис. виборців має 61 громада. Очевидно, що завелика кількість населення і виборців громади може негативно впливати успішне вирішення питань місцевого значення. Більшість об'єднаних громад має чисельність від 3 до 10 тис. виборців, що визначено урядом як достатня чисельність для забезпечення належної бюджетної самостійності та прямої участі громад в організації своєї життєдіяльності.

Певний виклик для децентралізаційних процесів в Україні становить факт компактного проживання окремих етнічних меншин. Так, у вересні 2016 року громадські організації Болградського району Одеської області виступали проти пропозиції Офісу реформ з питань децентралізації в Одеській області щодо об'єднання 19 громад району в 4. Усі громади району, крім сіл Василівки, Дитрівки і Городнього, прийняли рішення про збереження діючої адміністративно-територіальної структури, зазначивши, що об'єднання призведе до «скорочення мережі закладів охорони здоров'я, освіти і культури» та буде актуалізовано чинник етнокультурної дестабілізації в регіоні (у 13 селах більшість мешканців – болгари, у 3 – гагаузи, одному – албанці) [2].

Взаємозв'язок між децентралізацією та етнічними відносинами став предме-

том досліджень низки учених, зокрема, В. Банса, Р. Брубейкера, В. Кімліки, Х. Лінца, У. Райкера, Дж. Снайдера, які схильні вважати, що передача повноважень на нижчі рівні управління здатна зменшити конфліктогенний потенціал етнічного чинника. Однак інша група дослідників, до яких належать Я. Ластік [3] і Д. Мідовнік [4], обґрунтовують тезу, що посилення диспропорцій у розвитку територій, що часто супроводжує децентралізаційні процеси, здатне загострити міжетнічні протиріччя. Часом це відбувається шляхом появи і розвитку етнорегіональних партій, що використовують етнічні розмежування у суспільстві для перемоги на виборах і відстоювання ідеї про надання більшої автономії певним територіям. Так Д. Бранкати, проаналізувавши результати парламентських виборів 1994–2002 років у майже сорока країнах, довів, що політична децентралізація посилює позиції регіональних партій, які, однак, майже не впливають на децентралізаційні процеси [5, с.223]. При цьому особливе значення має кількість і площа регіонів, календар проведення загальнонаціональних і місцевих виборів, компактність проживання етнічних меншин. Наявність великих регіонів, розведення у часі загальнонаціональних та місцевих виборів, територіальна концентрація етнічних груп посилює регіональні партії (до таких можна віднести Партію угорців України). Їх електоральні успіхи найменш узалежені від типу виборчої системи, але вони найтісніше пов'язані з порядком формування виборчих округів.

У свою чергу, Д. Люблін, який проаналізував дані виборів, що відбулися у майже 70 країнах прикінці XX – початку XXI ст., стверджує, що взаємозв'язок між децентралізацією та впливовістю етнорегіональних партій відсутній [6]. На його думку, децентралізація стимулює етнорегіональні партії до активності, однак не гарантує успіху на виборах. Він доходить висновку, що децентралізація майже не впливає на соціальні розмежування ані в етнічному, ані етнотериторіальному вимірі. Схожої позиції дотримується і Дж. Соренс, який на основі порівняльного аналізу сепаратистських рухів у розвинених демократичних країнах довів, що децентралізація не має жодного стосунку до цієї деструктивної тенденції [7].

Навряд чи доцільно збройний конфлікт на Сході України, спровокований і організований Російською Федерацією, розглядати у контексті виявів децентралізаційних тенденцій. Хоча дехто у вітчизняному політикумі саме так тлумачить Мінські угоди і положення президентського проекту про внесення змін до Конституції про надання особливого статусу окремим районам Донецької та Луганської областей. За наявності об'єктивних передумов і суспільного запиту на розширення повноважень місцевих громад і адміністративно-територіальних утворень, до яких ці громади належать, ситуація з ОРДЛО не є відповіддю на такий запит, вона виникла внаслідок агресії сусідньої держави. Адже до цього регіон мав усі законні і безконфліктні можливості укріплення самоуправлінських практик. Там домінувала Партія регіонів, яка мала всі правові можливості розширювати повноваження місцевого самоврядування і збільшувати його фінансові спроможності. Цього зроблено не було.

Тим не менш, Україна досягла помітних успіхів у реалізації адміністративно-територіальної реформи: станом на 10 жовтня 2018 року створено 838 об'єднаних територіальних громад, що покликані надавати якісні послуги своїм членам; запроваджено низку заходів із фіскальної децентралізації і збільшення власного фінансового потенціалу муніципальних та всіх інших рад [10]. Однак низка нерозв'язаних проблем (політичних, економічних, соціальних) разом із недостатньою системністю впровадження змін гальмують процес реформування місцевого самоврядування, зменшують та відтермінують позитивний ефект децентралізації.

Література:

1. *Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 10 жовтня 2018.* – С. 8. – Режим доступу: <https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/318/10.10.2018.pdf>
2. *Про перші вибори депутатів сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад і відповідних сільських, селищних, міських голів 23 грудня 2018 року / Постанова Центральної виборчої комісії від 12 жовтня 2018 року № 156.* – Режим доступу: <http://www.cvk.gov.ua/pls/acts/ShowCard?id=43957&what=0>
3. Узун Ю. В. *Процес децентралізації в Україні: внутрішні та зовнішні форми співробітництва / Ю. В. Узун / Регіональна політика: історичні витоки, законодавче регулювання, практична реалізація [зб. наук. пр.]. - Київ-Тернопіль: КНУБА, 2015. - С. 177-179.*
4. *Оппозиционный блок: Болградский район выступил категорически против объединения громад и требует объявить недоверие главе РГА.* – Режим доступу: <http://skoryk.info/activities/oppozitsionnyj-blok-bolgradskij-rajon-vystupil-kategoricheski-protiv-obedinenija-gromad-i-trebuje-objavit-nedoverie-glave-rga>.
5. Lustick I. *Secessionism in multicultural states: Does sharing power prevent or encourage it?* / I. Lustick, D. Miodownik, R. Eidelson // *American Political Science Review.* - 2004. - Vol. 98. - № 2. - P. 209–229.
6. Miodownik D. *Does political decentralization exacerbate or ameliorate ethnopolitical mobilization?* / D. Miodownik, B. Cartrite // *Political Research Quarterly.* - 2010. - Vol. 63. - № 4. - P. 731–746.
7. Brancati D. *Peace by design* / D. Brancati. New York: Oxford University Press, 2009. - 320 p.
8. Lublin D. *Dispersing authority or deepening divisions? Decentralization and ethnoregional party success* / D. Lublin // *The Journal of Politics.* - 2012. - Vol. 74. - № 4. - P. 1079–1093.
9. Sorens J. *The cross-sectional determinants of secessionism in advanced democracies* / J. Sorens // *Comparative Political Studies.* - 2005. - Vol. 38. - № 3. - P. 304–326.
10. *Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 10 жовтня 2018.* – С. 4–5. – Режим доступу: <https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/318/10.10.2018.pdf>

*Сушинський Олександр Іванович,
перший заступник директора Львівського регіонального
інституту державного управління НАДУ,
доктор наук з державного управління, професор*

СПРОМОЖНА ГРОМАДА: КОНЦЕПЦІЯ ЗАСАД ГАРАНТІЙ

В Україні рівно ж як і інших державах упродовж тривалого часу розробляється та так чи інакше дискутується проблематика становлення та розвитку спроможної (інакше – самодостатньої, здатної, самостійної, успішної тощо), особи – людини та насамперед в аспекті національної ідеї – громадянина, громади, народу, нації та держави. У цих дискусіях як правило йдеться про засади спроможності особи, якими на погляд багатьох розробників є верховенство права, демократія, «якісний» склад публічної служби тощо.

Концепт (сміслові значення) «спроможність особи» – це її (особи) відповідальність – самостійно та посередництвом чи через інших уповноважених осіб правомірно, доцільно (результативно), економно та ефективно, справедливо та неупереджено в аспекті найвищих соціальних цінностей утверджувати та забезпечувати права людини (в аспекті національної ідеї – громадянина). Інакше кажучи спроможність – правомірні діяння у власних інтересах без шкоди для усіх інших.

В аспекті зазначеної проблематики нам невідомі доктринально новаційні розробки та відповідні дискусії щодо засад необхідних і достатніх гарантій та гарантування спроможності чи «успішності» особи, зокрема територіальної громади.

Для предмета цієї розробки важливою є концепція суспільного багатства та його «справедливого і неупередженого розподілу між громадянами і територіальними громадами». Де в аспекті розроблюваної гіпотези «суспільне багатство» чи інакше – «власність, майно» є сутнісною матеріальною запорукою гарантій спроможності, зокрема «фізичної» спроможності гарантування верховенства права та демократії. Тут гарантії та гарантування спроможності трактуються нами у матеріальному та процесуальному аспектах відповідно.

Без «фізичного» забезпечення «верховенство права» та «демократія» за сутністю скоріше умовивідні (концептуальні) фікції, а не реальний стан суспільних відносин. Адже, і це аксіома, верховенство права можливе де-факто лише за умови реальної можливості його «силового» чи «фізичного» забезпечення у спосіб можливого примушування до дотримання приписів права чи відповідальності. Однак, як відомо, право без «фізичної сили» його забезпечення «безсиле – мертво». Водночас ця «сила» чи «фізична сила» гарантій є у системному зв'язку з відповідним їй майновим забезпеченням.

Отже, а це розроблювана нами гіпотеза – громадяни, громади та народ, нація та держава можуть бути спроможними за умови сукупності належних (достатніх)

гарантій та гарантування відповідальності (кожного та усіх), сили (фізичних засобів), майна, права (верховенства права) та демократії. Адже у цих умовах цим особам створені умови правової рівності та спроможності.

Хибним є, на наш погляд, розгляд демократії відокремлено від верховенства права та фізичного, матеріального (майнового) їх забезпечення. Лише у сукупності «фізична сила», майно, право та демократія є критеріями та й відповідно ресурсом гарантій та гарантування становлення та розвитку спроможності – «успішності» особи – громадянина, громади, народу, нації, держави. Жоден з цих окремо взятих ресурсів не забезпечить спроможність чи «успішність» громадянина, громади, народу, нації та держави.

Водночас також хибним є, на наш погляд, відокремлений розгляд спроможності громадянина, громади, народу, нації, держави. Лише у системному зв'язку вони – громадяни, громади, народ, нація та держава можуть бути спроможними – «успішними». Інакше кажучи не може бути успішної громади без успішних громадян і навпаки.

Демократія у суспільстві з порушення принципу «справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами» виродиться у лжедемократію.

Домінування «сили права» чи «права сили» у суспільстві є у системному зв'язку з відповідальністю кожного та усіх, яка також ґрунтується на «фізичній силі» та матеріальній запоручі – майні. Тобто відповідальність кожного та усіх також має свою матеріальну – майнову основу.

Реалізація місії публічної влади ґрунтується на довірі громадян, громад і народу, нації загалом [1]. Водночас ця довіра ґрунтується на презумпції відповідальності за панування у суспільстві справедливості та права – верховенства права, демократії. Тому виборці та ті, хто у результаті виборів, а також усі призначувані ними, здійснюють публічну владу, відповідальні за дотримання цього принципу довіри.

Цілком очевидно, що така відповідальність може настати передусім там, де є можливість у громадян, громад, народу, нації також бути відповідальними контролювати діяння органів здійснення публічної влади та їх посадових осіб й активно на них впливати. Адже «народ здійснює владу безпосередньо», тому щодо будь-якого виду цієї влади він – «народ» є відповідальною (вищою) інстанцією, яка у цьому аспекті ще й уособлює праворозуміння, яке є відображенням самого «права». Де право, як межі зовнішніх свобод особи, є ідеалізованими нормами регулювання суспільних відносин, які забезпечуються відповідними засобами та можливістю примусу. Право як суспільне явище – це узагальнені та у такому сенсі «ідеалізовані» легалізовані норми суспільних відносин, відхилення від яких є неправомірним поведінням, або інакше – правопорушенням.

У критеріальному аспекті необхідної та достатньої умов за поруки спроможності особи бути відповідальною є реалізація принципу «справедливого і неупе-

редженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами». Реалізація цього принципу це перерозподіл та відповідно зміна власників щодо суспільного (національного) багатства (майна), що є одним з критеріїв якісних змін у суспільних відносинах, а відтак основою гарантій та гарантування спроможності громадянина, громади, народу, нації та держави.

Суспільними «викликом» до дій, які приводять до змін є соціальні неоднорідності. Однак, не будь-які соціальні неоднорідності є «викликом» до дій, а насамперед ті, які трактуються як соціальна «несправедливість» чи, інакше – антагоністичні розшарування [2]. Саме усвідомлення соціальної «несправедливості» урухомлює нашу «відповідальність» – діяти для встановлення, досягнення, здобуття та утримання чи «тримання» стану повсюдності соціальної справедливості.

Як було сказано реалії соціальної структури та й відповідно тенденції свідчать про неозурапацію влади в Україні [3]. Аджє, в аспєкті викладєної концепції громадяни, громади, народ України не володіють не те що достатніми, а й навіть необхідними ресурсами своєї спроможності та й відповідно бути відповідальним. А це свідчить про порушення конституційного принципу побудови бюджетної системи України, адже «Бюджетна система України будується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами» (ч. 1 ст. 95 Конституції України [4]).

Реформою можемо назвати суспільні зміни за умови коли сутнісне зміниться питома вага власників суспільного багатства у напрямі розумного вирівнювання. Тобто наслідком саме реформи має бути суттєва зміна, перерозподіл суспільного багатства у бік громадян і територіальних громад через «роздержавлення» майна, деоліхархизацію тощо. Рівномірний перерозподіл власності (суспільного багатства) є сутнісною ознакою якості реформ.

Сутністю поняття «місцеве самоврядування» є «право» та «спроможність» територіальної громади бути відповідальною. Де спроможність територіальної громади – це її де-юре та де-факто відповідальність за власні справи, які належать до її компетенції та, безперечно, є важливою часткою суспільних справ, чи, інакше кажучи, – правомірні діяння у власних інтересах без шкоди для усіх інших.

У доктринальному розумінні сучасні тенденції розвитку демократизації зводяться до подальшого переходу від державоцентризму до людиноцентризму у громадянському, а точніше – національному сенсі – українськоцентризму [5]. Для громадянина його громада, народ і нація, яка у громадянському сенсі організована у державу, є основними універсальними гарантами правосуб'єктності у відповідності з принципами рівності, справедливості та неупередженості у суспільних відносинах. Тут тільки в аспєкті розуміння проблемності зазначимо, що у відповідності з розроблюваною нами концепцією місєєю держави в силу її виключних компетенцій (відповідальності) та відповідно й органів здійснення державної влади та органів здійснення місцевого самоврядування, їх посадових осіб є гарантування верховенства права, демо-

кратії у тому числі й із застосуванням виключних засобів примушування.

Важливою чи навіть визначальною «силою», якій підконтрольна держава, а точніше – її інституційна структура, органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх по садові особи є «воля» народу як інтегральне чи синергетичне вираження волі громад і громадян. Саме «якість» волі народу як його відповідальність є ресурсом гарантій верховенства права та демократії. Водночас воля громади є ресурсом її спроможності.

Проблематика основ гарантій спроможності громад їх розвитку розробляється нами в аспекті організації та здійснення публічного управління, публічної влади та публічної служби з низки таких положень :

- держава – це право та інституційна організація суспільства – громадян, громад, народу, нації;
- держава є гарантом і засобом суверенітету народу, нації;
- держава є гарантом верховенства права, володіє унікальними засобами охорони та захисту прав і свобод громадян, громад, народу, нації;
- держава є гарантом самоврядності територіальних громад;
- лише відповідальна держава наділяється компетенцією через відповідні засоби правомірно обмежувати права та свободи громадян, громад;
- держава є універсальним гарантом і вищою інстанцією наділеною відповідальністю, зокрема, субсидіарною та субституційною, щодо органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб.

Видається доволі заманливою ідея максимально передати чи визнати за органами місцевого самоврядування тих компетенцій та відповідальності, які закріплені за органами державної влади та, насамперед, виконавчої влади. Однак, примат вищої відповідальності держави зумовлює у відповідності з принципами субсидіарності та субституційності відповідно субсидіарну та субституційну її відповідальність забезпечити верховенство права, демократію, реалізацію, охорону та захист прав і свобод громадян незалежно від рівня чи обсягу стратифікації публічної влади.

В аспекті сутності розроблюваної нами загальної концепції публічної влади, місцевого самоврядування та правової відповідальності «добровільне» об'єднання територіальних громад необхідно адмініструвати на засадах вищої, зокрема, субсидіарної та субституційної відповідальності народу та держави. Тому держава в особі уряду наділяється дискреційними повноваженнями в частині адміністрування процесу «добровільного» об'єднання територіальних громад. Держава як суб'єкт вищої відповідальності зобов'язана врахувати чи об'єднання одних територіальних громад на буде «ущербним» для інших. Адже в аспекті загальної концепції відповідальності держави вона гарант прав і свобод усіх і кожного.

Реформа місцевого самоврядування як децентралізоване управління спроможних територіальних громад чи певне «роздержавлення державної влади» допомагає також у створенні сприятливих можливостей для виникнення «груп тиску», опозиційних по-

літичних груп і, зокрема, у створенні ресурсів опозиційних політичних партій.

Перевагою системи децентралізованого урядування є те, що вона дає більше можливостей громадянам, які домагаються позитивної відповіді від органів здійснення державної влади чи органів здійснення місцевого самоврядування. По суті, наявність різних і насамперед автономних чи навіть альтернативних рівнів урядування дає різноманітні можливості кожному громадянину, який домагається певних дій органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб для розв'язання конкретного питання. Якщо людина не може отримати бажаної допомоги на одному рівні, вона має після цього можливість протягом короткого чи тривалого часу подолати певні процедурні етапи для того, щоб отримати більш позитивну відповідь на іншому рівні здійснення влади або від іншого органу здійснення влади.

Сформульовані тут засади українськоцентризму, відповідальності та самодостатності територіальних самоврядних громад, відповідальності, самодостатності та суверенності Українського народу є основою національної безпеки, Української Національної Ідеї, концепції ідеології єдності, відповідальності, самодостатності, суверенності Українського народу та розвитку його державності – України як незалежної і суверенної, відповідальної, демократичної, соціальної, правової держави.

Отже, подальше наукове розроблення проблемних питань засад спроможності особи, зокрема територіальної громад – одне з найважливіших і актуальніших завдань українського державознавства. Насамперед, необхідно продовжити розробку питання, що окреслюють владноправовий статус громади та народу в системах публічної влади загалом і в системі державної влади зокрема, та їх співвідношення між собою, сукупності належних (необхідних і достатніх) фізичних (силових), майнових гарантій та гарантування верховенства права та демократії.

Література:

1. Сушинський О. І. Вища відповідальність: концепція та практика суспільних змін // *Проблеми розвитку публічного управління в Україні [Текст] : пленер. засід. наук.-практ. конф. за міжнар. уч. до 100-річчя запровадження державної служби України (12-13 квітня 2018 р., м. Львів) / за наук. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2018. — С. 58-83.*

2. Там само. — С. 58-83.

3. Сушинський О. І. Вища відповідальність: принцип якості суспільних змін // *Проблеми розвитку публічного управління в Україні [Текст] : матер. наук.-практ. конф. за міжнар. уч. до 100-річчя запровадження державної служби України (12-13 квітня 2018 р., м. Львів) / за наук. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2018. — С. 186-190.*

4. Конституція України (Основний закон) : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // *Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 1996. — № 30. — Ст. 249. (<http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>).*

5. Сушинський О. І. Відповідальна республіка: доктринальні засади Конституції України // Модернізація системи державного управління : теорія та практика [Текст] : матеріали наук. – практ. конф. за міжнар. участю, (20 квітня 2012 р.) : пленарне засідання / за наук. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2012. — С. 82-98.

6. Сушинський О. І. Українськоцентризм і відповідальність – сутність інновацій сучасного конституціоналізму // Управління інноваційним розвитком територій : матеріали наук.-практ. конф. за між нар. участю, м. Дніпропетровськ, 21 лист. 2014 р. / за заг. ред. Ю. П. Шарова. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2014. – С. 49-54.

**Майданник Олена Олексіївна,
професор кафедри конституційного, адміністративного та
господарського права АПСВТ, доктор юридичних наук, професор
Пономарьова Леоніда Андріївна,
студентка III курсу юридичного факультету АПСВТ**

МІСЦЕВА РАДА – ПРЕДСТАВНИЦЬКИЙ ОРГАН МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ В КОНТЕКСТІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ

Місцеве самоврядування функціонує в демократичних державах, відповідно закріплюється в конституції країни та її чинному законодавстві. Варто відмітити, що розвиток та дієвість місцевого самоврядування у значній мірі визначається та залежить від форми держави та її адміністративно-територіального устрою. Ці фактори справляють вплив на формування конституційних засад діяльності цієї інституції.

Процес побудови та розвитку громадянського суспільства є одним із вагомих та необхідних завдань, які стоять перед Україною. Зважаючи на це, особливої актуальності набуває розв'язання проблем, що пов'язані із розвитком місцевого самоврядування в Україні, як важливого фактору, що впливає на стан та функціонування громадянського суспільства. Проблеми, що існують у діяльності місцевого самоврядування, насамперед, обумовлені, як станом дотримання та виконання норм чинного законодавства, так і неузгодженістю відповідних правових норм, які мають забезпечувати потреби місцевого самоврядування у вирішенні питань місцевого значення.

Дослідженню питань функціонування місцевого самоврядування свої праці присвятили, зокрема, такі науковці, як: М.О Баймуратов, О.В. Батанов, В. І. Борденюк, О.М. Бориславська, О.В. Зайчук, В.М. Кампо, А.М. Колодій, В.В. Копейчиков, М.І Корнієнко, В.В. Кравченко, О. В. Майданник, О. О. Майданник та ін.

Першочергового значення в умовах Євроінтеграції України набуває дослідження концептуальних питань формування й функціонування місцевого самоврядування, особливостей його концепції в Україні, визначення стратегії подальшого

вдосконалення вітчизняного законодавства з місцевого самоврядування.

Метою дослідження є визначення напрямів розвитку місцевого самоврядування, місця й ролі місцевих рад, як представницьких органів місцевого самоврядування в контексті конституційної реформи в Україні.

В контексті місцевого самоврядування Конституційна реформа передбачає децентралізацію влади, що в свою чергу впливає на розвиток громадянського суспільства, реформуючи таким чином інститут публічної влади. Місцева рада є одним із інститутів громадянського суспільства для формування якого необхідне ретельне дослідження шляхів сприяння ефективності та функціональності систем місцевого самоврядування, розвитку багаторівневих територіальних громад і структур самоорганізації населення.

Основний закон України проголошує, що місцеве самоврядування "є правом територіальної громади — жителів села, чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста — самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України" [1, ч. 1 ст. 140]. Визначаючи суб'єктів місцевого самоврядування, Конституція ґрунтується на концептуальних положеннях громадянської теорії місцевого самоврядування, згідно з якою розрізняють «природні» та «штучні», тобто утворені актами державної влади, адміністративно-територіальні одиниці – АРК, області, райони. Право на місцеве самоврядування визнається лише за територіальними громадами адміністративно-територіальних одиниць, які виникають природним шляхом. До «природних» адміністративно-територіальних одиниць належать поселення – села, селища, міста.

Відповідно до змісту ст. 140 Конституції України, саме ради як виборні, а, отже, і представницькі органи є органічним елементом системи влади на місцях. Вони виступають однією з форм участі громади в управлінні суспільними та державними справами.

До основних ознак місцевих рад як органів місцевого самоврядування та представницьких органів територіальної громади належать:

- 1) це колегіальні органи, до складу яких входять депутати, обрані безпосередньо населенням шляхом виборів;
- 2) вони здобувають мандат довіри безпосередньо від населення в межах територіальної громади, яка є первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень;
- 3) їх діяльність поширюється на всю територію проживання громади;
- 4) згідно із законодавством, вони наділені правом представляти інтереси територіальних громад;
- 5) приймають рішення від імені громад;
- 6) є органами загальної компетенції, до відання яких відносяться всі питання, що вимагають нормативного регулювання;
- 7) посідають провідне місце у системі всіх органів місцевого самоврядування;
- 8) виражають волю всього населення територіальної громади, надаючи їй за-

гальнообов'язкового характеру і здійснюючи в такий спосіб місцеву владу;

9) у своїй діяльності сполучають місцеві інтереси з державними. [2]

Отже, представницькі органи місцевого самоврядування – ради – є колегіальними органами загальної компетенції, які складаються з обраних безпосередньо населенням відповідної адміністративно-територіальної одиниці, виражають їх волю, приймаючи від її імені рішення, що мають загальнообов'язковий характер. Місцеві ради як представницькі органи місцевого самоврядування формуються на підставі існування місцевого (базового) та регіонального рівнів. Відмінності між цими двома рівнями досить чітко визначені у пунктах 1 і 2 ст. 10 Закону “Про місцеве самоврядування в Україні” [3]. За Законом, сільські, селищні, міські ради є органами місцевого самоврядування, що представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені та в інтересах всіх функції і повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією, Законом “Про місцеве самоврядування в Україні” та іншими законами. Обласні та районні ради є органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, місту межах повноважень, визначених Конституцією України, названим Законом та іншими законами, а також повноважень, переданих їм сільськими, селищними, міськими радами.

За формальними ознаками, визначеними Конституцією та законами України, місцеве самоврядування в Україні в цілому відповідає вимогам Європейської хартії місцевого самоврядування. Водночас, аналіз відповідності положень Конституції України та Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” ратифікованій Україною Європейській Хартії [4], можна прийти до висновку, що не всі положення Закону узгоджуються із названим міжнародно-правовим документом. Так, зокрема, він у ст.. 2 не дає чіткої відповіді у чиїх саме інтересах здійснюється місцеве самоврядування: держави, територіальної громади, угруповань чи конкретних осіб. Європейська хартія ж дає чітке та однозначне формулювання: “органи місцевого самоврядування... діють в інтересах місцевого населення” [4, ст. 3]. Водночас, у ст. 10 Закону встановлено, що сільські, селищні, міські ради здійснюють функції і повноваження місцевого самоврядування від імені та в інтересах територіальної громади.

Ст.5 Закону, де визначена система місцевого самоврядування, не узгоджується із положеннями п.2 ст.3 Європейської хартії Місцевого самоврядування, ст. 140 Конституції та ст. 2 Закону, за якими місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст, не лише через органи місцевого самоврядування, а й безпосередньо. Хоча статті 7, 8, 9 Закону передбачають застосування таких форм прямої демократії, як місцевий референдум, загальні збори громадян, місцеві ініціативи.

Висновки.

Таким чином, норми чинного Закону “Про місцеве самоврядування”, у питаннях мети функціонування місцевого самоврядування, елементів системи місцево-

го самоврядування та деяких інших питань, не узгоджуються між собою та не у повній мірі відповідають міжнародно-правовим стандартам. Отже, розвиток регламентації системи місцевого самоврядування вимагає уточнень – внесення відповідних змін до Закону [5].

Одним із важливих напрямів подальшого розвитку функціонування місцевого самоврядування є зміцнення її організаційної основи – вдосконалення статусу та повноважень місцевих рад всіх рівнів. Проблеми у діяльності місцевих рад у значній мірі пов'язані із станом законодавчого регулювання.

Першорядне значення у напрямі вирішення існуючих проблем їх діяльності має подальший розвиток конституційно-правового регулювання статусу сільських, селищних, міських рад, як представницьких органів та районних і обласних рад, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, як основних ланок в системі органів місцевого самоврядування, визначення і закріплення правових гарантій ефективного здійснення місцевими радами своїх функцій. Особливе значення серед функцій місцевих рад має функція контролю та відповідні контрольні повноваження. Через її реалізацію представницькі органи мають змогу забезпечувати додержання належного рівня законності на підвідомчій території [6].

Для належної імплементації концептуальних положень Європейської хартії у національне законодавство з питань місцевого самоврядування необхідно подальше вдосконалення конституційних та законодавчих положень. Доцільно, зокрема, впровадити низку законодавчих норм, серед яких, наприклад: гарантії прав громадян на участь у місцевому самоврядуванні в Україні; порядок делегування повноважень органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування; порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою України, розширення контрольних повноважень місцевих рад та інші.

Головними завданнями розвитку та зміцнення місцевого самоврядування в Україні є: - розвиток місцевої демократії; - модернізація його організаційної основи. Для досягнення цього необхідно: - розширення повноважень територіальних громад щодо участі в управлінні питаннями місцевого значення; - підвищення здатності органів і посадових осіб місцевого самоврядування реагувати на щоденні потреби населення, налагоджувати співпрацю із ним; - налагодити взаємодію між органами та посадовими особами місцевого самоврядування; - забезпечити соціально-економічний розвиток відповідних територій; - забезпечити належні умови для здійснення громадського контролю та контролю з боку місцевих рад, як представницьких органів місцевого самоврядування щодо забезпечення реалізації рішень органів місцевого самоврядування, належного рівня законності.

Звісно, складність проведення реформ у сфері місцевого самоврядування в Україні зумовлюється різними чинниками економічного, політичного, історичного, демографічного характеру. Однак, це не повинно стати перешкодою на шляху їх здійснення.

Література:

1. Конституція України // ВВР, 1996 р. – № 30;
2. Баймуратов М.О. Муніципальне право України. – К., 2009. – 720 с.;
3. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» 21 травня 1997 р. – ВВР. – 1997. – №24. – ст. 170 (станом на 01.01.2018);
4. Європейська Хартія місцевого самоврядування. Схвалена Радою Європи 15 жовтня 1985 р. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036;
5. Майданник О.О.)Місцеве самоврядування: поняття, характерні риси, загально-правові основи) // Правничий вісник Університету „КРОК” / Вищий навчальний заклад „Університет економіки та права „КРОК”. – Вип. 6. – Т.1. – К., 2010. – С. 4 - 10.
6. Майданник О. В., Майданник О.О. Конституційний статус місцевих рад і його подальший розвиток в законодавстві України // Конституція України - основа подальшого розвитку законодавства. Збірник наукових праць. Вип. 2. Інститут законодавства Верховної Ради України. – К., 1997. – С. 94 – 104.) Закон України «Про місцеві вибори в Україні» 14 липня 2015 р. ВВр. – 2015.; – ч.2. – ст. 14 (станом на 09.02.2017).

Телькісна Тетяна Ейнівна,
науковий співробітник Інституту
законодавства Верховної Ради України,
доктор юридичних наук, доцент

ЄВРОПЕЙСЬКА ПРАВОВА КУЛЬТУРА ЯК ОСНОВА МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ: НА ПРИКЛАДІ ІНСТИТУТУ ПОЧЕСНОГО ГРОМАДЯНСТВА МІСТА

У часи глобальних трансформацій суспільна свідомість набуває, напевно, вирішального значення щодо їх результатів та впливу на усю подальшу історію країни. Загальновідомо, що інституціональні реформи не матимуть успіху без відповідних змін у правовій свідомості як усього суспільства або більшості соціальних груп, так й кожного громадянина.

З огляду на це, дослідження вказаних процесів і на прикладі нашої країни, що перебуває на транзитивному етапі розвитку, становлять інтерес та є вкрай доцільними. При цьому, як в житті окремої людини дрібниці мають вагому, подекуди вирішальну роль, так й в бутті соціуму – «лихо всього світу породжується дрібницею, як велика справа – малою» (Лао-Цзи).

Так, модернізація інституту почесного громадянства є однією зі складових муніципальної реформи, до якої доцільно ставитися не менш відповідально, аніж до інших, а також такою, реалізація якої може здійснюватися достатньо швидко. Забезпечення відповідності законодавчих актів, що визначають процедуру визна-

чення почесного громадянина того чи іншого міста України, європейським стандартам та належна реалізація відповідних норм права не є, на наш погляд, місією, яку не можна здійснити.

Декілька років тому вже зверталися до загальної проблеми інституту почесного громадянства та здійснили пошук відповідності нормативного регулювання та практики надання статусу «Почесний громадянин міста Дніпропетровська» європейським принципам та цінностям [1]. Втім, сьогодні маємо з'ясувати наявність чи відсутність змін у цій сфері та довести, що цей локальний приклад ілюструє засадниче значення для реформування муніципальної системи забезпечення відповідності правової культури українських громадян європейським стандартам.

Істотні риси соціально-правового інституту почесного громадянства міст, на наш погляд, становлять відкритість та участь як принципи належного врядування, а також гуманістичний вимір у діяльності держави, і вони відповідають європейській правовій культурі. Зазначимо, названий соціальний інститут функціонує в Європі протягом не одного століття, а принципи та цінності, на яких він ґрунтується, встановлені, зокрема, у Загальній декларації прав людини від 10 грудня 1948 року, Міжнародному пакті про громадянські та політичні права від 16 грудня 1966 року, Білій Книзі Європейського врядування, Хартії основних прав ЄС [2,3, 4, 5].

Задля досягнення означеної вище мети слід надати відповідь на два запитання. По-перше, наскільки процедура обрання почесного громадянина міста Дніпра є транспарентною та забезпечує участь усіх мешканців міста, що бажають долучитися до неї?

У порівнянні з попередніми роками станом на сьогодні фактична ситуація зазнала певних позитивних змін. Так, наразі на офіційному сайті маємо можливість ознайомитися із текстом чинного Положення про звання «Почесний громадянин міста Дніпра» [6]. Поміж тим, ще 2015 року знайти на цьому ж веб-ресурсі текст положення «Почесний громадянин міста Дніпропетровська», який затверджено 24 березня 1999 року, нам так і не вдалося.

Водночас, публічності набуває безпосередньо рішення щодо надання тій чи іншій особі звання, а процедура так і залишається не зовсім прозорою. Наприклад, 25 квітня 2018 року на сайті Міської ради Дніпра розміщено інформацію щодо ухвалення рішення про присвоєння звання Почесний громадянин міста [7]. Тобто, містяни лише постфактум дізнаються про результати формально відкритого конкурсу на отримання символічного, однак, іміджево важливого звання.

Разом з тим, інформації щодо списку кандидатур на присвоєння цього звання, як це передбачено означеним вище Положенням, під час опрацювання матеріалів у тому ж розділі вказаного вище сайту «Новини» за березень-квітень 2018 року, знайти не вдалося. Саме широке інформування щодо таких кандидатів через публікації на офіційних веб-ресурсах органів місцевого самоврядування та у засобах масової інформації сприяє залученню членів міської територіальної громади до дискусії про те, хто найбільше відповідає чинним вимогам щодо такого високо-

го звання як «Почесний громадянин міста Дніпра». Наприклад, зміст публікації місцевого ЗМІ в той самий день, коли на розгляд XXXI чергової сесії Дніпровської міської ради VII скликання винесено питання присвоєння звання почесного громадянина міста, надає підстави вважати, що кандидатура В.Г. Савченко є контроверсійною [8]. Переконані, її публічне обговорення мало б палкий характер та, можливо, призвело б до її відхилення.

Однак, маємо констатувати низький рівень активності дніпрян під час висунення осіб до списку кандидатів на отримання звання почесного громадянина міста. Так, знайдено інформацію лише щодо однієї відповідної ініціативи громадськості: «Патріотичні організації Дніпропетровщини ініціюють винесення на розгляд Дніпропетровської міської ради питання, щодо присвоєння Шулику Івану Івановичу звання «Почесний громадянин міста Дніпропетровська» [9]. Це – зміст електронної петиції, яку створено 25 квітня 2016 року ГО «Майдан Січеслав-Дніпро», та яку не підтримала необхідна кількість містян – всього 30 осіб з 900 необхідних. Зазначимо, І.І. Шулика був одним з організаторів Народного Руху України в Дніпрі та перебував серед тих його 50 членів, які брали участь у буремних подіях 24 серпня 1991 року в Києві. Напевно, більшість мешканців міста вважає, що передусім держава має відзначати особу за її досягнення.

Другим цілепокладаючим запитанням є наступне: наскільки список почесних громадян міста Дніпра відповідає принципу людиноцентричності? Знов зауважимо, протягом останніх трьох років в Дніпрі сталися певні зміни у практиці надання статусу почесного громадянина. Можемо сказати, що простежується поступова гуманізація та рух від превалювання критерію «людина для держави» до критерію «людина для людини». Так, у списку почесних громадян протягом останніх трьох років число митців з 2-х збільшилось до 4-х, а спортсменів – з 2-х до 3-х. Так, протягом 2016-2018 років звання отримали Юрій Вікторович Чайка, головний режисер Дніпропетровського академічного театру опери та балету та Людмила Іванівна Вершиніна, провідний майстер сцени Дніпровського академічного театру драми та комедії, народна артистка України, а також Віктор Григорович Савченко, всесвітньо знаний у минулому боксер, який зміг конвертувати талант спортсмена у кар'єру педагога.

Отже, на підставі викладеного вище підсумуємо. Наразі очільники міста та міський депутатський корпус ще не створили умов для максимальної прозорості процедури висунення та ухвалення рішення щодо присвоєння звання почесного громадянина міста Дніпра. Однак, й численних проявів проактивної позиції членів територіальної громади міста з означеного питання теж знайти не вдалося. Разом з тим, протягом 2016-2018 років очевидний критерій присвоєння звання почесного громадянина міста, принаймні формально, становить людиноцентризм.

Потреба у транспарентності механізму ухвалення управлінських рішень та громадська активність – ті риси європейської правової культури, без яких неможливо повноцінно модернізувати соціально-правовий інститут почесного громадя-

нина міста. Наразі, з огляду на викладене вище, ці якості ще не превалюють у суспільній свідомості дніпрян.

Перспективним є компаративне – із використанням законодавства та практик країн Європи – дослідження ролі правової культури під час реформування в Україні муніципальної системи, загалом, та окремих її складових, зокрема.

Література:

1. Телькісна Т. Е. *Почесне громадянство як маркер нашої європейськості (Дніпропетровськ&Варшава, Краків, Вроцлав, Люблін). Альманах права. Право і прогрес: складові забезпечення в сучасних умовах.* – Випуск 7. – К., 2016. С. 385-390.

2. *Загальна декларація прав людини: Міжнародний документ від 10 грудня 1948 р. № 995_015.* URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015 (Дата звернення: 03.10.2018.).

3. *Міжнародний пакт про громадянські і політичні права ООН: Міжнародний документ від 16 грудня 1966 р. № 995_043.* URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043 (Дата звернення: 03.10.2018.).

4. *Європейське врядування: Біла книга. Комісія Європейських співтовариств. Брюссель. 27 квітня 2011р. COM (2001) 428 остаточна редакція.* URL: www.pravo.org.ua/files/konstutyc/WHITE_BOOK_UKR_REV.pdf. (Дата звернення: 03.10.2018.).

5. *Хартія основних прав Європейського Союзу: Міжнародний документ від 7 грудня 2000р. № 994_524.* URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_524. (Дата звернення: 03.10.2018.).

6. *Положення про звання «Почесний громадянин міста Дніпра».* Затверджено рішенням міської ради № 38/22 від 21.06.2017. URL: https://dniprorada.gov.ua/upload/editor/88_34.pdf. (Дата звернення: 06.10.2018.).

7. *Ректор Придніпровської державної академії фізичної культури та спорту Віктор Савченко став Почесним громадянином Дніпра.* URL: <https://dniprorada.gov.ua/uk/articles/item/24925/rektor-pridniprovs-koi-derzhavnoi-akademii-fizichnoi-kulturi-ta-sportu-viktor-savchenko-stav-pochesnim-gromadyaninom-dnipra>. (Дата звернення: 06.10.2018.).

8. *Швайка С. Покращення життя котів і звання почесного громадянина екс-рекетури: у Дніпрі стартувала чергова сесія.* Дніпроград. 25.04.2018. URL: http://dniprograd.org/2018/04/25/pokrashchennya-zhittya-kotiv-i-zvannya-pochesnogo-gromadyanina-eks-reketiru-u-dnipri-startuvala-cherгова-sesiya_67091. (Дата звернення: 06.10.2018.).

9. *Присвоїти Шулику Івану Івановичу звання «Почесний громадянин міста Дніпропетровська».* URL: <https://e-dem.in.ua/dnipropetrovsk/Petition/View/183>. (Дата звернення: 06.10.2018.).

*Рабінович Сергій Петрович,
професор кафедри конституційного
права юридичного факультету
Львівського національного університету
імені Івана Франка,
доктор юридичних наук, професор*

ДИСКРЕЦІЙНІ ПОВНОВАЖЕННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА МЕЖІ СУДОВОГО КОНТРОЛЮ ЗА ЇХ ЗДІЙСНЕННЯМ

Вільний розсуд, або ж дискреційний спосіб здійснення публічно-владних повноважень притаманний для всіх сфер реалізації таких повноважень, причому це стосується діяльності органів як державної влади, так і муніципальної. За практично одностайною думкою дослідників, в цьому випадку йдеться не про окремий вид владних повноважень, а про особливий спосіб їхнього здійснення.

Питання про те, чи має йтися про вільний розсуд «адміністративний» або ж про «муніципальний», може вирішуватись з урахуванням такого. Види розсуду можуть розрізнятися за різними критеріями, зокрема за сферами його здійснення (законодавча діяльність, судочинство, місцеве самоврядування тощо) та за публічно-владними функціями, при реалізації яких використовується розсуд. Поєднання вказаних критеріїв дозволяє вести мову про адміністративний муніципальний розсуд, що означає розсуд, здійснюваний органами й посадовими особами місцевого самоврядування (суб'єктний критерій) при реалізації управлінських функцій (функціональний критерій).

Як відомо, реалізація органом місцевого самоврядування вільного розсуду обмежена законом і перебуває під судовим контролем. В Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст.4) з тих принципів місцевого самоврядування, які прямо стосуються прийняття/вчинення рішень/дій та бездіяльності органу місцевого самоврядування, згадано законність, правову самостійність в межах повноважень, визначених законом, та принцип поєднання державних і місцевих інтересів. В Законі України «Про службу в органах місцевого самоврядування» до таких принципів можна віднести, зокрема, поєднання місцевих і державних інтересів, верховенство права, законність, пріоритет прав та свобод людини і громадянина, а також чесність (ст.4); засади додержання Конституції та законів України, інших нормативно-правових актів, актів органів місцевого самоврядування; сумлінне ставлення до виконання службових обов'язків, недопущення дій чи бездіяльності, які можуть зашкодити інтересам місцевого самоврядування та держави (ст.8). За відсутності нині закону про адміністративну процедуру тим законом, що містить систематизований перелік принципів (критеріїв правомірності), – а відтак і меж здійснення органом місцевого самоврядування такого розсуду, – є Кодекс адміні-

стративного судочинства України (КАС). Принципи ч. 2 ст. 2 КАС стосуються нормативних (п.1) і фактичних (п. 3) підстав прийняття рішення, його цілей (пункти 2, 4, 5), способу ухвалення рішення (пункти 1, 9, 10) та його змісту (пункти 6, 7, 8).

Зіставлення вимог, вміщених у згаданій нормі КАС, із приписами Конституції України й практикою КСУ, дозволяє дійти висновку, що термінологічно більшість вказаних вимог (законність, використання повноваження з метою, з якою воно надане, рівність, безсторонність, пропорційність, добросовісність, розсудливість, своєчасність) збігаються з елементами конституційного принципу верховенства права. Змістові ж особливості стосуються не самих цих принципів, але тільки їх застосування в юридичних і фактичних умовах діяльності органів місцевого самоврядування. Тому принципи здійснення дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування водночас являють собою конституційні межі муніципального розсуду. З огляду на сказане адміністративний суд не лише зобов'язаний застосовувати норми Конституції України як норми прямої дії у випадку, прямо зазначеному в ч. 4 ст. 7 КАС, але також принаймні опосередковано застосовує їх у кожній справі з оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень (СВП). Перевірка додержання згаданих засад одночасно слугує своєрідною формою здійснюваного адміністративним судом непрямого контролю конституційності рішень, дій та бездіяльності органів місцевого самоврядування. Контроль конституційності актів органів місцевого самоврядування віднесено до компетенції адміністративних судів (ч. 10 ст. 59 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні», ст.2 КАС). І хоча у ст.264 КАС йдеться про конституційність як різновид законності, тим не менш, згаданий кодекс (ст.245) прямо не передбачає можливості визнання адміністративним судом таких актів неконституційними.

Згідно з КАС як прийняття рішення, так і здійснюваний судом контроль додержання СВП меж їхніх повноважень передбачають перевірку не тільки формальної законності акта органу місцевого самоврядування, а й оцінку фактів. Це впливає, зокрема, з вимог а) обґрунтованості як врахування всіх обставин, що мають значення для справи; б) розсудливості, що стосується, зокрема, оцінки наявних фактичних альтернатив і вибору найбільш оптимальної з них; в) своєчасності та г) пропорційності, яка також вимагає оцінки відповідності меті рішення конкретних адміністративних заходів та їх фактичних наслідків.

Заборона свавільного здійснення владних повноважень (prohibition of arbitrariness), поряд із засадою правової певності (legal certainty) належить до визнаних елементів принципу верховенства права. Зміст заборони свавілля зводиться до вимоги законодавчого встановлення меж реалізації дискреційних повноважень та існування в державі інституційних, зокрема судових, механізмів контролю за їх здійсненням (див.: Malone v. UK § 68). Таким чином, якщо дискрецією є особливий спосіб здійснення владних повноважень в межах закону, то свавілля становитиме їх реалізація СВП без попередньо встановлених законодавчих меж або ж поза такими межами.

Як відмежувати муніципальну дискрецію від адміністративного свавілля органу місцевого самоврядування? На жаль, українське законодавство, передбачаючи в низці випадків можливість органу місцевого самоврядування діяти за вільним розсудом, не завжди встановлює межі такого розсуду. Окрім цього, нерідко в адміністративних справах має місце безпідставне посилення вже самих органів місцевого самоврядування (як, зрештою, й інших органів публічної влади) на дискреційний характер своїх повноважень. Це стосується, наприклад, реалізації органами місцевого самоврядування окремих дозвільних та реєстраційних адміністративних послуг. Типовим є трактування органами місцевого самоврядування своїх повноважень як дискреційних у тих випадках, коли закон допускає прийняття СВП протилежних рішень, зокрема, якщо законодавче формулювання повноваження з прийняття рішення за результатами розгляду заяви (клопотання) особи містить сполучник «або» (як у ч.3 ст. 123 ЗК). Таке тлумачення закону є хибним, оскільки у згаданих випадках відповідь на питання про юридичну допустимість використання вільного розсуду та сфери його використання залежить від способу визначення законодавчих підстав для ухвалення певного рішення. Так, якщо перелік підстав для відмови у прийнятті рішення є вичерпним, а самі підстави є формально визначеними (часовими, територіальними, суб'єктними чи іншими показниками), орган місцевого самоврядування як адміністративний орган не наділений вибором між задоволенням заяви (клопотання) та відмовою в цьому. Законним тут буде тільки одне з двох можливих рішень. Це й зумовлюватиме непоширення на означені випадки норми абз. 2 ч. 4 ст. 245 КАС, у якій йдеться про «право суб'єкта владних повноважень діяти на власний розсуд».

Звідси випливає, що в подібних ситуаціях ухвалення судом рішення про зобов'язання СВП прийняти сприятливе для особи рішення певного змісту (надати дозвіл на виготовлення проекту землеустрою, здійснити реєстрацію юридичної особи тощо) не може вважатись виходом за межі повноважень суду. Звісно, за умови, що при цьому буде встановлено, що СВП розглянуто питання про відсутність підстав для відмови в ухваленні такого рішення. Встановлена судом незаконність відмови органу місцевого самоврядування у наданні дозволу або вчиненні дії – якщо така відмова мала була здійснена за результатами розгляду відповідного питання – має вважатись такою, що створює презумпцію виконання всіх визначених законом умов.

Розмежування компетенції між органом місцевого самоврядування як адміністративним органом і судом ґрунтується на тому, що орган місцевого самоврядування уповноважений ухвалювати рішення в межах наданих законом повноважень, тоді як суд наділений правом контролювати, чи не вийшов СВП за ці межі. Інакше кажучи, якщо орган місцевого самоврядування як СВП «відає», рішення якого змісту слід ухвалити, то, натомість, суд «відає», яким чином не слід ухвалювати рішення та яких порушень прав та інтересів особи не слід припускатись. Вихід за межі повноважень органом місцевого самоврядування має бути очевидним

для контролюючого органу. Таким чином власне і діє відомий принцип, згідно з яким суд при здійсненні своїх повноважень не вправі підміняти собою орган місцевого самоврядування.

*Удовиченко Володимир Петрович,
Голова постійної комісії Київської обласної ради,
доктор економічних наук, професор, лауреат Державної премії в
галузі науки і техніки, Почесний член Конгресу місцевих
та регіональних влад Ради Європи*

ПОШУК ОПТИМАЛЬНОЇ ТА ЕФЕКТИВНОЇ СТРАТЕГІЇ РОЗВИТКУ ЕКОНОМІЧНИХ ВІДНОСИН ЗА ФІЛОСОФІЄЮ РОЗБУДОВИ УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВНОСТІ: УКРАЇНА ДО УКРАЇНИ.

Для того, щоб будувати конкурентоспроможну Українську Модель економіки важливо знайти визначення того, чого ми досягли, що ми з Вами побудували на теперішній час. Звернувшись за допомогою до видатних теоретиків економічної науки, з протилежними теоріями, а саме. Адама Сміта і Карла Маркса хочу запропонувати для диспуту свою філософську формулу сучасної нашої дійсності:

ОЛІГАРХІЧНИЙ, НАДМІРНО-«ПАРАЗИТИЧНИЙ» КАПІТАЛІЗМ УКРАЇНИ.

Сучасні соціально-орієнтовані ринкові економічні відносини знову і знову переконують в дуже простій і доступній філософії, що «Жити в оточенні бідних і нещасних і, при цьому, бути багатим і щасливим – НЕМОЖЛИВО!». А це означає, що ми повинні постійно вести науково-прикладний пошук оптимального співвідношення між категоріями РІВНІСТЬ І ЕФЕКТИВНІСТЬ [3]. Це – надскладно, але є існуючі успішні приклади моделей Соціальної держава (Конституція України, стаття 1), Німеччина, Швейцарія, в цілому Скандинавська модель.

Проаналізуємо деякі постулати Адама Сміта, а саме:

«...Вартість, що її робітники додають до вартості матеріалів, сама розпадається на дві частини, одна з яких іде на оплату заробітної плати, а друга – на оплату прибутку підприємця на весь капітал, авансований у вигляді матеріалів та заробітної плати ... [1, Розділ VI, с.45]

Ось тут виявляється проблема, яку Карл Маркс визначає в «Капіталі» як «паразитизм». Історичною практикою доведено, що він помилявся в однозначності визначення, інакше підприємцям не вигідно було б вкладати свою енергію і бути зацікавленими в підприємництві взагалі. Але слід звернути увагу, що розподіл у нас втратив здоровий глузд і досягнута неабияка надмірність, яку складно визначити теоретично, економічними формулами, але можна дати політичну, суспільно-психологічну оцінку. Те, що ми і досягли в Україні. Далі - відоме: «Що робити?».

Змінити, чи чекати наступних майданів і революцій, які без сумніву можуть

вже бути набагато трагічнішими і привести навіть до зникнення України, як держави з розпадом на невизначені, але історичні прогнозовані складові.

Якщо взяти до уваги земельні відносини (приватна власність на землю землевласники подібно до «... ренти людей хочуть починати там, де не сіяли і вимагають ренти за плоди землі...» [1, Розділ VI, стор. 47].

Адам Сміт робить відповідний висновок: «людина повинна мати можливість існувати своєю заробітною платою, її заробітна плата мусить щонайменше бути достатньою для її існування» [1, Розділ VI, стор. 60]. І далі разом з Адамом Смітом робим висновок: якщо ні, то стає до реалізації положення Карла Маркса щодо протестів, революцій і знищення приватної власності на засоби виробництва. Ще одне твердження, як на погляд автора, – надважливе і на нього слід звернути увагу. І далі... «Не розміри національного багатства, а його постійне зростання спричиняє збільшення заробітної плати» [1, Розділ VI, стор. 61]. І ось тут ми звертаємо увагу на нашу українську проблему, з якої і випливає головне завдання – стрімкий економічний розвиток на базі сучасних, високотехнологічних виробництв конкурентоспроможної продукції створення сучасних високотехнологічних робочих місць з гідною заробітною платою. Без сумніву Україна по своїм ресурсам одна з найбагатших країн світу і це не емоції а доведений факт. Де проблема? В чому ж проблема, що ми відстаємо від сучасного світу? «...В країні, що володіє значним багатством, яке, однак, протягом тривалого часу не зростає, неможливо натрапити на дуже високу заробітну плату». Вам це не нагадує якусь країну??? [1, Розділ VIII]. «...Справу вирішує ринкова конкуренція... відповідно до тієї жорсткої справедливості, яка не будучи цілком точною усе ж достатня для звичайних житейських справ [1, Розділ V, стор. 32]. Разом з тим, є важлива необхідна і достатня умова, а саме: зреалізований в найбільш повному обсязі принцип найбільшої справедливості – рівних можливостей.

Ми є свідками, як багаточисленна кількість експертів, державних діячів різного рівня звертаються до історичного досвіду США вирішення проблем, пов'язаних з страшним безробіттям, низькими доходами, практично виживанням десятків і сотень тисяч громадян великої Америки в роки кризи. Тоді Президентом США були задіяні усі можливі ресурси щодо будівництва житла, доріг, інших об'єктів соціальної та промислової інфраструктури, розширення громадських робіт в різних сферах. Таким чином, пожвавився внутрішній ринок споживання, кругообіг грошової маси і капіталу в цілому. В Україні це береться за панацею, не розуміючи всіх умов дозвільної системи, яка створена в Україні і не витримує ніякої критики, з рівнем корупції, яка досягла неможливого, навіть в теорії, піка. Кому ще не відомо, що в Україні на сьогодні неможливо без хабарів побудувати навіть «КЛУНЮ».

А теоретичне обґрунтування неспроможності ринкової системи подолати економічну кризу й необхідності державного регулювання економіки зробив англійський економіст Джон Мейнард Кейнс.

Виникає головне запитання: в чому причини виникнення економічних криз?

Давид Рікардо причиною криз вважав несправедливість у розподілі багатства.

Сімон Сісмонді (Швейцарія) пояснював кризи недоспоживанням народних мас, невідповідністю між виробництвом і споживанням.

Карл Маркс стверджував, що кризи – це суперечність між виробництвом і споживанням (або анархія виробництва) [5].

Український економіст Михайло Туган-Барановський причину виникнення криз вбачав у диспропорції між рухом заощаджень та інвестицій у галузях, що виробляють засоби виробництва. Він вважав, що потрібне раціональне регулювання інвестицій.

Д.Кейнс пояснював кризи дією закону психології, згідно з яким люди, «схильні, як правило, збільшувати споживання із зростанням доходів, але не такою мірою, якою зростає дохід» [3, с.229].

Сучасні економісти наводять ще багато причин, які знаходяться у сфері господарської діяльності. Але, без сумніву, економічні кризи – це надзвичайно складні суспільні, економічні, соціальні та психологічні явища, які мають складні комплексні взаємовпливові причини та завдяки яким потерпає все суспільство, потерпають усі пересічні громадяни без винятку (визначення авторське).

Сучасна економічна криза, на погляд автора, носить глобальний характер. В рамках кризи будуть, без сумніву, змінюватись технології, без сумніву, настає ера геоінформаційних систем і технологій, світогляд націй, свідомість людей, змінюватись сама філософія життя, з'явиться відчуття освідомлення величі природи і необхідності співпраці з нею людського суспільства на принципі взаємоповаги.

Однозначно й те, що проблеми економічної кризи вирішуються за рахунок суспільства (за винятком кількох десятків чи навіть сотень великих власників, надбагатих людей). Як тут не згадати Дейла Карнегі, який відчував, що людина, яка вмирає багатою, вмирає...

Технологія вирішення проблем економічних криз є класичною, а саме: визначити причини кризи, мінімізувати максимально їх наслідки та знайти рішення, які створять сприятливі умови для відтворення економічних процесів.

Потрібно зробити ще одне суттєве зауваження: якщо передові авторитети, визнані в економічній теорії та ринковій економіці, бачили вирішення викликів економічної кризи лише у впровадженні державного регулювання, то правомірно і коректно буде ставити питання про необхідність створення соціально орієнтованих регульованих моделей ринкової економіки, можливо, з меншою ефективністю, але з вищим ступенем соціальних гарантій (пошук вічного компромісу) для держав з ринковою економікою та значним зменшенням ризиків для життя пересічних громадян.

Підставою для такого підтвердження є протиріччя між постійно зростаючим суспільним виробництвом та відсталою формою привласнення.

Особливо це легко продемонструвати на прикладі України, коли стрімко з'являється прошарок населення (до 10%), який збагачується непомірно і потрапляє до сторінок журналу «Форбс». Не потрібно робити великих наукових політологічних

досліджень, щоб ствердити, що політична система України створена за формулою:

Г — В — ШГ — ШВ
гроші влада шалені гроші шалена влада

Виходить так, що метою життя для політичної еліти стають гроші, а основним джерелом збагачення – є влада [10].

На погляд автора, у сучасній економічній кризі в Україні потрібно шукати інші причини. І головна з них полягає в кризі суспільних відносин, у штучно створеному протистоянні між Сходом і Заходом країни, Центром і Півднем. Саме ця криза стала основою кризи державного управління, що і спричинила абсолютну відсутність ефективних попереджуючих антикризових заходів. Серед економічних причин потрібно виділити такі:

- відсутність філософія перехідного періоду трансформації суспільства від адміністративно-планових до ринкових відносин;
- не сприятливий інвестиційний клімат в Україні. (Рейтинг України не витримує ніякої критики, навіть не використані переваги вільних (спеціальних) економічних зон);
- відсутність механізму сприяння створення робочих місць;
- надмірний податковий тягар;
- економічно необґрунтовані, невиправдано високі ціни на енергоносії;
- забюрократизована дозвільна система, особливо в земельних відносинах та в будівництві;
- створені на державному рівні найсприятливіші умови для корупції (Україні по праву може бути віддана першість у цьому, і не тільки в Європі);
- нерозвинутість внутрішнього ринку, придушення національного товаровиробника, нівелювання середнього класу (зменшення до критичного рівня);
- низький рівень у цілому державної інноваційно-інвестиційної політики.

У фінансовій сфері:

- відсутність оптимальної ефективної кредитно-грошової системи. Неефективне використання кредитів на не вигідних умовах. Надмірно завищені банківські ставки;
- слабкість фінансово-банківської системи;
- спроба штучного укріплення національної грошової одиниці – гривні, ефект «стиснутої пружини» з психологічним тиском на громадян України;
- штучний підрив національної грошової одиниці – гривні, відсутність оперативних фінансових рішень з метою підтримки гривні. Штучне створення психологічного тиску на громадян України;
- відсутність сучасних методів державного управління в фінансово-економічній сфері під час кризових критичних ситуацій, що стало причиною інерційних процесів, які ще більш послабили економіку і платоспроможність населення України;
- відсутність держави як такої в теорії та з формою правління «злочинний безлад».

Оцінюючи вплив фіскальної політики на економіку, слід врахувати, що її заходи прямо чи опосередковано пов'язані з державним бюджетом.

Потрібно знайти оптимальну податкову політику держави. Тому для України сьогодні, під час економічної кризи, актуальним, як ніколи, є, по-перше, прийняття Податкового Кодексу з побудованою моделлю динаміки зростання податкових ставок, але лише за умови економічного пожвавлення, а, по-друге, - внесення змін до Бюджетного Кодексу з максимально можливим перерозподілом на користь місцевого самоврядування.

Економічна теорія переконує і доводить на прикладі економічної практики, що зниження оподаткування здатне спричинити зростання податкової бази в економіці, зменшення обсягів трансфертних платежів, якщо хочете, суттєве зниження рівня «пільгової» економіки. Ця гіпотеза має графічну модель, що називається «Крива Лафера» (рис. 1) [2, с.303 - 305].

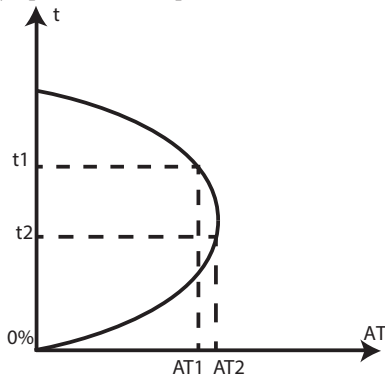


Рис.1. Крива Лафера

Крива Лафера демонструє зв'язок між податковою ставкою (t) і податковими надходженнями (AT). Дуже важливе застереження: податкові ставки так можна збільшити, щоб мати «0» у бюджеті і розвалену економіку. Особливо це потрібно пам'ятати в період економічних спадів.

Економічні системи, основною метою яких є досягнення як найвищої ефективності, спричиняє різкий життєвий рівень і якість життя. Внаслідок поєднання рівних прав та економічної нерівності в капіталізмі виникають суперечності між політичним принципом демократії та економічними засадами. Багаті намагаються одержати більше тих прав, якими повинні бути наділені рівною мірою всі, а інших ринок позбавляє можливості мати хоча б мінімальний життєвий рівень.

Це відбувається зараз, на жаль, у спотвореному вигляді в Україні. Саме тому в державі поряд із соціальною трагедією, яка відбувається, для більшості громадян водночас з'являються соціальні замовлення на пошук оптимальної моделі Української державності, яка б найбільш вдало знаходила вічний компроміс між рівністю та ефективністю.

Підтримка інфляції та безробіття на низькому рівні – головні завдання макроекономічної політики держави. Соціально-економічні наслідки високої інфляції дуже суттєві:

1. Зниження реальних доходів населення. Великою помилкою є спроба за раху-

нок інфляції вирішувати проблему дефіциту бюджету. Такі явища характерні для сучасного часу.

2. Знецінення фінансових активів. У результаті інфляції зменшується їх реальна вартість.

3. Порушення відносин між позикодавцями та позичальниками. В цьому процесі різко втрачає ефективність банківський сектор, порушується кредитно-грошова система.

4. Зниження інтересу до інвестування.

Слід зауважити, що ринкова економіка наднаціональна, і така могутня успішна країна, як США, демонструє це всією історією свого розвитку. На прикладі багатьох успішних країн Україна повинна навчитися співпрацювати в глобалізованому світі, там, де є виключно її інтереси: чи на Сході, чи на Заході, чи в Азії, чи в Америці, чи на Близькому Сході, чи на краю Африки.

Саме така філософія побудови відносин приведе Україну до розробки оптимальної моделі геополітики і геостратегії на основі принципів сталого розвитку (рис.2).



Рис.2. Складові сталого розвитку

Без сумніву, проект вільної економічної зони «Славутич» є найуспішніший в українській невинуватено короткій історії вільних економічних зон.

Окрім того, з 1987 в м. Славутічі успішно діє Агентство з розвитку бізнесу з відокремленим підрозділом «Бізнес-інкубатор». Агентство визнано одним із найкращих в Україні. За цей час використано на забезпечення діяльності бюджетних ресурсів – 931 тис. грн. Разом з тим, господарська діяльність Агентства склала 2,4 млн. грн., залучено інвестицій – 2,2 млн. дол. США. Бізнес-інкубатор сприяв розвитку 104 компаніям і було створено 380 робочих місць.

Ці приклади переконують в абсолютній ефективності сучасних організаційно-економічних механізмів, що створюють найсприятливіші умови для розвитку

підприємництва, малого і середнього, а особливо, початкового бізнесу.

На порядку денному в Україні термінова зміна економічної політики з метою переходу на модель «економіки відкритих дверей», перетворення окремих територій, як депресивних, так і успішних у вільні економічні зони. Поки що, на жаль, все навпаки. Так, підприємству Х держава винна біля 10 млн. гривень. відшкодування ПДВ, в той же час на митниці знаходиться обладнання західних технологій 2006 року з причини неможливості розмитнення, борг складає близько 1,5 млн. гривень. Тяжко в економічній науці знайти термін, який можна б було використати для оцінки цієї ситуації.

Визначальними чинниками стратегічного розвитку національної економіки, без сумніву, на погляд автора, повинна стати тріада НАУКА – ОСВІТА – ТЕХНОЛОГІЇ, а далі:

- державна політика і ефективне державне управління;
- ефективна результативна інноваційно-інвестиційна державна політика;
- оптимальне, збалансоване на принципах рівних можливостей поєднання економічної лібералізації з державним регулюванням;
- реалізація принципу субсидіарності та Європейської Хартії місцевого самоврядування в цілому в процесі становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні;
- стандартизація послуг, запровадження системи якості в усі сфери життєдіяльності.

На (рис. 3, 4) автором пропонуються моделі побудови соціальної держави Україна з розвинутим місцевим самоврядуванням.

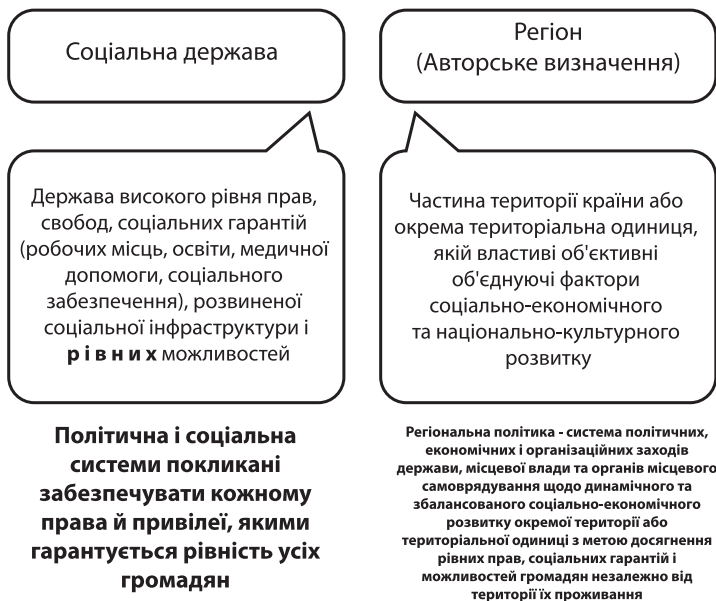


Рис. 3. Визначення термінів «соціальна держава» та «регіон»

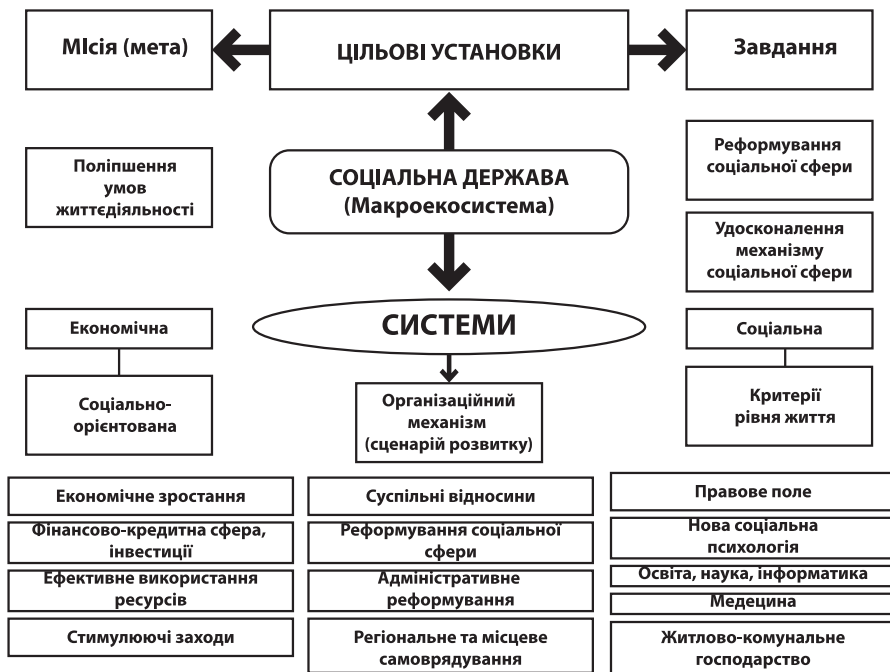


Рис. 4. Функціональна модель соціальної держави.

Головний висновок: Україна за роки незалежності, по великому рахунку, так і не стала на шлях практичної реалізації реформ (за винятком – децентралізації державного управління, реалізація принципу супсидіарності).

Чи з'явилося розуміння, необхідна сума знань: що робити і як робити? Так. Але головна проблема в тому, що вже знаємо, що і як робити, але відсутня політична еліта, яка б взяла на себе відповідальність щодо проведення реформ. Саме тому Україна втрачає унікальні можливості з унікальним природним, технологічним ресурсом, а трудовий ресурс знаходиться на узбіччі стрімкого соціально-економічного розвитку, а ще при цьому підпав під величезний вплив ризиків фінансово-економічної кризи.

Чи є хоча б якийсь позитив, чи все не так? Є, на погляд автора, дуже позитивний процес: у цьому «злочинному безладі», психологічному пресі на людей, бідності - з одного боку, і нахабства з непомірним багатством - з іншого, відбулося народження українського громадянського суспільства. «Український народ перестав бути рабом для тих, хто програв вибори і владу, але разом з тим і для тих, хто виграв вибори і владу» [5, с.8]. Український народ перестає бути рабом! І цей фактор є потужним двигуном змін на краще в Україні, що приведуть до високого рівня якості життя.

Ми приречені об'єднатися навколо ідеї Української державності і не шукати кращої долі по світах, а будувати її тут, у власному українському домі, приймаючи формулу успіху: ІНІЦІАТИВА-ТВОРЧИСТЬ-НАТХНЕННЯ ПРАЦЯ.

Автор прагне переконати в тому, що як ніколи є соціальне замовлення на філософську сучасну думку, на розробку нової філософії існування і розвитку світової цивілізації. Ініціатор створення Римського клубу і її перший президент Авреліо Печчеї назвав усе накопичення величезної кількості проблем – Світовою Проблематикою. Важливо в усьому світі зрозуміти, що всі політичні рішення повинні прийматися з урахуванням і з метою вирішення цих проблем, повинен спрацювати нарешті інстинкт самозбереження.

На порядку денному, без сумніву, стоїть питання – яким чином необхідно надзвичайно різні складові частини суспільних устроїв для розвитку Майбутнього Світу, а перш за все для збереження існуючого, не допустивши принаймні третьої світової війни. Однозначно, з точки зору філософії, потрібен принципово новий, «План дій для світу», передбачаючий чіткі спрогнозовані відповіді на існуючі виклики, а і що дуже важливо, майбутні.

Важливо знати, все-таки, відповідь на головну проблему: як навчитись жити в умовах значного обмеження ресурсів, при цьому передбачити необхідні зміни в товарному виробництві, в усіх сферах життєдіяльності та створити сучасні кардинально нові технології управління на база ІТ технологій.

Нарешті з точки зору сьогодення поглянути на взаємозв'язок природоохоронної та економічної складових, які потребує якісної оцінки техногенних впливів на довкілля. При всьому цьому переосмислити Чорнобиль, як глобальну катастрофу (і Фукусіма - Японія), як трагедію сьогодення.

Надзвичайно важливим питанням для реалізації сталого розвитку є формування системи оцінювання кількісного і якісного цього процесу. «Під індексом сталого розвитку будемо розуміти кількісну міру сталого розвитку, яка враховує безпеку та якість життя людей. Компоненти якості життя – інтегрована оцінка, яка враховує сумісно три виміри сталого розвитку, і тим самим відображає взаємозв'язок між трьома нероздільними сферами розвитку суспільства: економічною, екологічною і соціальною». [3, с. 10-12].

Підводячи підсумки цієї частини можна стверджувати, що світ сьогодення має величезні загрози: зниження енергетичної безпеки; порушення балансу між можливостями й потребами (прогноз до 2050 року населення Землі досягне 9,75 млрд чоловік); нерівність між людьми і країнами (1,5 млрд людей мають дохід менше 2 доларів в день); поширення різних хвороб; дитяча смертність (щорічно вмирає 11 млн дітей віком до 5 років); зростання корупції; обмеження доступу до питної води (3,5 млрд людей); суспільна нестабільність; зміна клімату й природні катастрофи. [5].

Аналіз сталого розвитку країн світу за вимірами свідчить, що Україна належить до останньої групи D з індексом економічного виміру 0,294. до цієї групи

належать такі країни, як Мозамбік, Бангладеш, Таджикистан, Зімбабве, Молдова. Для порівняння індекс Польщі – 0,535, Швеції – 0,796 [5, с. 67].

Природно, що найгірші показники і за економічним, і за соціальним виміром мають за звичай одні і ті ж країни. Нажаль, серед них і Україна.

Дві найголовніші проблеми, які на погляд автора потрібно вирішити в Україні: формування громадянського суспільства (виховання громадянськості) і кардинальне підвищення ефективності державного управління. Потрібно наголосити на тому, що необхідні і достатні умови вирішення цих складових залежить від ефективності політичної системи, яка на сьогодні є неспроможною відповідати сучасним викликам і саме тому реформи усіх сфер життєдіяльності є на порядку денному України. Автор пропонує певний План дій для України, якій базується на ідеї – української державності.

Українська державність:

Дієве громадянське суспільство і ефективна держава



Надзвичайно важливо!

- національна ідея – українська Державність
- добре врядування – сучасне найбільш ефективне досягнення публічного управління

Рис. 5. Українська державність: Дієве громадянське суспільство і ефективна держава

В українському політикумі і в суспільстві в цілому ведеться постійний диспут про катастрофічну ситуацію з курсом нашої національної валюти – гривні. При цьому наша політична еліта ніяк не може дійти до об'єктивного висновку – суть проблеми зміцнення грошової одиниці, збідніння населення знаходиться в економічній сфері, а точніше в економічній системі України. Вести пошук ефективної моделі економічної системи слід було б вести на засадах сучасних практик розвинутих країн, які включають, перш за все: інтерес і мотивацію до активної економічної діяльності; підтримка вільного підприємництва, початкового малого і середнього бізнесу; кардинальної зміни усієї дозвільної системи; реалізації принципу рівних можливостей економічних відносин; значної ефективності виконання енергоресурсів; економічно обгрунтованої тарифної політики можливості доступу до реальних (мотиваційних) кредитних ресурсів; створення антикорупційного середовища.

Для того, щоб створити найпередовіші умови для інвестицій, інвестиційно-інноваційної діяльності ми повинні в короткий термін створити економіку – «вільну від чиновників», зменшивши фіскальний тягар держави.

І саме ця економіка дасть можливість створити високотехнологічні, високооплачувані робочі місця, суттєве збільшення бюджетів, а це дасть змогу фінансувати освіту, охорону здоров'я, культуру, транспортну сферу, збереження чистого екологічного середовища. Європейська практика переконує в тому, що такі умови для економічного розвитку може створити саме децентралізована модель держави, розвиток місцевого самоврядування. Незважаючи на те, що неприйнятий Закон України щодо змін до Конституції України в країні розпочалась реальна децентралізація державного управління і саме через реалізацію Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, законів України («Про добровільне об'єднання територіальних громад», «Про муніципальне співробітництво»). Як наслідок з 25 жовтня 2015 року в Україні діють нові 703 об'єднані громади, місцеві бюджети збільшилися у 3, 4 рази.

Відомо з теорії і практики, що принцип децентралізації як принцип побудови публічної влади можна реалізувати лише за умови розвинутого і, найголовніше, спроможного, самодостатнього місцевого самоврядування, реалізувавши принципи субсидіарності Європейської Хартії місцевого самоврядування. Без сумніву, реформа територіальної організації влади є визначною і базовою, яка дасть змогу збудувати дієву, зрозумілу, відкриту, ефективну систему публічної влади шляхом передачі на рівні громади, як основної одиниці адміністративно-територіального устрою:

- повноважень
- ресурсів
- відповідальності.

В Україні, як ніколи склалася можливість змінити державу і, найголовніше – рівень і якість життя людей на краще.

Потрібно зрозуміти, що з проведенням реформи ми отримаємо лише умови,

можливість реально впливати на суспільні і економічні відносини і розпочати динамічний. Екологічний розвиток.

В результаті децентралізації об'єднані громади отримали додаткові фінансові ресурси. В громадах залишаються наступні податки:

- 60% – податки на доходи фізичних осіб;
- 5% – акцизного податку з реалізації підакцизних товарів;
- 100% – єдиного податку;
- 100% – податку на майно (нерухомість, земля, транспорт).

Різні збори та інші платежі. А що далі? А далі це – необхідність стрімкого економічного розвитку. Європейська практика доводить, що саме на рівні територіальних громад можна і потрібно створити сприятливі умови для економічного розвитку, розвитку підприємництва як дієвої, русійної економічної складової, важливою складовою якої є малий і середній бізнес. Ми повинні говорити про інфраструктуру підтримки підприємництва, як важливого компонента ринкових відносин.

Що собою представляє інфраструктура підприємництва? Це сукупність державних, місцевих комунальних, громадських, приватних інститутів, які створюють сприятливі умови для розвитку, підвищення ефективності економічної діяльності. Виділяють організаційно-технічну, фінансово-кредитну та інформаційно-аналітичну інфраструктуру.

Важливо на рівні новоутворених об'єднаних територіальних громад на самому початку діяльності створювати інфраструктуру підтримки економічного розвитку територій.

Визначальна філософія цього періоду економічного розвитку можна виразити формулою:

ВЛАДА + БІЗНЕС + ГРОМАДСЬКІСТЬ = ДОБРОБУТ КОЖНОГО

Децентралізація державного управління в Україні дає можливість на місцевому рівні отримати не тільки додаткові повноваження і ресурси, а і нову можливість мати реально вплив на економічний розвиток і як результат набагато більший бюджет, оновлену соціальну інфраструктуру, кардинально нову якість послуг на рівні європейських стандартів.

Краща практика пілотних міст України надає впевненість в тому, що це може бути абсолютною реальністю, при одній умові – розуміння і підтримки з боку Держави.

Висновок.

Економіка як прикладна наука дуже проста, а саме, вона відповідає на життєві питання – де взяти їжу, одягу, житло? І далі – величезний кругообіг потреб, які весь час зростають одна за одною.

Історичний висновок на основі практики самого життя, теж, можна зробити об'єктивно: ринкова економіка на основі приватної власності, теорія Адама Сміта перемогла в історичному змаганні з адміністративно-плановою економікою на основі державної власності на засоби виробництва. Потужний двигун конкуренції дійсно може ефективно регулювати економічні відносини («невидима рука...»), разом з тим, чиновник, який включається в процес, може «спотворити «будь – що і ефективно зробити неефектив-

ним в сучасному світі економічних відносин. Тому, кожен капіталіст, кожен підприємець повинен знати теорію К. Маркса, який попереджував про загрози, які несуть відносини капіталу і працівників. Працівників, а не кріпаків, що дуже важливо зрозуміти нам усім в Україні, інакше, знову революції. Наказь ми продовжуємо будувати Державу на «помацки» без філософії і теорії перехідного періоду від адміністративно-планової до ринкової економіки. Ми не в змозі пояснити ці надскладні процеси, вже не кажучи про те, що ми спроможні змінити цю ситуацію на краще. Надважливо, саме зараз, освідомити роль Держави в регулюванні економічних відносин, тим більш, що цей диспут має величезні історичні корні. Виявляється, що сучасна держава повинна бути не, не «слабкою», а «сильною», «розумною», компетентною, діловою і ефективною з потужною інфраструктурою підтримки бізнесу, малого і середнього підприємництва. Саме вона повинна стати гарантом в реалізації сучасного принципу рівних можливостей.

Переконаний, саме Українська державність може бути національною ідеєю і саме вона створить необхідні і достатні умови для формування структурованого громадянського суспільства і кардинального підвищення ефективності державного управління.

Література:

1. Сміт Адам. *«Дослідження про природу і причини багатства народів»* /переклад з англійської. О. Вси́л'єв, М. Меживікіна, А. Маліве́ський. – К: Наш формат, 2018.-736 с. ISBN 978 617 7552-14-6 (паперове видання)
УДК 330.3.018 (02.62) С50. Розділ VI, Розділ VIII, Розділ X
2. Савченко А.Г. *Макроекономіка: Підручник.* – 2-ге вид., без змін. – К.: КНЕУ, 2007. – 448 с. ISBN 966-574-781-9.
3. Артур М.О'Кун *Рівність та ефективність: великий компроміс.* Інститут Брукінґа. Вашингтон. Переклад з англійської Олександра Лотоцького, 1996 рік, с. 149.
4. В.П.Удовиченко. *Вічний пошук істини «Суспільство і влада».* Славутицький центр вищої освіти, 2006. – 16 с.
5. *Аналіз сталого розвитку: глобальний і регіональний контексти Частина 1;2.* Київ НТУУ «КПІ» 2010, /Міжнародна рада з науки (ICSU) та ін.
6. Богдан Гаврилишин. *К эффективным обществам. Пути в будущее* (Доклад римському клубу) Вид. 3-тє, допов. – Київ: Універ. Вид-во ПУЛЬСАРИ, 2009.
7. Карл Маркс *«Капітал»*, Москва, 1983.
8. Дуглас К. Стівенсон. *Життя та організації в США.* Видавництво Ernst Klett Verlag.
9. *Отримання дозволів: Крок за кроком. Посібник «Отримання дозволів: крок за кроком»* розроблено в рамках реалізації проекту «Залучення громадськості до створення прозорих і спрощених процедур при отриманні дозволів на будівництво та землевідведення». Славутич 2008 – с. 112.
10. В.І.Куценко, В.П.Удовиченко, Я.В.Остафійчук. *Соціальна держава (проблеми теорії, методології, практики): Монографія./ «Заповіт»* 2003. – 228 с.
11. *Малий бізнес України. Підприємці здатні відродити країну: Асоціація сприяння розвитку приватного підприємництва в Україні «Єднання», 1997. – С.144.*

12. Ікеда Д. *Діалоги. Японія і Україна – різні долі, спільні надії* / Дайсаку Ікеда, Михайло Згуровський// К.: Видавництво «Генеза», 2013, - С. 272.

13. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (Відомості Верховної Ради (ВВР)), 2015, №13,- С.91.

**Ленгер Яна Іванівна,
професор кафедри конституційного права та порівняльного
правознавства юридичного факультету
Ужгородського національного університету,
доктор юридичних наук**

ДИСКРЕЦІЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК НЕОБХІДНА ПЕРЕДУМОВА МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ

Питання розподілу влади між органами державної влади, розмежування предметів відання між органами державної влади та органами місцевого самоврядування неодмінно приводить до питання дискреції, тобто меж діяльності того чи іншого органу влади, його самостійності у вирішенні питань в межах своєї, визначеної спеціальними нормативно-правовими актами компетенції.

Актуальність розгляду даної проблеми є безспірною. В час здійснення децентралізаційних процесів в Україні, об'єднання територіальних громад та питань, що виникають при здійсненні своїх повноважень в новосформованих громадах, їх органах та посадових особах призводять логічно до необхідності розгляду меж такого, їх можливості.

Зазвичай на практиці зачіпається проблемне питання здійснення повноважень органів місцевого самоврядування в рамках реалізації положень Конституції України про можливість територіальної громади самостійно або через органи місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення. Проте термін муніципальної дискреції не вживається.

Дискреція (лат. discretio) - вирішення посадовою особою або органом будь-якого питання на власний розсуд [4, с. 149]. Крім того дискреція є розподілом, розмежуванням, це можливість діяти на власний розсуд.

Варто деталізувати та пояснити важливість його вживання в рамках здійснення повноважень органами місцевого самоврядування. Легітимність влади є однією з найважливіших тем права, котра позаяк пов'язана із проблемою дискреції. Місцева влада є одним із необхідних складових елементів влади, котра є можливо визначальною на місці для повноти прояву демократії. Варто констатувати, що в континентальній правовій системі, як правило, можливості проявів дискреції набагато ширші, ніж в англосаксонській. Позаяк не варто поняття дискреції отожднювати лише із свавіллям, узурпацією влади. Це насамперед можливість діяти самостійно в рамках, окреслених нормативно. Проте не варто відкидати той факт, що муніципальна дискреція напряду пов'язана із поняттям державної дискреції,

котра пов'язана із реалізацією політичної волі, що відповідає державним інтересам, підкріпленням правового регулювання дискреційними ресурсами.

В свою чергу державна дискреція є можливістю влади приймати рішення про здійснення повноважень з метою збереження впливу на суспільні процеси в національних інтересах, в той час, коли з точки зору нормативної визначеності та правової пов'язаності рішення можуть виходити за межі формально визначеного права [2, с. 44].

Серцевиною всіх аспектів проблемних питань є саме муніципальна дискреція. Розгляд муніципальної дискреції з точки зору територіальних, інституційних, владно-вольових аспектів дає можливість поглянути на умови прояву останньої.

Серед проявів муніципальної дискреції можна виділити наступні варіації: дискреція обумовлена «прогалинами» в праві; дискреція при відсутності окремого нормативного елементу в механізмі правового регулювання; дискреція у зв'язку із суперечністю закону та підзаконного акту; дискреція обумовлена спром про компетенцію; дискреція у зв'язку із розширеним тлумаченням повноважень.

Відсутність чіткого деталізованого законодавства з питань, віднесених до предметів спільного відання місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування, недосконалість системи правового регулювання сфери взаємовідносин між регіонами, відсутність чітко злагодженого механізму погодження інтересів адміністративно-територіальних одиниць при прийнятті нормативно-правових актів - є першопричиною виникнення проблемних питань у визначенні муніципальної дискреції та її необхідності. При цьому суперечності, що виникають в муніципальному праві, виникають у результаті перевищення повноважень органів місцевого самоврядування, котрі часто втручаються в повноваження органів державної влади на місцях.

Оскільки відповідно до засад розподілу влади, що зазначені в Конституції України, органи місцевого самоврядування не належать до жодної з гілок влади, відзначено, між органами державної влади та органами місцевого самоврядування є певний змістовний зв'язок. Основою такого є єдність функцій та завдань, які покликані здійснювати органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування; єдність влади, яку здійснюють органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, що випливає із ст. 5 Конституції України; єдність в основному принципів, на яких будується апарат державного управління і виконавчий апарат місцевого самоврядування. Органи місцевого самоврядування, функціонуючи на принципах децентралізації державного управління (правової, організаційної, фінансової автономії), беруть участь у реалізації в межах Конституції і законів України основних функцій і завдань держави. У сфері взаємодії нормативно-правових актів різних гілок влади в законодавстві досить чітко визначений статус різних органів та співвідношення актів, що вони видають. Незважаючи на це, часто виникає неправильне розуміння та використання органом держави своєї компетенції, що в результаті створює муніципально-правову колізію.

Зроблено висновок, що значна кількість неточностей виникає через порушення органами державної влади та органами місцевого самоврядування своєї компетен-

ції. Орган або виходить за межі своєї компетенції, або присвоює собі повноваження інших, або не здійснює своїх закріплених повноважень повною мірою. Низький рівень нормативної дефініції розмежування повноважень в системі органів публічної влади є тією передумовою, що призводить до необхідності муніципальної дискреції.

Ю.А. Тихомиров слушно пов'язує дискрецію з дослідженням компетенції [3, с. 87]. Так Ніколо Макіавелі виправдовував дискреційні дії правителя. Г. В. Ф. Гегель писав про передумови дискреції, коли рішення, прийняте «у відповідності до істини, повної справедливості і моральності», видається дуже мало ймовірним, а отже, навряд чи можливо [1, с. 231]. Відповідно, приймається рішення, яке долає нескінченні протиріччя. Отже, розгляд муніципальної дискреції (владних повноважень) не виводиться за межі права.

Передумови муніципальної дискреції полягають в самому конституційному процесі. В законодавчому, парламентському, виборчому, конституційно-судовому процесі, в процесі поділу влади виникає ряд принципових моментів, які передбачають замовчування норми і розгляд питання на розсуд відповідного суб'єкта.

Замовчування полягає у відсутності або тимчасовому «безсиллі» нормативності, що веде до прояву правової невизначеності і відповідно необхідності реагування на таке. Муніципальна дискреція являє собою процес волевиявлення, за допомогою якого заповнюється неврегульований нормативний простір та долається невизначеність. Часто можна спостерігати ситуації, коли нормотворець в силу певних обставин (найчастіше такі виникають із суб'єктивних причин) не може подолати вакуум нормативності, а правозастосовець не може прийняти рішення виходячи із норми права. У таких випадках є необхідним звернутись до дискреції та її меж. Відсутність чітких меж повноважень забезпечує простір для широкого тлумачення, а відповідно і широких меж при прийнятті рішень. Проте при цьому не варто забувати про правові межі, оскільки ми говоримо про муніципальну дискрецію в правовому полі, а не про свавілля та узурпацію. Розсуд органу влади або посадової особи в сфері публічного права, як правило, обмежений дією принципу «дозволено те, що закріплено в законі». Проте, як свідчить практика, такі обмеження долаються шляхом широкого формулювання компетенції відповідного органу або посадової особи. Розширені межі повноважень забезпечують простір для широкого «тлумачення», а отже і «широкого» власного досвіду при прийнятті відповідних рішень.

Література:

1. Гегель Г.В.Ф. *Политические произведения*/ Г.В.Ф.Гегель. М.: Наука., -1978. - 531 с.
2. Катицын В.М. *Государственная дискреция как проблема конституционного права*/ В. М. Катицын// *Конституционное и муниципальное право*. - 2006. - № 3. - С. 43-56.
3. Тихомиров Ю.А. *Теория компетенции*/ Ю. А. Тихомиров М.: Юринформцентр. - 2004. - 387 с.
4. *Толковый словарь иностранных слов* Л. П. Крысина.- М: Русский язык. - 1998. – 549 с.

*Воротін Валерій Євгенович,
завідувач відділу комплексних проблем державотворення
Інституту законодавства Верховної Ради України,
доктор наук з державного управління, професор*

МОДЕРНІЗАЦІЯ МЕХАНІЗМІВ І ІНСТРУМЕНТІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ В КОНТЕКСТІ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ

На відміну від інших розвинених країн в Україні бракує як дієвих і ефективних інститутів господарського розвитку на регіональному, муніципальному та місцевому рівнях. Декларування намірів модернізації не призвело поки до якісних змін системи управління на означених рівнях.

Розпочаті в Україні реформи публічного управління та територіальної організації влади формують нові рамкові умови і вимоги стосовно посилення ролі управління в Україні в частині забезпечення якості життя населення, безумовного набуття більшої економічної відповідальності й посилення своєї ресурсної спроможності. Отже, національні та регіональні органи влади отримали додаткові повноваження щодо забезпечення сталого соціально-економічного розвитку, з'явилися нові можливості задля зростання якості життя населення через використання додаткових ресурсів, правильній економічній політиці та стратегії розвитку.

Світова практика останніх десятиріч свідчить, що оновлення інструментарію публічного управління та адміністрування та форм реалізації економічної політики в умовах глобалізації та багаторівневої інтеграції має спиратися на принципово нові – гнучкі та злагоджені форми взаємодії, ініціативно трансформуючи слабкі місця в можливості, свідомо мобілізуючи власний потенціал до розвитку, спрямовано формуючи систему публічних і громадських інститутів залучення інвестицій і поширення інновацій.

Відповідно до Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», що схвалена Указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5/20151, реалізацію реформи державного управління визначено однією з першочергових реформ [1]. Мета – створення професійного інституту державного управління та забезпечення його дієвості та ефективності. Поряд із цим «реформу державного управління» Стратегією також включено до переліку реформ за вектором розвитку. Водночас Стратегією національної безпеки України, що затверджена Указом Президента України від 6 травня 2015 року № 287/20152, «депрофесіоналізацію та деградацію державної служби» визначено однією з актуальних загроз національній безпеці України. У свою чергу, «реформування інституту державної служби, формування висококваліфікованого, патріотичного, політично нейтрального корпусу державних службовців» є одним з основних напрямів державної політики національної безпеки України [2]. Зважаючи на це, ще 10 грудня 2015 року Верховною Радою України було прийнято вне-

сений Кабінетом Міністрів України, Закон України «Про державну службу» (далі – нова редакція Закону), який (за виключенням окремих статей) набув чинності з 1 травня 2016 року, але сьогодні потребує суттєвого оновлення.

Відзначимо, що Кабінет міністрів України схвалив Концепцію оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2017 р. № 1013 – р.

Зазначений документ окреслює основну мету, цілі та напрямки реформування центральних органів виконавчої влади згідно зі Стратегією реформування державного управління до 2020 року. Практично дана Концепція конкретизує впровадження новітніх механізмів та інструментів державного управління, які закладені в Стратегії реформування до 2020 року. Визначено цільову організаційну структуру міністерств, цілі щодо оптимізації чисельності працівників та реформування системи оплати праці, а також основні кроки для реалізації Концепції.

В рамках реформи держуправління з 2017 року реформуються, зокрема, 10 пілотних міністерств. З 2018-19 рр. заплановане реформування інших 8 міністерств.

Стратегією реформування державного управління України на 2016-2020 роки, схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474, де визначені пріоритетні завдання щодо реформування міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, а саме: визначення місії, сфери відповідальності, функцій і завдань міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, Секретаріату Кабінету Міністрів України, усунення дублювання повноважень і функцій.

З моменту схвалення Стратегії робота з реформування центральних органів виконавчої влади головним чином зосереджувалася на здійсненні заходів, спрямованих на посилення інституційної спроможності міністерств щодо формування і координації державної політики та позбавлення їх невластивих повноважень.

З огляду на зазначене схвалення цієї Концепції, яка окреслює керівні принципи організації системи центральних органів виконавчої влади, є вкрай важливим кроком в процесі впровадження реформи державного управління.

Метою цієї Концепції є окреслення керівних принципів організації системи центральних органів виконавчої влади для забезпечення виконання такими органами всіх необхідних функцій, підзвітності, підконтрольності та максимальної ефективності і результативності їх діяльності.

Керівні принципи організації системи центральних органів виконавчої влади в подальшому визначатимуться як на законодавчому, так і на підзаконному рівнях. У рамках загальної мети положення Концепції передусім стосуються реформування міністерств, оскільки цей процес уже розпочався.

Мета реформування - посилення інституційної спроможності щодо формування державної політики у визначених Кабінетом Міністрів України сферах, реалізацію якої покладено на Кабінет Міністрів України Конституцією та законами України, а також за потреби розмежування функцій з формування та реалізації

державної політики. Зазначене сприятиме підвищенню ефективності функціонування всієї системи органів виконавчої влади, зокрема на муніципальному рівні.

Відзначимо, що робота міністерств в основному зосереджуватиметься на стратегічному плануванні, забезпеченні формування державної політики, здійсненні моніторингу (контролю) та оцінювання результатів її реалізації. Міністерства поступово позбавлятимуться функцій з надання адміністративних послуг, інспекційно-наглядових функцій та функцій з управління об'єктами державної власності (за виключенням управління об'єктами державної власності, діяльність яких спрямована на забезпечення господарського обслуговування міністерств, а також управління об'єктами державної власності, які використовуються для розміщення закордонних дипломатичних установ України).

Строками реалізації Концепції є 2018-2020 роки та це потребує значного прискорення темпів реформування публічного управління та адміністрування в Україні, зокрема і на муніципальному рівні.

У сучасній українській науці та практиці публічного управління та адміністрування лише починають формуватися підходи й поодинокі упроваджуватися окремі інструменти публічної ініціативи, що враховують розв'язання різнополярних завдань – забезпечення соціально-політичної стабільності та залучення інвестицій в інфраструктуру. Проблема ускладнюється тим, що інституту управління в Україні традиційно неактивні в пошуку додаткових джерел і можливостей до розвитку, а реформовані інститути розвитку тільки-но з'являються та є нерозвиненими. Місцеві бюджети, що збільшуються завдяки фінансовій децентралізації, та перші державні структурні фонди поки що не можуть забезпечувати стійкого розв'язання більшості проблем, особливо в частині інфраструктурного розвитку. Усе це вказує на відсутність цілісного та достатнього наукового підґрунтя своєчасному оновленню економічної політики на основі комплексу відповідних механізмів модернізації.

Найбільшу актуальність у практичному сенсі у вирішенні проблеми модернізації національної управлінської системи та регіональної економічної політики мають завдання послідовного формування логіки оновлення сучасних економічних політик регіонів із розробленням комплексу функціональних механізмів модернізації на основі вигід від різнорівневої інтеграції та ініціативи регіонів України. У теоретико-методологічному плані це означає нагальність зміни концептуальної моделі розвитку регіонів у напрямі посилення їхніх здатностей реалізовувати власний потенціал з урахуванням об'єктивних зовнішніх умов та еволюції форм публічно-управлінських і економічних відносин.

Як ми вже звертали увагу, що в колишніх програмах економічних реформ були закладені основи розбудови нової управлінської системи, але її реалізація була повністю не виконана, зокрема на муніципальному рівні управління [3]. Головною метою управлінських реформ була побудова такої моделі, яка б забезпечувала б рівний та справедливий доступ усіх членів суспільства до необхідних послуг, ви-

соку якості та економічність цих послуг при збереженні соціально прийнятного обсягу державних гарантій, але все лишилось тільки на папері.

Слід відзначити, що на думку експертів, сьогодні одним із важливих завдань реформування національної системи державного управління на сучасному етапі є підготовка умов для переходу до дієвого публічного управління та адміністрування (із використанням обов'язкового громадського контролю в цій сфері), зокрема на муніципальному рівні.

Література:

1. Указ Президента України «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» від 12.01.2015 р. № 5/2015 [Електрон. ресурс]. – // Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>

2. Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про Стратегію національної безпеки України» від 06.05.2015 р. № 287/2015 [Електрон. ресурс]. – // Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/287/2015>

3. Воротін В.Є та ін. Проблеми законодавчого забезпечення пріоритетних сфер суспільних відносин (на основі аналізу законопроектів, включених до порядку денного другої сесії Верховної Ради України восьмого скликання) / Заг. ред. В.О. Зайчука, акад. НАПНУ. – Том 8. – К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. – 350 с.

**Боярський Олександр Олександрович,
докторант Інституту законодавства Верховної Ради України,
кандидат юридичних наук**

ЛЮДИНА В МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ: ДО ПИТАННЯ ВИЗНАЧЕННЯ КРИТЕРІЇВ ЙОГО ЛЮДИНОРОЗМІРНОСТІ

1. Вивчення розвитку людських поселень в історичній ретроспективі демонструє та свідчить, що місцеве самоврядування стає природним інститутом, що виникає в об'єктивних умовах існування людської цивілізації, її протистояння складним умовам навколишнього природного середовища, природним та техногенним катастрофам, набуваючи характеру універсальності, причому, як з точки зору можливості збереження людей та їх спільнот, так й з позицій подальшого розвитку досліджуваних суб'єктів. Звідси виникає висновок про те, що місцеве самоврядування є людинорозмірним феноменом, в рамках якого людина може не тільки існувати, діяти та розвиватися, а й співвідноситися з соціумом та державою.

Однак виникнення такого висновку підкріплюється та посилюється не тільки історичним дискурсом, а й низкою критеріальних ознак, що мають системний, онтологічний, гносеологічний, аксіологічний та праксеологічний потенціали та є

такими, що виявляються в процесі існування та функціонування різних форм людських спільнот. Зробимо спробу їх визначити та розкрити.

2. Наприклад, етнографи і історики вивчають первісну общину, родову громаду, сусідську громаду, сільську громаду, явище середньовічного комуналізму (Магдебурзьке право) тощо, але не тільки з точки зору ідеально-типового методу, а й з позицій того, що всі наведені вище форми є лише різними формами однієї і тієї ж системи прямих особистих комунікацій між окремими індивідами [1]. Отже, з позицій онтології колективної людської свідомості, параметри цієї системи визначаються можливостями органів почуттів і мозку людини по сприйняттю, розпізнаванню, переробці, зберіганню і передачі інформації, тобто, вони задані генетично і тому стабільні по всій людській популяції. Звідси, особиста комунікаційна система кожної людини формувалась в рамках людської спільноти, завдяки її комунікації з іншими членами такої спільноти та у спосіб, що є в такій спільноті переважним (зазвичай, пряма комунікація з метою вирішення екзистенційних проблем життєдіяльності, що виникають в процесі життєвого циклу людини (народження, дитинство, дорослішання, набуття професійних навичок, професійна діяльність, старість, смерть) та супроводжуються вирішенням спірного питання, конфліктом, його вирішенням, набуттям короткострокового або довгострокового досвіду.

Разом з тим, слід враховувати, що розміри кола прямих комунікацій (КПК) зрілого індивіда, його «дерево контактів» в локальному соціумі становлять приблизно 100 чоловік і не залежать від конкретних форм людської життєдіяльності. Тому КПК необхідно розглядати як універсальний ідеально-типовий осередок просторової організації людських суспільств самого різного масштабу, що діють в умовах самоорганізації, самодіяльності і самодостатності – а це риси є основоположними характеристиками місцевого самоврядування. Отже, місцеве самоврядування це колективний феномен, що формується історично та в своїй основі має комунікаційну взаємодію суб'єктів, що є членами відповідної людської спільноти, що функціонує на відповідній території держави.

3. Якісною характеристикою місцевого самоврядування як людинорозмірного феномену виступає сфера повсякденності в якій існує та функціонує людська особистість. Отже застосування термінів «повсякденність, буденність – побут, побутове життя», що є не тільки синонімами, а й демонструють фактично всю суть людського життя, можуть бути з необхідністю застосованими до місцевого самоврядування, бо саме в межах територіальної громади й відбувається така повсякденність – здійснюваний день у день, завжди постійний, безперервний процес буття, життєдіяльності людини. Треба наголосити, що світ повсякденності – світ, де щодня і щогодини живе і діє, творить людина. В повсякденному світі народжуються люди, і в світі повсякденності, в побуті люди помирають. Тут же, в повсякденному світі, кожна людина «радується, а буває і плаче, тужить і сумує, журиється, переживає. Тут же, в повсякденному світі, люди конфліктують один з

одним, сваряться і вирішують конфлікти, суперечки, миряться, творять та ін. Тут же, в повсякденності, кожен любить іншого і кожен іноді ненавидить іншого. І в плінні подій і явищ: політичних, соціальних, духовних, люди і не помічають повсякденності» [2]. Не дивлячись на дуже складний сенсуальний та конфліктогенний потенціал повсякденності, саме вона надає місцевому самоврядуванню зміст та стабільність, передбачуваність та перспективу. Тобто, людина в умовах повсякденності в рамках місцевого самоврядування знаходить зміст свого існування та отримує можливість планувати свою життєдіяльність у відповідності до своїх інтересів да виходячи з рівня розвитку локального соціуму і держави.

3. Важливо місце в визначенні людинорозмірності місцевого самоврядування займає т. зв. локальний інтерес, що продукується людиною-членом територіальної громади. Інтерес, цікавість – це емоційний вияв пізнавальних потреб людини, що є дуже важливим для формування різноманітних навичок людини та її інтелекту [3]. Більш того, інтерес є єдиною мотивацією, що здатна спонукати людину до нових дій, а також здатна зробити відповідну роботу приємним заняттям, бо людина таким чином досягає відповідної мети (телеологічної домінанти). Цікавість як процес є необхідним елементом для розвитку творчості. Отже, можна зазначити, що, по-перше, інтерес є могутнім стимулом для активізації діяльності людини; по-друге, він дає можливість людині будувати систему відповідних телеологічних домінант, спочатку у вигляді зацікавленості, потім у вигляді сформованої мети, а потім досягати такі домінанти, реалізуючи їх в процесі життєдіяльності, з метою досягнення своїх потреб. Враховуючи, що в процесі таких дій людина сама залишається членом територіальної громади і залучає її членів та її ресурси для реалізації своїх інтересів, місцеве самоврядування виступає органічною сферою продукування, оформлення та реалізації таких інтересів.

Особливого значення набуває інтерес у праві – як прагнення особи повніше задовольняти свої потреби і бажання, що прямо не формалізовано в конкретному суб'єктивному праві, проте не суперечить праву як такому [4]. Людина, знаходячись в сфері місцевого самоврядування не тільки проявляє мотивацію до активної участі в локальній демократії, а й продукує систему інтересів, що безпосередньо торкаються її екзистенційних настанов – звідси, вона здійснює їх градацію, будує пріоритетність у порядку їх реалізації, вибудовує зв'язки між інтересами та шляхами їх досягнення, а також формує на основі цього нові інтереси, – тобто можна зазначити, що в рамках правового інтересу в місцевому самоврядуванні має місце активний процес побудови нових інтересів, що виникають на основі вже апробованих, типізованих та алгоритмічних інтересів в людському бутті. Саме визначаючи їх, Конституційний Суд України дав розуміння поняттю «охоронюваний законом інтерес»: це – прагнення до користування конкретним матеріальним та/або нематеріальним благом, як зумовлений загальним змістом об'єктивного права і прямо не опосередкований у суб'єктивному праві простий легітимний дозвіл,

що є самостійним об'єктом судового захисту та інших засобів правової охорони з метою задоволення індивідуальних і колективних потреб, які не суперечать Конституції і законам України, суспільним інтересам, справедливості, добросовісності, розумності та іншим загальноправовим засадам [5]. Причому, у структурі законного інтересу виділяють два елемента: 1) прагнення суб'єкта користуватися конкретним соціальним благом; 2) звернення в деяких випадках за захистом до компетентних органів [6, с. 182]. Вважаємо, що наведені нормативні та теоретичні аргументи не тільки посилюють роль місцевого самоврядування в продукуванні та рефлексії охоронюваного законом інтересу, а й роблять його природною сферою прояву таких інтересів.

4. Місцеве самоврядування є реальною сферою прояву і реалізації прав людини в їх загальному, конституційно-правовому та муніципально-правовому розумінні та значенні. Саме в умовах локальної демократії людина здатна проявити інтерес до захисту своїх передбачених законом можливостей щодо реалізації екзистенційних настанов. Звідси, й виникають муніципальні права людини [7], що в умовах демократичної правової державності не тільки легалізуються, а й легітимуються з конституційних прав і свобод людини і громадянина, а також доповнюються за рахунок специфічних прав, що є характерними тільки для місцевого самоврядування (наприклад, участь у формах локальної демократії та реалізації форм демократичної участі в справах місцевого самоврядування). Завдяки тому розширюється та вдосконалюється відповідний перелік прав людини, в тому числі й нових прав, що знаходять відповідну апробацію на локальному рівні публічної влади, та мають в перспективі можливість потрапити до кола конституційних прав і свобод, а, отже, ще більш «технологізувати» в контексті гуманізації та гуманітаризації місцеве самоврядування як дійсний людинорозмірний простір.

Наведені критеріальні ознаки людинорозмірності місцевого самоврядування не є вичерпними – вони можуть бути доповненні суттєвими рисами прав людини в місцевому самоврядуванні в їх статусних, модусних, видових, ординарних і екстраординарних, а також інших характеристиках, що мають не тільки національні, а й міжнародні ознаки, володіють не тільки локальним, а й регіональним, загальнодержавним і глобальним потенціалам. Тому зазначена проблематика, на наш погляд, є вельми перспективною як в доктринальному, так й в праксеологічному аспектах і потребує свого подальшого дослідження.

Література:

1. Пашинский В. Пространственно-временная динамика человеческих сообществ разного масштаба [Електронний документ]. – Режим доступу: https://www.gumer.info/bibliotek_Buks/History/pash2/01.php

2. Світ повсякденності: поняття, суть // Горлач М. І. Філософія (2011) [Електронний документ]. – Режим доступу: <http://readbookz.net/book/179/6254.html>

3. Цікавість // Вікіпедія. Вільна енциклопедія [Електронний документ]. – Режим доступу: <https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%A6%D1%96%D0%BA%D0%B0%D0%B2%D1%96%D1%81%D1%82%D1%8C>

4. Інтерес (право) // Вікіпедія. Вільна енциклопедія [Електронний документ]. – Режим доступу: [https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%86%D0%BD%D1%82%D0%B5%D1%80%D0%B5%D1%81_\(%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE\)](https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%86%D0%BD%D1%82%D0%B5%D1%80%D0%B5%D1%81_(%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE))

5. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення окремих положень частини першої статті 4 Цивільного процесуального кодексу України (справа про охоронюваний законом інтерес). Справа № 1–10/2004 від 1 грудня 2004 року [Електронний документ]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v018p710-04>

6. Малько А.В. Теорія государства и права в вопросах и ответах: Уч.-метод. пособ. – М.: Юрист, 2004. 300 с.

7. Баймуратов М. Феноменологія муніципальних прав людини // Місцеве самоврядування та регіональний розвиток в Україні. 2013. № 1. С. 52–56.

**Кофман Борис Якович,
головний науковий консультант
Інституту законодавства Верховної Ради України,
кандидат юридичних наук**

ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВОВОГО ПОЛОЖЕННЯ ЛЮДИНИ В МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ

1. Місцеве самоврядування є насамперед соціально-правовим інститутом, що визнає, легалізує і гарантує держава, в межах якого територіальною громадою (сукупністю жителів) і сформованими нею органами вирішуються важливі питання місцевого значення в рамках Конституції і законів держави, а також в інтересах жителів відповідної території (див. зміст. ст. 140 Конституції України [1]). Отже, в рамках місцевого самоврядування на відповідній території держави створюється відповідний нормативний простір в межах якого члени територіальної громади продукують свої екзистенційні (життєвоважливі) інтереси та, слідуючи логіці, реалізують свої конституційні права, бо:

- по-перше, сферою реального існування людини є локальний рівень функціонування соціуму;
- по-друге, людина продукує екзистенційні інтереси тільки в процесі своєї життєдіяльності в умовах повсякденності;
- по-третє, в результаті комунікативної взаємодії між членами територіальної

громади виникає об'єктивна потреба в виникненні, наявності, інституціоналізації, відповідних прав, свобод і обов'язків людини, що також реалізуються в рамках наведеної взаємодії в межах територіальної громади (вітчизняні представники муніципально-правової доктрини – М. О. Баймуратов, В. Ф. Погорилко, О. В. Батанов, Г. Г. Танаджи, С. Ю. Русанова, А. В. Левенець [2] та ін. відмічають феноменологію трансформації конституційних прав людини і громадянина в муніципальні права людини, особистості, члена територіальної громади тощо);

– по-четверте, наслідком цього є формування в рамках місцевого самоврядування відповідного муніципально-правового статусу людини, який по основним параметральним ознакам, хоча й збігається з її конституційно-правовим статусом, але, з одного боку – є вууже (наприклад, не включає в собі конституційне право на громадянство, на власність, обов'язок захищати Вітчизну – бо це права напряду мають вихід на зв'язок з державою. – Авт.), а з другого – є більш ширшим, особливо в контексті кадастру прав людини-члена територіальної громади (наприклад, право на участь в місцевих референдумах, право на участь в виборах до органів місцевого самоврядування, право на участь у висуненні місцевих ініціатив, право на участь у загальних зборах громадян (на нашу думку, жителів. – Авт.), право на участь і формуванні органів самоорганізації населення, право на участь у громадських слуханнях [3, с. 66] тощо);

– по-п'яте, наслідком зазначених процесів є й відповідна трансформація визначення та розуміння правового положення людини в рамках місцевого самоврядування.

2. Правове положення людини, особистості в загальній теорії права та в конституційному праві означає юридично закріплену систему взаємовідносин між людиною і державою, а також між людиною і іншими суб'єктами (сукупність прав, свобод і обов'язків) [4]. Це складний системноутворюючий феномен, який в своїй сукупності складається з наступних елементів: а) громадянства; б) політико-правових принципів; в) правового статусу; г) гарантій реалізації прав і свобод людини;

Необхідно наголосити на тому, що в умовах становлення, розвитку і вдосконалення системи місцевого самоврядування в демократичній правовій державі все наведені елементи правового положення людини піддаються трансформації або верифікації. І це не тільки є пов'язаним з формуванням в рамках єдиної публічної влади другого, після публічної державної влади, рівня [5] – публічної самоврядної (муніципальної) влади (див. ст. 5 Конституції України). Тут починають діяти гуманістичні і колективістські засади, що закладені в самому феномені місцевого самоврядування – саме вони нівелюють основоположні риси державного етатизму, роблячи державу не стільки жупелом проти своїх громадян, скільки партнером з соціальної взаємодії та допоміжним і сервісним центром в умовах формування та розвитку громадянського суспільства.

Отже, інститут громадянства в умовах місцевого самоврядування втрачає своє визначальне значення, бо на арену замість громадян виходять жителі відповідної території держави, що є одночасно членами територіальної громади – причому, правовий стан таких жителів є різним – громадяни, негромадяни (іноземці, апатриди,

біпатриди, біженці, тимчасово переміщені особи тощо), вирішальною рисою яких є законне знаходження на території конкретної держави. Саме вони є основним людським ресурсом місцевого самоврядування, в рамках якого наділяються комплексом муніципальних прав і обов'язків. На цей час правовий статус негромадян є обмеженим, особливо в межах політичних прав, прав на державну службу, набуття деяких видів власності (земля) тощо. Однак вже існують міжнародні стандарти місцевого самоврядування, які передбачають ліквідацію або суттєво розширення таких обмежень (наприклад, Європейська Конвенція про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні від 5 лютого 1992 року [6], яка передбачає участь іноземців у місцевому виборчому процесі при виконанні часового цензу проживання).

Знаходять свою зміну і трансформацію й політико-правові принципи правового положення людини і особистості. Якщо у всіх радянських конституціях людина була лише об'єктом нормативного регулювання, то з прийняттям Конституції України 1996 року, вона стала суб'єктом-об'єктом такого регулювання і управління. Достатньо навести зміст ст. 3 Конституції України, відповідно до якого: Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави.

Системний аналіз наведених правоположень свідчить про системну трансформацію відносин «людина – держава», в яких держава змінює свою домінуючу та безпечелітну позицію відносно людини. Причому такі відносини повинні проявлятися і реалізовуватися насамперед в системі місцевого самоврядування, тобто там де людина здійснює свій життєвий цикл.

Спостерігаються й революційні зміни в системі правового статусу людини. Ми вже зазначали, що конституційний статус людини, що в основному реалізується на локальному рівні соціуму в межах територіальної громади, суттєво верифікується, розширюючись за рахунок прав людини, що є їй притаманні в силу приналежності до територіальної спільноти. Враховуючи той факт, що в умовах повсякденності, в залежності від рівня розвитку держави і суспільства, тенденцій глобалізації та науково-технічної революції можуть об'єктивно виникнути нові права, що представляють інтерес для людей та можуть стати екзистенційними, кадастр прав людини, в тому числі й конституційних, а отже й муніципальних, може суттєво розширюватися. Достатньо нагадати, що сьогодні в теорії конституційного права замість трьох-чотирьох поколінь прав людини, враховуючи на посилення наведених вище тенденцій, вже виокремлюють шість поколінь, включаючи соматичні права [7], які до сьогодні ще в повній мірі не знайшли належного визнання, регламентації та регулювання в конституційному законодавстві держав світу.

Найбільшій турбулентності зазнають гарантії реалізації прав і свобод людини, які в повсякденній практиці залежать від рівня економічного та соціального розвитку держави, а також розвитку політичної і загальної культури населення. Такі гарантії знахо-

дяться в перманентному стані змін, бо відчувають на собі вплив кризових явищ та соціальних негараздів, а тому й фактично носять умовний характер. Крім того, як би держава не гарантувала відповідні права людини, на практиці всі гарантії здійснюються на рівні місцевого самоврядування в рамках територіальної громади де й функціонує людина. Тому тут спостерігається наявність прямої залежності між економічним, соціальним, культурним, політичним станами розвитку держави та станом реалізації прав і свобод людини на локальному рівні функціонування соціуму.

Отже, резюмуючи, необхідно дійти висновку, що місцеве самоврядування як окремий рівень публічної влади, соціально-правовий феномен і основоположний спосіб життєдіяльності людей напряду впливає на стан, модернізацію, трансформацію та верифікацію правового статусу людини і особистості, бо визначає та віддзеркалює основоположні характеристики існування локальної людської спільноти.

Література:

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. 1996. № 31. Ст. 141.

2. Баймуратов М. О. Локальна система захисту прав людини в Україні: сутність та становлення // Юридична освіта і правова держава: зб. наук. праць. – Одеса, 1997. С. 96–101; Баймуратов М. О. Захист прав людини як члена територіальної громади // Актуальні проблеми політики: Зб. наук. праць. – Одеса: Юридична література, 2002. Вип. 13–14. С. 55–62; Баймуратов М. Феноменологія муніципальних прав людини // Місцеве самоврядування та регіональний розвиток в Україні. 2013. № 1. С. 52–56; Погорілко В. Ф., Батанов О. В. Муніципальні права і свободи особи в Україні: обґрунтування проблеми // Правничий вісник. – К.: Ун-т економіки та права "Крок". 2006. Вип. 1. С. 74–87; Танаджі Г. Муніципальні права людини: теоретичні та аксіологічні підходи до поняття та визначення // Порівняльно-правові дослідження. 2008. № 2. С. 131–136; Русанова С. Ю. Муніципальні права членів територіальної громади: поняття та класифікація // Форум права. 2009. № 2. С. 369–374; Левенець А. В. Муніципальні права людини в Україні // Ринкова економіка: сучасна теорія і практика управління. Т. 1. Вип. 2/2. С. 189–196.

3. Бальцуні Ю. Ю. Право громадян на участь у місцевому самоврядуванні: право та зміст // Вісник Маріупольського державного університету. Сер. Право. 2011. Вип. 1. С. 65–70.

4. Мишин А. А. Конституционное право зарубежных стран [Електронний документ]. – Режим доступу: <http://uristinfo.net/2010-12-18-14-34-28/125-acamishin-konstitucionnoe-pravo-zarubezhnyh-stran/3264-glava-3-osnovu-pravovogo-polozhenija-lichnosti-v-zarubezhnyh-stranah.html>

5. Див.: Баймуратов М. О., Григор'єв В. А. Муніципальна влада: актуальні проблеми становлення і розвитку в Україні. – Одеса: Бахва, 2003. 192 с.

6. Конвенція про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні (Страсбург, 5 лютого 1992 року) [Електронний документ]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_318

7. Кашанина Т. В. Структура права. – М.: Проспект, 2012. 508 с.

*Мосьондз Сергій Олександрович,
проректор з навчальної та наукової роботи
Університету сучасних знань, доктор юридичних наук, професор*

АКТИ-ДІЇ ЯК ІНСТРУМЕНТИ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Основною метою реформи децентралізації влади, потреба в проведенні та прискоренні якої стала дуже актуальною у світлі євроінтеграційних процесів в Україні, є якнайповніше забезпечення конституційних засад організації та діяльності органів місцевого самоврядування, втілення в публічне управління принципів верховенства права, гуманізму, демократизму тощо. Для вирішення цих завдань велике значення має реформування всіх основних інститутів такої фундаментальної галузі публічного права як адміністративне право. В цьому плані не викликає сумнівів необхідність опрацювання інституту інструментів діяльності органів місцевого самоврядування в цілому та актів-дій зокрема.

Інструменти діяльності органів місцевого самоврядування – це комплекс заходів, які використовують ці органи в межах своєї компетенції на підставі норм адміністративного права з метою регулювання виникнення, зміни або припинення адміністративно-правових відносин, або виникнення фактичних результатів.

Для виконання поставлених перед органами місцевого самоврядування завдань вони використовують такі інструменти діяльності органів місцевого самоврядування, як: юридичні акти, адміністративні договори, акти-плани та акти-дії.

Доцільність виділення актів-дій поряд з нормативними, адміністративними актами, адміністративними договорами та актами-планами пов'язана з тим, що відповідно до ст. 17 КАС України окрім названих елементів інструментів діяльності органів місцевого самоврядування оскарженню в судовому порядку підлягають також дії (бездіяльність) суб'єктів владних повноважень [1]. Тому необхідно визначитися із поняттям, основними ознаками та правовим регулюванням актів-дій.

Одним із перших науковців, який надав визначення цій правовій категорії був О.В. Фандалок. Вчений вказував, що це офіційне рішення компетентного суб'єкта, що здійснюється на основі і у відповідності з нормами права у формі певних інтелектуально-вольових та фізичних дій, та містить державно-владне веління з конкретної юридичної ситуації, яке спрямоване на індивідуальне регулювання суспільних відносин шляхом встановлення, зміни або припинення суб'єктивних прав та обов'язків їх учасників [2, с. 11]. Таким чином, науковець робив розмежування між діями, які змінюють права і обов'язки, і які їх не змінюють. Останні не могли вважатися за переконанням автора актом-дією.

У свою чергу Р.В. Миронюк зазначав, що це офіційне рішення суб'єкта владних повноважень та уповноваженого на виконання його функцій суб'єкта, що здійснюється на основі і у відповідності з нормами публічного (в першу чергу, адміністративного) права у формі певних інтелектуально-вольових та фізичних (вербальних) дій і містить публічно-владне веління з конкретної юридичної ситуації, яке спря-

моване на індивідуальне регулювання суспільних відносин шляхом встановлення, зміни або припинення суб'єктивних прав та обов'язків їх учасників [3, с. 39].

Із запропонованих визначень випливає, що акти-дії поряд з іншими інструментами діяльності органів місцевого самоврядування здатні встановлювати, змінювати або припиняти права та обов'язки приватних осіб. Проте ми не можемо підтримати такої позиції. Головна ознака відмежування актів-дій від інших інструментів діяльності органів місцевого самоврядування полягає в тому, що вони спрямовуються на досягнення фактичного результату і не впливають на настання юридичних наслідків. У зв'язку з цим визначення актів-дій, запропоновані вище зазначеними авторами потребують вдосконалення.

Пропонуємо розуміти під ними ті дії, які вчиняються органами місцевого самоврядування у межах своєї компетенції на підставі адміністративно-правових норм для вирішення конкретної ситуації, і не спрямовані на виникнення, зміну та припинення адміністративно-правових відносин. Прикладом таких дій є надання відповідей на запити про доступ до публічної інформації, інформування громадськості через засоби масової інформації про події в місті (наприклад, пожежі, епідемії), очищення вулиць, надання довідок та вчинення інших дій.

Надане визначення дозволяє виділити такі ознаки актів-дій:

- вони вчиняються органами місцевого самоврядування;
 - вони вчиняються у межах повноважень органів місцевого самоврядування;
 - їх застосування не повинно суперечити нормативно-правовим актам, а у разі можливості порушення ними прав та свобод приватних осіб вони повинні знаходити правове регулювання;
 - вони здійснюються у формі певних інтелектуально-вольових та фізичних (невербальних) дій;
 - виражають публічно-владне веління у конкретній юридичній ситуації;
 - їх застосування не потребує видання адміністративного акта, однак вони можуть реалізовуватись і на основі останнього;
 - вони не спрямовані на настання правових наслідків, а тягнуть фактичні наслідки;
 - застосовуються у різних формах, від простих – прибирання вулиці, до складних – організаційно-технічні дії щодо виділення коштів із місцевого бюджету та їх виплата; однак у переважній більшості – це прості дії;
 - у разі порушення актами-діями прав та свобод громадян, вони можуть бути оскаржені в позасудовому та судовому порядку. Позасудовий порядок оскарження актів-дій визначено Законом України «Про звернення громадян» або проектом Адміністративно-процедурного Кодексу, а судовий передбачено КАС України [4, с. 175].
- На підставі наведених ознак актів-дій можна зробити висновок, що акти-дії спрямовуються на покращення умов життя певній громаді. Завдяки ним органи місцевого самоврядування реалізують свої права, виконують обов'язки та досягають поставлених цілей. Через велику кількість актів-дій, які застосовуються в діяльності органів місцевого самоврядування виникає необхідність проведення їх класифікації. І.В. Патерило пропонує їх поділяти за такими критеріями:
- за критерієм процесуального оформлення або фіксації: усні, що не потребують такого оформлення, та такі, що супроводжуються обов'язковою фіксацією у

процесуальному документі;

– за функціями у правовому регулюванні: регулятивні, охоронні та ін. [5, с. 243-244].

Проте у зазначеній класифікації не було враховано специфіки повноважень органів місцевого самоврядування. На наше переконання, акти-дії цих органів можливо класифікувати в залежності від змісту дії, яка вчиняється, на дії, пов'язані з передачею інформації (довідки, доповіді, звіти, попередження та інше) і вчинення будь-яких дій, спрямованих на покращення життя певної громади (очищення вулиць, виплата коштів, здійснення заходів із благоустрою території та іншої).

Отже, акти-дії є елементом інструментів діяльності органів місцевого самоврядування, які спрямовані на виникнення конкретного фактичного результату, і не впливають на виникнення змiну та припинення адміністративно-правових відносин.

Література:

1. Кодекс адміністративного судочинства України // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35-36, № 37. – Ст. 446.
2. Фандалюк О. В. Правозастосувальні акти-дії в механізмі здійснення функцій органами внутрішніх справ : автореф. канд. : 12.00.01 / О. В. Фандалюк: Університет внутрішніх справ, 1999. – 19 с.
3. Миронюк Р. В. Акти-дії органів адміністративно-деліктної юрисдикції як вид правозастосовних актів публічної адміністрації / Р. В. Миронюк // Адміністративне право і процес. – 2013. – № 2 (4). – С. 38–44.
4. Мосьондз С.О. Адміністративне право України (у схемах та коментарях): навч. посіб. / Р.С. Мельник, С.О. Мосьондз; за ред. Р.С. Мельника. 2-ге вид., перероб. і допов. - К.: Юрінком Інтер; Буква Закону, 2018. 344 с.
5. Патерило І. В. Адміністративно-правові інструменти діяльності публічної адміністрації : дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07 / І. В. Патерило ; Київський національний університет імені Тараса Шевченка. – К., 2015. – 442 с.

**Пухтинський Микола Олександрович,
старший науковий співробітник відділу
конституційного права та місцевого самоврядування
Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України,
кандидат юридичних наук, доцент**

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ КОНТРОЛЮ ТА КОНТРОЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У МІСЦЕВОМУ ВРЯДУВАННІ УКРАЇНИ

Дослідження конституційно-правових проблем здійснення контролю та контрольної діяльності у місцевому врядуванні України актуалізується в контексті політики децентралізації публічної влади, реформи публічного управління, місцевого самоврядування, формування системи місцевого врядування, пов'язані із загальним процесом муніципальних перетворень на засадах впровадження принципів належ-

ного врядування, субсидіарності, повсюдності місцевого самоврядування, державного та громадського нагляду, контролю за функціонуванням органів і посадових осіб територіальних органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, розвитком громадянського суспільства, різноманітних форм партисипативної демократії.

Проблематика державного, адміністративного, громадського контролю у сфері місцевого врядування та самоврядування стала предметом багатьох наукових доробок: юридичних, політологічних, державно-управлінських. Контролю присвячено чимало академічних монографічних, енциклопедичних, дисертаційних досліджень. Наразі це роботи з теорії держави і права, конституційного, адміністративного, муніципального права, зокрема, підручники, монографії [1], наукові твори В. Б. Авер'янова, О. Ф. Андрійко, О. В. Батанова, В. І. Борденюка, О. І. Сушинського [2], енциклопедичні видання [3], сучасні дисертаційні дослідження С. С. Вітвіцького, Б. В. Калиновського, С. А. Косінова, Н. В. Никитченко, Д. А. Опаленко, О. В. Савченко, О. Д. Скопича, О. А. Смоляра, В. В. Тароевої [4] тощо.

На початку варто розглянути авторське розуміння категорій врядування та місцевого врядування. Поняття врядування є багатограним. В нього, в залежності від предмету дослідження, вкладається різний зміст.

Щодо локальної демократії, врядування – це інституційна складова громадянського суспільства, публічної влади, яка формується на місцевому та регіональному рівнях її організації і за певних умов може перетворитися на цілісну систему. Місцеве врядування включає не лише елементи системи місцевого самоврядування (територіальні громади, представницькі, виконавчі органи, відповідних голів громад, органи самоорганізації населення), а й жителів, населення адміністративно-територіальних одиниць, місцеві органи виконавчої влади, інститути громадянського суспільства, бізнес (громади) середовище. Тобто, це ті суб'єкти, які мають активно впливати на розбудову сучасної системи місцевої демократії і які необхідні для залучення в процес трансформації муніципальної влади.

Місцеве врядування в європейському розумінні (governance) має дві складові: інституційну та функціональну. Інституційна – окреслює коло суб'єктів врядування: інститути публічної влади, зокрема, самоврядування, громадянського суспільства, самоорганізації населення, громадян. Функціональна – пов'язана із налагодженням процесу належного (good governance) врядування, публічного управління під контролем громадянського суспільства. Отже, місцеве врядування – це цілеспрямована діяльність суб'єктів місцевого самоврядування, місцевих органів виконавчої влади, організацій громадянського суспільства та громадян, бізнес асоціацій з публічного управління на територіальному рівні організації публічної влади. Однією з основних функцій місцевого врядування щодо реалізації публічного управління є функція контролю.

В загальній теорії управління функціональні аспекти контролю почали вивчатися А. Файолем [5]. На це, в свій час звертали увагу І. Л. Бачило та Ю. О. Тихоміров. [6, с. 39, 40, 43; 7, с.105; 8, с. 13, 14, 16].

Правову, функціональну природу контролю досліджував М. Ф. Селівон [9, с. 36, 38]. До «суспільних» функцій відносить контроль О. Ф. Андрійко. [10, с. 7, 8, 9]. Цю думку поділяє О. І. Сушинський [11]. На цьому ж акцентує увагу С. С. Вітвіцький [12]. В якості функції держави і суспільства, їх інститутів та структур розглядає контроль Д. В. Сухінін [13].

У юридичній науці: теорії держави і права, конституційному, адміністративному, муніципальному праві існує ряд загальнотеоретичних питань щодо контролю і контрольної діяльності. Зокрема, до них відносяться позиція деяких авторів щодо можливості виокремлення контролю в якості самостійної гілки публічної влади; співвідношення категорій «контроль» та «нагляд»; правова інституціоналізація контролю тощо.

Дискусію про виділення контролю як окремої гілки влади веде О. Ф. Андрійко [14, с. 33-39], хоча загалом не поділяє позицію щодо самостійності контрольної-наглядової влади. Навпаки, таку можливість допускав В. Ф. Погорілко [15, с. 10].

Існують також сучасні дослідження, в яких обґрунтовується доцільність виділення контролю, контрольної-наглядової діяльності в окрему гілку державної, публічної влади. Зокрема, це роботи В. М. Кравчука, Д. А. Опаленка В. В. Тарасової, О. Г. Яреми [16].

Розуміння контролю, контрольної діяльності в якості окремої гілки державної, публічної влади багато в чому пов'язано з радянською ментальністю щодо системи організації державної влади. Відомо, що в радянський період існувала система органів народного контролю, які мали самостійний конституційний статус в Конституціях СРСР та союзних республік і відповідному законодавстві; до недавнього часу контрольної-наглядової функції виконувала прокуратура, конституційно-правове положення якої визначалося в окремому сьомому розділі Конституції України, який тепер виключено на підставі Закону № 1401-VIII від 02.06.2016 року.

В підсумку варто підтримати тих науковців, які вважають за недоцільне виділення контролю в окрему гілку влади, оскільки суб'єкти, інституції кожної з гілок законодавчої, виконавчої, судової влади, що закріплено на рівні Конституції і законодавства, так чи інакше здійснюють контрольну діяльність.

Щодо співвідношення категорій «контроль» та «нагляд». Слід приєднатись до тих дослідників, які уявляють «контроль» в якості родового поняття, що включає «нагляд» [18, с. 91]. В той же час законодавець не завжди поділяє цю точку зору, про свідчать назва і зміст цілого ряду законодавчих актів [19].

Правова інституціоналізація контролю, контрольної діяльності не носить комплексного характеру. Якщо в адміністративному, фінансовому праві вже склався правовий інститут, як комплекс адміністративно-правових норм, які регулюють суспільні відносини щодо контролю у сфері державного, публічного управління, які закріплені у галузевому законодавстві, - то в конституційному, муніципальному праві такої цілісності ще немає. Тут проблема правової інституціоналізації контролю ще чекає свого розв'язання. Маємо лише окремі норми Конституції та статутного законодавства щодо органів виконавчої влади та місцевого самоврядування,

а конституційно-правовий інститут контролю знаходиться в процесі формування.

Предмет цього дослідження щодо конституційно-правового розуміння контролю у місцевому врядуванні пов'язаний із логікою та постулатами широкої концепції контролю, яка поділяється науковим загалом в Україні та охоплює форми соціального, державного і громадського контролю.

В адміністративному праві контроль традиційно розглядається як один із способів забезпечення законності. У монографічних виданнях та підручниках з адміністративного права питання контролю ставляться, як правило, у розділі, присвячені забезпеченню законності в державному управлінні.

Врядування загалом та місцеве врядування зокрема виступають як засіб, механізм реалізації контрольної діяльності власних суб'єктів: народу, органів державної влади, в тому числі виконавчої, відповідних територіальних громад, органів місцевого самоврядування, громадських організацій, об'єднань громадян, профспілок тощо. Такий суб'єктний склад наразі системи місцевого врядування дає можливість розглянути і дослідити види та форми контрольної діяльності у місцевому врядуванні.

В юридичній літературі, у виданнях з державного управління достатньо ґрунтовно досліджені питання щодо форм, типології видів контролю та контрольної діяльності. Загалом, у сфері місцевого врядування та самоврядування контрольна функція реалізується у наступних напрямках:

- бюджетний, фінансовий контроль;
- контроль за здійсненням повноважень, делегованих згідно законодавства органами виконавчої влади органам та посадовим особам місцевого самоврядування;
- контроль (нагляд) за законністю актів (рішень) місцевих органів виконавчої влади, а також органів та посадових осіб місцевого самоврядування;
- громадський контроль за діяльністю місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Дослідження конституційно-правових проблем формування належної системи контролю у місцевому врядуванні України свідчить про відсутність комплексного бачення функціонування локальної системи публічного управління в розумінні належного врядування, комплексного механізму державного, адміністративного, громадського контролю на рівні територіальної організації влади. Проблеми створення адекватного державного, адміністративного, громадського контролю в процесі децентралізації публічної влади загострюються і потребують невідкладного розв'язання шляхом вдосконалення законодавства, прийняття відповідних нормативних актів. З цього мають виходити подальші наукові розвідки щодо створення повноцінного механізму реалізації контрольної функції, її законодавчого забезпечення, вивчення у цьому дискурсі зарубіжного, передусім, європейського досвіду.

Література:

1. Конституційне право України / За ред. В. Я. Тація, В. Ф. Погорілка, Ю. М. Тодики. -

К.: Український центр правових студій 1999. - 376 с. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: elcat.pnpi.edu.ua/docs/doc.; Конституційне право України. - Підручник для студентів вищих навчальних закладів / За ред. Ю. М. Тодики, В. С. Журавського. - К.: Видавничий Дім «Ін Юре», 2002. - 544 с. - [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.twirpx.com/file/195771/>; Конституційне право України. Академічний курс: Підручник: У 2 т. - Т. 2 / За загальною редакцією Ю. С. Шемишченка. - К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2008. - 800 с.; Кравченко В. В. Конституційне право України: навчальний посібник. — Вид. 6-те, випр. та доп. - К. : Атіка, 2008. - 592 с.; Скрипнюк, О. В. Курс сучасного конституційного права України : академічне видання / О. В. Скрипнюк. - Х.: Право, 2009. - 468 с.; Конституційне право України: прагматичний курс: навч. посіб. / М. В. Афанасьєва, Ю. Ю. Бальцій, Ю. Д. Батан [та ін.]; за заг. ред. М. В. Афанасьєвої, А. А. Єзерова; тех. ред. Ю. Д. Батан. — Одеса: Юридична література, 2017 - 256 с. - [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dspace.onu.edu.ua/bitstream/Konst.>; Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). — К.: Видавництво «Юридична думка», 2004. — 584 с.; Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У двох томах: Том 2. Особлива частина / Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова) та ін. - К.: Юрид. думка, 2005. - 624 с.; Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова) та ін. – К.: «Видавництво «Юридична думка», 2007. – 592 с.; Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. - К.: Ін-Юре, 2002. - 668с.; Органи державної влади України / За ред. В. Ф. Погорілка: Монографія. – К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького . 2002. – 592 с.; Колтаков В.К. Адміністративне право України. Навчальний посібник / К.: Юрінком Інтер, 2004.- 544 с.; Кравченко В. В. Муніципальне право України : навч. посібник / В. В. Кравченко, М. В. Пітич. - К. : Атіка, 2003. - 672 с.; Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право: Навчальний посібник / За заг. ред. Р.С. Мельника. - К.: Ваіте, 2014. - 376 с. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.osce.org/uk/project-coordinator-in-ukraine/358156?download=true.>; Державне управління: підручник: у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; ред. кол.: Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. - К.: Дніпропетровськ: НАДУ, 2012. - Т 1. - 564 с. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://academy.gov.ua/NMKD/library_pdf; Державне управління: підручник: у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; ред. кол.: Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. – К.:Дніпропетровськ: НАДУ, 2013. – Т.2. – 324 с. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.twirpx.com/file/1846030/>; Косінов С. А. Контроль у демократичній державі: монографія / С. А. Косінов. - Х.: Право, 2015. - 360с.

2. Авер'янов В.Б. Аппарат государственного управления: содержание деятельности и организационные структуры. — К.: Наук. думка, 1990. — 146 с.; Андрійко О. Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади. – К.: Вид-во «Наукова думка», 2004. – 300 с.; Батанов О. В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та

практики: Монографія / Відп. ред.. М. О. Баймуратов. – К.: Видавництво «Юридична думка», 2010. – 656 с.; Борденюк В.І. Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії: Монографія / В.І. Борденюк. – К.: Парламентське вид-во, 2007. – 576 с.; Сушинський О. І. Контроль у сфері публічної влади: теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти: монографія. – Львів: ЛРІДУ УАДУ, 2002. – 468 с.

3. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад.: Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін.; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Троцинського, Ю. П. Сурміна. – К.: НАДУ, 2010. – 820 с. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://academy.gov.ua/NMKD/library_nadu/pdf/; Енциклопедія державного управління [Текст] : у 8 т. / наук.-ред. кол.: Ю. В. Ковбасюк (голова) [та ін.]; Національна академія державного управління при Президентові України. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 8: Публічне врядування / наук.-ред. кол.: В. С. Загорський (голова), С. О. Телешун (співголова) [та ін.]; Львівський регіональний інститут державного управління Національна академія державного управління при Президентові України. – Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2011. – 630 с.

4. Вітвіцький С. С. Контроль як гарантія законності діяльності публічної адміністрації. – Автореферат дисерт... докт. юрид. наук, - Харків, 2016. – 37 с.; Калиновський Б. В. Місцева публічна влада в Україні: конституційно-правові засади функціонування та розвитку. – Дисертація на здобуття наук. ступ. докт. юрид. наук. – Національна академія внутрішніх справ. – Київ, 2017; Косінов С. А. Контроль у демократичній державі: загальнотеоретична характеристика. – Дисертація...докт. юрид. наук: Національний юридичний університет ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2017. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: idpnap.org.ua/.../kosinov-s.a.-kontrol-u-demokratichnij-derjavi_-zagalnoteoretichna-harakteristika; Никитченко Н. В. Правове регулювання державного контролю у сфері господарської діяльності. – Дисертація...докт. юрид. наук: Інститут економіко-правових досліджень НАН України. – Київ, 2015. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.iepd.kiev.ua/wp-content/uploads/2015/11/doc.; Опаленко Д. А. Контрольна влада в Україні: від вищої ради юстиції до вищої ради правосуддя. – Дисертація...канд. юрид. наук, Одеса, 2016. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: dspace.opiua.edu.ua/Diss.doc.; Савченко О. В. Теоретико-правові засади громадського контролю за діяльністю органів державної влади. – Дисертація... канд. юрид. наук. – Дніпропетровськ, 2016. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://virtuni.education.zp.ua/pdf/>; Скотич О.Д. Контроль у системі місцевого самоврядування України: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.04 / О. Д. Скотич; НАН України, Рада по вивч. продукт. сил України. – К., 2010. – 20 с.; Смоляр О. А. Державний та громадський контроль у сфері місцевого самоврядування. – Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук. – Національний юридичний університет ім. Ярослава Мудрого. – Харків – 2016; Таросва В.В. Інститути контрольної влади в сучасній Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / В. В. Таросва; Нац. ун.-т "Одеська юридична академія". – Одеса, 2010. – 21 с. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dspace.opiua.edu.ua/>==у.

-
5. Файоль, А. *Общее и промышленное управление. Текст* / А. Файоль ; пер. Б. В. Бабина-Кореня. - М. : Центр, ин-т труда, 1923. - 122 с.
6. Бачило И.Л. *Функции органов управления (правовые проблемы оформления и реализации)*. М., «Юрид. лит.», 1976. - 200 с.
7. Бачило И. Л. *Организация советского государственного управления. Правовые проблемы*. - М.: Изд-во «Наука», 1984. - 237 с.
8. Тихомиров Ю. А. *Власть и управление в социалистическом обществе*. - М.: «Юридическая литература», 1968. - 199 с.
9. Селивон Н. Ф. *Контрольная функция Советов народных депутатов*. - К.: «Наукова думка», 1980. - 146 с.
10. Андрійко О. Ф. *Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади*. - К.: Вид-во «Наукова думка», 2004. - 300 с.
11. Сушинський О.І. *Теоретико-методологічні засади контролю у сфері публічної влади: Автореферат дисертації... д-ра наук з держ. упр.: Укр. Акад. держ. упр. при Президентові України*. - К., 2003. - 36 с. - [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis64r_81/cgiirbis_64.exe.
12. Вітвіцький С. С. *Контроль як гарантія законності діяльності публічної адміністрації*. - Автореферат дисерт... докт. юрид. наук, - Харків, 2016. - 37 с.
13. Сухінін Д. В. *Контроль в органах державної влади та органах місцевого самоврядування: порівняльний аналіз*. - ДРІДУ. - Державне управління та місцеве самоврядування, 2012, вип. 3(14), с.283-294. - [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2012sdv.pdf>.
14. Андрійко О. Ф. *Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади*. - К.: Вид-во «Наукова думка», 2004. - 300 с.
15. *Органи державної влади України* / За ред. В. Ф. Погорілка: Монографія. - К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. 2002. - 592 с.
16. Кравчук В. М. *Характеристика концептуальних підходів щодо сутності контрольної влади* / В. М. Кравчук // *Наук. вісник Ужгород. нац. ун-ту. Серія «Право»*. - 2015. - Вип. 30. - Т. 1.; Опаленко Д. А. *Контрольна влада в Україні: від вищої ради юстиції до вищої ради правосуддя*. - Дисертація...канд. юрид. наук, Одеса, 2016. - [Електронний ресурс]. - Режим доступу: dspace.opua.edu.ua/Diss.doc; Таросєва В.В. *Інститути контрольної влади в сучасній Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01* / В. В. Таросєва; *Нац. ун-т "Одеська юридична академія"*. - Одеса, 2010. - 21 с. - [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://dspace.opua.edu.ua/>у;
17. Андрійко О. Ф. *Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади*. - К.: Вид-во «Наукова думка», 2004. - 300 с.
18. Косінов С. А. *Контроль у демократичній державі: загальнотеоретична характеристика*. - Дисертація...докт. юрид. наук: Національний юридичний університет ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2017. - [Електронний ресурс]. - Режим доступу: idpnap.org.ua/.../kosinov-s.a.-kontrol-u-demokratichnij-derjavi-_zagalnoteoretichna-harakteristika.
19. Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері гос-

подарської діяльності» від 05.04.2007 р. № 877-V. - Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2007, № 29, ст. 389; Закон України «Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції» від 2 грудня 2010 року № 2735-VI. - Відомості Верховної Ради України. -2011.-№21.- Ст. 144.

Бедрій Руслан Богданович
доцент кафедри конституційного права Львівського національного
університету імені Івана Франка кандидат юридичних наук, доцент

БЮДЖЕТНА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ

В Україні як державі, що обрала шлях європейської інтеграції, розпочато процеси децентралізації публічної влади, метою якої є підвищення спроможності територіальних громад та їх ролі у соціально-економічному розвитку адміністративно-територіальних одиниць та країни в цілому. Початковим етапом децентралізації можна вважати добровільне об'єднання територіальних громад, у яких концентруються людські, земельні, інфраструктурні ресурси. Ціллю такого об'єднання є забезпечення більш комфортних умов життя членів громади, якісніших освітніх, медичних, адміністративних, побутових послуг тощо.

Можна говорити про певні позитивні результати. Так, в основному розроблено нормативно-правове забезпечення об'єднання територіальних громад, їх життєдіяльності та бюджетного фінансування. Новостворені об'єднані територіальні громади (далі ОТГ) та ті, що проходять відповідну процедуру, а також громади, які мають намір об'єднуватись, мають змогу з боку багатьох громадських організацій та благодійних фондів отримувати постійну інформаційну підтримку.

Станом на 10 жовтня 2018 р., за даними Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, в країні створено 838 ОТГ (з них – 705, в яких відбулись перші вибори і 133, які очікують перших виборів). Обнадійливою є динаміка об'єднання територіальних громад. Так, якщо у 2015 р. в Україні було створено 159 ОТГ, то у 2016 р. їх кількість зросла до 366 (+207), у 2017 р. - до 665 (+299) і у 2018 – до 838 (+173) [1].

При цьому, лідером серед регіонів у формуванні об'єднаних громад є Житомирщина. На Полтавщині та Вінничині громади найкраще використовують інструменти співробітництва. На Хмельниччині та Тернопільщині обрано найбільше старост. На Волині та Житомирщині не залишилося жодного району без ОТГ. На Київщині громади найактивніше приєднуються до міст обласного значення.

Крім того, слід зазначити, що 12 жовтня 2018 р. Центральна виборча комісія одногolosно прийняла рішення про призначення на неділю, 23 грудня 2018 року, перших виборів у 125 ОТГ [2]. До складу цих 125 ОТГ увійшли 534 місцеві ради (15 – міських, 27 – селищних, 492 – сільських). Також ЦВК оголосила на цю дату

додаткові вибори у 26 ОТГ [3]. Комісія оголосила початок виборчого процесу з 3 листопада 2018 року.

Формування ефективного місцевого самоврядування, створення комфортних умов для проживання громадян, надання їм високоякісних та доступних публічних послуг є неможливим без належного фінансового забезпечення громад та достатніх джерел наповнення місцевих бюджетів. Саме фінансовий чинник найсуттєвіше впливає на успішне функціонування ОТГ в Україні. Ефективне фінансування громади обумовить у ній активний розвиток підприємництва, промислової та соціальної інфраструктури, достатню кількість кваліфікованих трудових ресурсів.

З метою досягнення зазначених цілей, а також реалізації євроінтеграційного курсу з розвитку місцевої та регіональної демократії в Україні у 2015 році було розпочато бюджетну децентралізацію. Її суть полягає у законодавчому закріпленні передачі значних повноважень, пов'язаних з виконанням певних функцій чи окремих публічних послуг, а також бюджетних коштів від державних органів органам місцевого самоврядування. Йдеться, зокрема, про децентралізацію доходів і видатків, а також організацію ефективного самостійного менеджменту на рівні територіальних громад [4, с. 141].

Основним завданням бюджетної децентралізації є розширення участі громади в удосконаленні, підвищенні якості надання публічних послуг, наближення їх до людей та одночасне скорочення видатків на управлінські апарати та інші галузі. Тому бюджетну децентралізацію доцільно поєднувати з децентралізацією влади та формуванням таких органів місцевого самоврядування, які спроможні самостійно та ефективно реалізовувати програму соціально-економічного розвитку об'єднаної територіальної громади та інші цільові програми, використовуючи необхідний для цього фінансовий ресурс.

Бюджетна децентралізація в Україні розпочалася із прийняття змін до Бюджетного та Податкового кодексів у 2015 р., а також ряду важливих законів. Вказані зміни, набувши чинності, посприяли розширенню фінансових можливостей місцевого самоврядування та надали самоврядним органам право затверджувати місцеві бюджети незалежно від прийняття закону про Державний бюджет.

Об'єднані громади отримали всі повноваження та фінансові ресурси, якими володіють міста обласного значення, прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом та державні субвенції. Доходи бюджетів ОТГ визначаються відповідно до ст. 64 (загальний фонд), ст. 691 (спеціальний фонд) та ст. 71 (бюджет розвитку) Бюджетного кодексу [5].

Видатки, що можуть здійснюватися з бюджетів ОТГ, визначено ст.ст. 71, 89 і 91 Бюджетного кодексу [5]. Це, зокрема, видатки: на утримання закладів бюджетної сфери та освіти, культури, охорони здоров'я, спорту, соціального захисту та соціального забезпечення. Для їх фінансування передбачено також відповідні міжбюджетні трансфери з державного бюджету.

Також, результатом реформи стало удосконалення механізму системи горизонтального вирівнювання податкоспроможності бюджетів ОТГ. При цьому враховуються наступні показники: чисельність населення на початок року; надходження податку на доходи фізичних осіб (далі ПДФО) в частині, що зараховується до відповідного бюджету, за останній звітний період; індекс податкоспроможності бюджету (співвідношення надходжень ПДФО на одного жителя за відповідним бюджетом до аналогічного показника по Україні). Для горизонтального вирівнювання характерні базова та реверсна дотації. Базова – з державного бюджету до місцевих бюджетів ОТГ, які мають рівень надходжень нижче від 0,9 середнього показника по Україні, для підвищення рівня їх фіскальної спроможності; реверсна – з місцевого бюджету до держбюджету – для ОТГ, в яких рівень надходжень вище від 1,1 середнього показника по Україні [4, с. 143].

Крім того, відбулася передача з боку держави об'єднаним громадам ресурсів та повноважень. Так, власні повноваження ОТГ включають: планування розвитку громади та формування бюджету; розвиток економіки, підприємництва, залучення інвестицій; управління земельними ресурсами; надання дозволів на будівництво, утримання та будівництво доріг, благоустрій території; організація пасажирських перевезень на території громади. До делегованих повноважень належать: соціальна допомога через територіальні центри (у громадах); надання адміністративних послуг через відповідні центри (у громадах); здійснення управління школами та дитячими садками; надання первинної медичної допомоги; здійснення управління та організація роботи закладів культури і спорту.

Слід зазначити, що вказані законодавчі новели дозволили в різних областях України розробити і схвалити Перспективні плани формування ОТГ та подати їх на затвердження Уряду. Отже, бюджетна децентралізація заклала основу для об'єднання територіальних громад, посилення їх фінансової самостійності та самодостатності місцевих бюджетів первинної ланки.

Література:

1. *Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування (станом на 10 жовтня 2018 р. / Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України* // <https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/318/10.10.2018.pdf>
2. *Про перші вибори депутатів сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад і відповідних сільських, селищних, міських голів 23 грудня 2018 року: Постанова ЦВК від 12 жовтня 2018 року № 156* // <http://www.cvk.gov.ua/pls/acts/ShowCard?id=43957&what=0>
3. *Про додаткові вибори депутатів сільських, селищних рад 23 грудня 2018 року: Постанова ЦВК від 12 жовтня 2018 року № 157* // <http://www.cvk.gov.ua/pls/acts/ShowCard?id=43959&what=0>
4. *Досвід об'єднання територіальних громад на Сході України: економіко-правові*

аспекти; колективна монографія / За наук. ред. В.А. Устименка та І.В. Заблоцької НАН України. Інститут економіко-правових досліджень. – К.: ТОВ «ВІСТКА», 2018. – 210 с.

5. Бюджетний кодекс України: Кодекс від 08.07.2010, № 2456-VI // База даних «Законодавство України» / ВР України – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>

Калиновський Богдан Валерійович
**завідувач кафедри конституційного права та прав людини Націо-
нальної академії внутрішніх справ, доктор юридичних наук, доцент**

ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ ТА ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Слід констатувати, що місцева та центральна влада не має належної довіри громадян, і це є беззаперечним фактом відірваності влади від людини. Саме тому гостро постає питання створення ефективного механізму відповідальності та контролю за діяльністю органів місцевої публічної влади. На думку німецького ученого Кнемайера Ф., державний контроль у підсумку покликаний гарантувати такий розвиток місцевого самоврядування, за якого воно б не було державою в державі, а вирішувало б свої питання в межах загальнодержавних законів [1, с. 108].

Ураховуючи це, є усі підстави стверджувати, що для з'ясування сутності, підстав і видів відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування в Україні доцільно опрацювати діюче законодавство, практику його реалізації та опрацювати рівень наукового осмислення цього питання в Україні.

Свобода місцевої публічної влади неможлива без відповідального ставлення її органів і посадових осіб до своїх обов'язків і за соціальні наслідки своїх дій. На нашу думку, наділивши органи місцевої публічної влади самостійністю у здійсненні компетенції, законодавець вчинив прагматично, обмеживши цю самостійність відповідальністю. А тому ми підтримуємо думку, що самостійність і автономність – явища позитивні, при цьому, з метою недопущення зловживань правом діяти самостійно поза межами повноважень, має бути передбачена відповідальність. Саме так можна трактувати законодавчо закріплене положення про те, що питання місцевого значення в Україні вирішуються під відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

Оцінка ефективності чи неефективності функціонування місцевої публічної влади є значною мірою суб'єктивною і політична відповідальність органів і посадових осіб місцевої публічної влади може бути реалізована, передусім, під час місцевих виборів чи референдумів.

Конституційно-правова та муніципально-правова відповідальність не можуть отожденоватися з політичною чи моральною, оскільки вони існують у межах конституційно-правового чи муніципального припису і мають відповідні юридичні, а

не політичні санкції.

Доцільно зауважити, що відповідальність органів і посадових осіб місцевої публічної влади має багатоаспектний характер. По-перше, відповідальність є властивістю, ознакою учасника управлінських відносин, що виявляється у його здатності, можливості та обов'язку нести відповідальність за свої дії чи бездіяльність. По-друге, відповідальність відображає складний комплекс взаємозв'язків і відносин, що виникають у системі місцевої публічної влади між її елементами та спрямовані на запобігання порушень, їх усунення, урегулювання та відновлення належного функціонування системи. По-третє, відповідальність розглядається як процес, сукупність послідовних дій відносно до того елемента системи місцевої публічної влади, унаслідок неефективної діяльності якого, невиконання чи неналежного виконання ним своїх обов'язків порушилося належне (нормальне) функціонування всієї системи чи окремих її компонентів. Отже, на нашу думку, у функціонуванні місцевої публічної влади означені риси відносин відповідальності набувають особливого характеру, оскільки в ньому багато вчинків і дій породжують важливі соціальні наслідки як для окремого жителя, територіальної громади, так і для суспільства й держави в цілому.

До того ж, потрібно врахувати, що підстави притягнення до правової відповідальності органів і посадових осіб місцевої публічної влади включають: а) нормативну підставу (наявність норми права, що прямо передбачає склад правопорушення); б) фактичну підставу (наявність складу правого делікту в діяннях деліктоздатного суб'єкта місцевої публічної влади); в) процесуальну підставу – закріплену нормами конституційного та муніципального права процедуру притягнення до правової відповідальності органів і посадових осіб місцевої публічної влади (сукупність послідовних стадій).

Зокрема, у ст. 20 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року, № 280/97-ВР визначено, що державний контроль за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування може здійснюватися лише на підставі, у межах повноважень і у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, і не повинен призводити до втручання органів державної влади чи їх посадових осіб у здійснення органами місцевого самоврядування наданих їм власних повноважень. Детальніше підстави відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування перед державою визначає ст. 76 цього Закону, виходячи зі змісту якої, можна стверджувати, що є дві основні загальні її підстави: порушення органами та посадовими особами місцевого самоврядування Конституції або законів України; неналежне здійснення ними делегованих повноважень органів виконавчої влади.

У цьому контексті важливо зазначити, що Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року у ст. 8 визначає порядок здійснення адміністративного нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування.

Стосовно конституційно-правової відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування в Україні передусім йдеться про припинення їхніх повноважень унаслідок допущених порушень або невиконання ними покладених обов'язків; відповідні підстави та порядок застосування цього виду відповідальності містять норми Зако-

ну України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року. Зокрема, передбачаються такі випадки дострокового припинення повноважень сільської, селищної, міської, районної в місті, районної, обласної ради: якщо рада прийняла рішення з порушенням Конституції та законів України, прав і свобод громадян, ігноруючи при цьому вимоги компетентних органів про приведення цих рішень у відповідність із законом; якщо сесії ради не проводяться без поважних причин у відповідні строки, або рада не вирішує питань, віднесених до її відання (ст. 78); передбачені ст. 3 Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» від 3 лютого 2015 року № 141-VIII.

В Україні є непоодинокі приклади дострокового припинення повноважень сільських, селищних, міських голів. Прийняття рішення депутатами місцевих рад про дострокове припинення повноважень сільських, селищних, міських голів має також і політичний підтекст, а тому для удосконалення законодавства по місцеву публічну владу необхідно мінімізувати політичну складову у прийнятті рішення про дострокове припинення повноважень сільських, селищних, міських голів.

Розкриваючи питання впливу політичних партій на відповідальність депутатів місцевих рад, також слід нагадати, що Верховна Рада України у прикінцевих та перехідних положеннях Закону України «Про місцеві вибори» від 14 липня 2015 року закріпила новий механізм відкликання депутатів місцевих рад за народною ініціативою, а також нові правила щодо балотування. Основною новелою було те, що балотуватися самовисуванцем можна лише до сільських і селищних рад, тоді як до міських, районних у містах, районних і обласних можуть балотуватися лише за партійними списками. Більшість депутатів місцевих рад, за винятком сільських і селищних (хоча й там балотування від політичних партій не заборонено), а їх наразі є близько тридцяти тисяч, керуватимуться не інтересами громади, а інтересами партійного керівництва. Окрім того, в умовах невизначеності щодо змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) узаконення права партій відкликати депутатів – це чудовий спосіб «прибрати до рук» усю владу на місцях і не нести за це жодної відповідальності.

Варто наголосити на тому, що відповідальність місцевих рад, сільського, селищного, міського голови та голів місцевих державних адміністрацій можлива не лише у формі дострокового припинення повноважень, а й через скасування виданих ними нормативно-правових актів, накладення на них вето. Зокрема, відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року (ст. 59), місцеві ради в межах своїх повноважень приймають нормативні та інші акти у формі рішень. Варто наголосити, що рішення сільської, селищної, міської ради у п'ятиденний строк з моменту його прийняття може бути зупинене сільським, селищним, міським головою і внесено на повторний розгляд відповідної ради з обґрунтуванням зауважень. У свою чергу, рада зобов'язана у двотижневий строк повторно розглянути вказане рішення. При цьому, якщо рада відхилила зауваження сільського, селищного, міського голови і підтвердила попереднє рішення двома третинами депутатів від загального складу ради, воно набирає чинності.

Водночас сільський, селищний, міський голова, голова районної у місті, район-

ної, обласної ради в межах своїх повноважень видає розпорядження. Закон України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII позбавив права прокурора виносити протест і в пункті 1 розділу XIII «Перехідні положення» визначив, що прокуратура виконує функцію нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів із цих питань органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами виключно у формі представництва інтересів громадянина або держави в суді. Унаслідок, положення ч. 2 ст. 144 Конституції України, згідно з яким рішення органів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України зупиняються у встановленому законом порядку з одночасним зверненням до суду, на сьогодні набуло характеру декларації та фактично позбавлене механізму реалізації, оскільки в Україні відсутні будь-які органи публічної (державної і муніципальної) влади, які мали право призупиняти рішення, наприклад, місцевих рад з одночасним зверненням до суду.

З огляду на наведене, для усунення прогалини пропонуємо внести відповідні зміни і доповнення до Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року, «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 року, «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 року, та наділити правом на: а) призупинення рішень сільської, селищної, міської, районної в місті, районної ради – відповідних голів обласних державних адміністрацій з одночасним їх зверненням до суду, б) призупинення рішень обласної ради, Київської та Севастопольської міських рад – Кабінет Міністрів України з одночасним його зверненням до суду.

Вітчизняне правове поле необхідно суттєво вдосконалити стосовно нормативно-правового закріплення саме питань відповідальності органів і посадових осіб місцевої публічної влади, а саме: представницьких органів місцевого самоврядування, виконавчих комітетів місцевих рад, сільських, селищних, міських голів, депутатів місцевих рад, місцевих державних адміністрацій та їх голів.

Література

1. Кнемайер Ф. Л. *Організація місцевого самоврядування в Баварії (основні структури, особливості, недоліки)* / Ф. Л. Кнемайер // *Держава і право*. 1995. № 4. С. 107—121.

***Кравцова Зоріна Сергіївна,
асистент кафедри конституційного права юридичного
факультету Київського національного університету
імені Тараса Шевченка, кандидат юридичних наук***

ДО ПИТАННЯ РЕФОРМИ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

В сучасній міжнародній практиці зустрічаємо достатню кількість прецедентів порушення державних кордонів, анексію територій, проголошення самостійності територій, які є невизнаними. Не оминула ця проблема і Україну, так анексія Автономної

Республіки Крим, міста Севастополя, окремих районів Донецької та Луганської областей підтверджує необхідність системного наукового опрацювання питання про організацію державної влади і територіальної основи її здійснення. Так, конституційне закріплення структури державного апарату, що поширюється на всю територію держави, як ознака, визначає у першу чергу територіальну основу державного управління.

На сучасному етапі розвитку України важливим питанням також є удосконалення системи устрою та конституційно-правове закріплення статусу територіальних одиниць на різних рівнях. Саме від прагматичного та науково-обґрунтованого адміністративно-територіального устрою країни залежить організаційна системи та функціональність органів державної влади та місцевого самоврядування. Тому при впровадженні реформи територіального устрою доцільно врахувати ряд питань, зокрема територіальне розташування населених пунктів та їх соціально-господарські особливості, особливо перспективи розвитку. Для України на порядку денного стоїть питання відновлення територіальної цілісності і створення умов для функціонування влади на всій території суверенної України. Вважаємо, що для України практика створення автономних утворень є ризикованою і з досить сумнівними наслідками. Пропонуємо продовжити процес децентралізації влади, є позитивні приклади ефективної роботи територіальних громад. Головне завдання – це наблизити людину до суб'єктів надання законодавчо закріплених потреб, тобто прав і свобод людини.

Формування діючого адміністративного устрою України припадають на трагічні часи для українського народу. І тому проблеми нинішнього територіального устрою склалися не сьогодні, вони є результатом неналежної діяльності сучасної політичної еліти, яка не спромоглася виробити і провести першочергове завдання влади: привести територіальний устрій та систему органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у відповідність із глобальними змінами, що сталися в Україні з 1990 року.

В Україні до цього часу, на відміну від сусідніх держав, не відбулось приведення у відповідність із нинішніми реаліями системи територіального устрою та системи органів публічної влади на регіональному та місцевому рівнях. Від дати ухвалення нової Конституції України у 1996 році пройшло 22 роки, а в Україні досі не ухвалено базового закону про територіальний устрій, а поточні питання адміністративно-територіального устрою продовжують вирішувати відповідно до Указу Президії Верховної Ради УРСР «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української Радянської Соціалістичної Республіки» від 12 березня 1981 року. Підтримуємо позицію О.В. Долгальова, який зауважив, що на сьогодні значна частина правових норм затвердженого цим Указом не відповідає чи прямо суперечить Конституції України. Як видно лише із деяких найбільш важливих норм, що містяться у згаданому Положенні, застосування його в нинішніх конституційних умовах є проблематичним, хоча реальна практика

показує, що Верховна Рада України, незважаючи на відверту неконституційність вказаного вище Указу, його успішно застосовує в особливих випадках [1].

За його визначенням В. Копейчикова під територіальним устроєм держави розуміють її територіальну організацію, тобто систему відносин між державою у цілому (її центральною владою) і територіальними складовими (населенням і чинними органами публічної влади) [2, с. 312]. У понятійно-категоріальному апараті В.В. Копейчиков деталізує поняття «територіальний устрій» на категорії, що складають характеризуючі ознаки цього поняття. Тут першочергове значення має поняття унітарності держави, яке притаманне Україні. Так унітарна держава, на думку В.В. Копейчикова – це держава, територія якої поділяється на адміністративно-територіальні одиниці, що здебільшого не мають будь-якої політичної автономії, хоч окремі з них і можуть мати статус територіальної автономії. Таке положення пояснюється тим, що під територіальною автономією розуміють самоврядну територіальну одиницю в складі унітарної держави, яка має деяку самостійність у встановлених цією державою межах. Територіальне верховенство – це повнота й незалежність влади держави в межах своєї території [2, с. 313].

Розрізняють два основних види територіального устрою: 1) політико-територіальний устрій, який є розмежуванням територій між державними утвореннями всередині держави, що характерно здебільшого для федеративних держав; 2) адміністративно-територіальний устрій, який є внутрішнім поділом території держави на частини.

Світовий досвід підтверджує, що раціональна адміністративно-територіальна структура країни, адаптована до сучасних вимог ефективного використання природної, господарської та культурної самобутності її окремих частин, демократизації суспільного життя, децентралізації влади є важливою передумовою забезпечення сталого соціально-економічного розвитку країни та соціальної й політичної стабільності. Саме з урахуванням такого підходу у ст. 132 Основного Закону України і визначаються його головні засади. Зокрема, закріплено, що територіальний устрій України ґрунтується на засадах: 1) єдності та цілісності державної території. Конституційна засада єдності державної території, серед іншого, поєднана системою державної влади, тобто законодавчих, виконавчих, судових та інших органів, державним кордоном України; 2) поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади. Загалом, під централізацією у більшості випадків розуміють зосередження функцій соціального і державного управління у центральних владних структурах. Вона переважно характеризується так званими вертикальними зв'язками, за яких верхні рівні влади наділені широкими повноваженнями у прийнятті рішень, а їх директиви є обов'язковими для нижчих рівнів. Під децентралізацією розуміють послідовний процес передачі із центру на місця частини функцій і повноважень центральних органів держави. Саме ця засада зумовлює необхідність чіткого визначення структури і функціонального розподілу влади між центром та територіями; 3) збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів передбачає поступове вирівнювання економічного, соціального та культурного рівня розвитку територій, їх ще більшу інтеграцію та зближення; 4) урахування історичних, економічних, екологічних,

географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій регіонів.

В унітарних державах система територіального устрою охоплює всю територію країни, відповідно до неї створюється система органів державного управління і місцевого самоврядування. Як зауважив Б. Калиновський, територіальна основа організації публічної влади є важливим чинником її існування, вона може сприяти і гальмувати розвиток законодавчого регулювання та практики функціонування як місцевого самоврядування, так і державної влади. Саме від функціонально спроможної територіальної основи місцевої публічної влади значною мірою залежить успіх реформи децентралізації [3, с. 127].

Утім значна робота науковців й практиків зайшла своє відображення і в проєктах концепцій, програм тощо, стосовно впорядкування територіального устрою України. На це спрямована затверджена Урядом України Постанова «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року» від 6 серпня 2014 року, необхідність якої зумовлена об'єктивними і суб'єктивними причинами. Ця Постанова врахувала передовий досвід європейський досвід та здобутки України в цій сфері. Також наукові напрацювання знайшли своє відтворення в поданому Кабінетом Міністрів України 22 лютого 2018 року проєкті Закону України «Про засади адміністративно-територіального устрою України». Всі питання реформування територіальної організації державної та самоврядної влади мають носити конституційний характер. А це, у свою чергу, має задіяти правову складову механізму впорядкування територіального устрою – перегляду чинних і створення нових правових норм з цього питання, яке має загальнодержавне значення і врегульовується лише законом.

Реформа адміністративно-територіального устрою України має проводитись через розумний компроміс загальнодержавних та місцевих інтересів, а також утвердження саме унітарного устрою держави. Вважаємо, що є доцільним чітко визначитись із поняттям «регіон» та його змістом. Слід враховувати ризики про використанні поняття «регіональна політика», «регіональні інтереси», «регіональні особливості» тощо. Для України стоїть питання збереження і відстоювання своєї територіальної цілісності, і ініціативи регіоналізації можуть послужити передумовою федералізації України. Сильна і дієва виконавча вертикаль щодо загальнонаціональних функцій і завдань має функціонувати на рівнях адміністративно-територіально устрою, що сприятиме уніфікації державної політики в різних сферах суспільних відносин.

Література:

1. Долгальова О.В. Законодавче регулювання питань адміністративно-територіального устрою в Україні [Електронний ресурс] Режим доступу: <http://sborderg.ru/24-zakonodavche-regulyuvannya-pitan-adminstrativno-teritorialnogo-ustroyu-v-ukrayin.html>
2. Копейчиков В.В. Правознавство: Навчальний посібник / В.І. Бобир, С.Е. Демський, А.М. Колодій та інші. К.: Юрінком Інтер, 1999. 704 с.
3. Калиновський Б. В. Місцева публічна влада в Україні: конституційно-правові засади функціонування та розвитку : монографія. Вінниця : ТОВ «Нілан – ЛТД», 2016. 426 с.

*Казміришин Ернест Олександрович,
аспірант Університету сучасних знань*

КОНЦЕПТУАЛЬНЕ БАЧЕННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ

Вітчизняна та зарубіжна наукова література не в рівній мірі висвітлює питання про європейську інтеграцію. Це пов'язано із тим, що процес європейської інтеграції вже пройшли значна кількість країн Європи, які стали країнами-членами ЄС. Ця обставина пояснює значну кількість наукових досліджень цього питання в європейській літературі юридичного, економічного, політологічного та інших напрямків спрямування. Серед фундаментальних досліджень європейської інтеграції у зарубіжній літературі можна назвати праці таких дослідників як: М. Арах, Н. Блокер, Ж. Булої, І. Зайдль-Хохенвельдерн, П. Кептейн, Д. Уайет, А. Фердрос, П. Хей, Г. Шермерс, О. Шпірман, Т. Хьюеглін та ін.

Європейська інтеграція більшістю авторів розглядається через Європейський Союз, який утворився в результаті цього процесу [1, 2, 3]. Виходячи із цього виділяють наступні ознаки європейської інтеграції:

- ЄС як інтеграційне об'єднання виокремлюється із решти світу і відособлюється від нього [2, с.137];

- наявність наднаціональних інституцій. На думку А. Етзоні, ця ознака передбачає: а) існування єдиного центру, що відповідає за прийняття і виконання рішень; б) наявність домінуючого центру політичної єдності основної маси політично активного населення, під яким можна, наприклад, розуміти наднаціональний за своєю природою Європейський парламент, що обирається народами Європи і безпосередньо представляє їхні інтереси[3, р. 329];

- делегування національними урядами інститутам Європейського Союзу права реалізації окремих суверенних прав і широкого спектра повноважень[1, с.90];

- наднаціональне за своєю природою право об'єднання, яке є основою для формування регіональної наднаціональної правової системи[1, с.91];

- чітке визначення цілей і відповідно послідовність здійснюваних етапів зближення соціально-економічних і політико-правових систем держав-членів [1, с.91].

На наш погляд, наведені ознаки лише частково розкривають євроінтеграцію і більше говорять про природу Європейського Союзу. Саме тому їх варто доповнити наступними ознаками:

- євроінтеграція є триваючим процесом, який не має чітко визначеного строку своєї реалізації. Інакше кажучи виникнувши у кінці 40-х на початку 50-х років ХХ ст. євроінтеграція як процес триває досі і не має певної кінцевої дати з якою пов'язано його завершення;

- наслідком євроінтеграції є створення Європейського Союзу;

- комплексний характер євроінтеграції, адже вона стосується майже всіх сфер

життя держав-членів ЄС: економічної, політичної, соціальної, культурної та ін.;

- євроінтеграція має глибинний вплив на країни-члени ЄС і призводить до трансформацій у: економічній, політичній, правовій, соціальній та інших сферах. Наприклад, призводить до кардинальної перебудови правової системи держави, яка претендує на вступ до ЄС;

- сьогодні, євроінтеграція стосується виключно країн Європи. Вона має тенденцію до розширення, тобто до цього процесу долучаються нові європейські країни-претенденти отримання членства у ЄС. Хоча в перспективі до цього процесу можуть долучитися і інші зацікавлені країни;

- євроінтеграція є динамічним процесом, цілі та завдання якого постійно оновлюються та деталізуються, адже країни-члени ЄС шукають нові напрямки і можливості для співпраці як в межах ЄС та з іншими країнами та міжнародними організаціями.

В результаті євроінтеграції було створено ЄС. На сьогодні, у науковій літературі на склалося однозначного розуміння того, чим є ЄС. Можна виділити наступні підходи та концепції, які пояснюють, що таке ЄС:

- ЄС – це демократична імперія [4, 5];

- ЄС є певним симбіозом, який містить федеративні та конфедеративні елементи[6, с.5];

- ЄС – це, з певними застереженнями, конфедерація[7, р.204];

- ЄС – це федерація [8, р.16]

- ЄС – це форма міжнародного об'єднання держав[1, с. 237].

Ми підтримуємо, наукову позицію стосовно того, що ЄС є міжнародним об'єднанням держав, оскільки, на сьогодні, його не можна віднести ні до імперій, ні до конфедерацій, ні до федерацій.

Реалізація політики ЄС покладається на:

- основні владні інституції: Європейську Комісію; Європейський Парламент; Раду Європейського Союзу; Європейську Раду; Європейський Суд; Суд аудиторів; Європейського Омбудсмена;

- фінансові структури: Європейський центральний банк; Європейський інвестиційний банк;

- консультативні органи: Економічний і соціальний комітет; Комітет регіонів.

Кожен із зазначених органів та посадових осіб має визначену компетенцію та значення для функціонування ЄС.

Європейську інтеграцію, на наш погляд, варто розглядати як історично-обумовлений, політико-правовий та соціально-економічний процес, існування якого обумовлене прагненням країн Європи співпрацювати із широкого спектру питань.

Література:

1. Яковюк І. В. Правові основи інтеграції до ЄС: загальнотеоретичний аналіз: монографія / І. В. Яковюк. – Х. : Право, 2013. – 760 с.

2. Буторина О. *Понятие региональной интеграции : новые подходы* / О. Буторина // *Космополис*. – 2005. – № 3 (13). – С. 136–145.
3. Etzioni, A. *Political unification: a comparative study of leaders and forces* / A. Etzioni. – New York : Rinehart, 1965. – 329 p.
4. Zielonka J. *Europe as Empire: The Nature of the Enlarged European Union* / J. Zielonka. – Oxford University Press, 2006. – 293 p.
5. Colomer, Josep M. *Great Empires, Small Nations. The Uncertain Future of the Sovereign State* / Josep M. Colomer. – London ; New York : Routledge, 2007. – 114 p.
6. Чиркин В. Е. *Глобализация и федерализм* / В. Е. Чиркин, Т. А. Васильева, М. В. Глигич-Золотарева и др. // *Государство и право*. – 2007. – № 7. – С. 5-16.
7. Vaubel, R. *Comments on article by Lenaerts and de Smijter* / R. Vaubel // *Reforming of the Treaty on European Union. The Legal Debate*. – The Hague : Kluwer Law International, 1996. – 784 p.
8. Zimmerman J. F. *National-State Relations: Cooperative Federalism in the Twentieth Century* / J. F. Zimmerman // *The Journal of Federalism*. – 2001. – № 31 (2). – P. 15–30.

Коча Ігор Юрійович,
студент магістратури Університету сучасних знань

ФІНАНСОВО-МАТЕРІАЛЬНА АВТОНОМІЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ПРОБЛЕМИ ТА ШЛЯХИ ВИРІШЕННЯ

У сфері дотримання фінансово-матеріальної автономії місцевого самоврядування існують три основні проблеми. По-перше, це бюджет і його формування, міжбюджетні стосунки. По-друге, це податкова база, яка постійно звужується, і сьогодні частка місцевих податків і зборів у загальнодержавному доході до критично низького рівня; це означає, що при такій податковій базі місцеве самоврядування і далі буде на утриманні у державного бюджету. По-третє, це проблема комунальної власності, яка має дві сторони – здатність громади управляти цією власністю, а з другого – захищеність цієї власності від сваволі керівників громади.

В основі розв'язання багатьох цих проблем лежить забезпечення відповідної територіальної бази самоврядування. Вона тісно пов'язана і з кадровою, фінансовою та бюджетною достатністю.

Прагнення зробити громаду самодостатньою, потрібною людям, насамперед випирається у проблему обсягу повноважень і здатності їх реалізувати. Сьогодні в Україні велика кількість сільських громад, що мають менше як 1000 мешканців. Громадяни практично не відчують допомоги від органів самоврядування такої громади: усі проблеми вони змушені розв'язувати в районному центрі. Потрібно наблизити надання владних послуг до людей, передати їх до громади. Однак невелика громада не зможе здійснити необхідний обсяг повноважень, забезпечити їх необхідними

ресурсами та кадрами. Пошуки розв'язання цієї проблеми приводять до ідеї укрупнення територіального масштабу громади, надання їй статусу адміністративно-територіальної одиниці – територіальної основи здійснення місцевого самоврядування.

При цьому, фінансова автономія місцевого самоврядування – це найгостріша проблема. Коли з погляду правової та організаційно-кадрової автономії вже видно, як її забезпечити, то з фінансового аспекту ми завжди стикатимемося з кількома взаємно суперечливими проблемами. Це, з одного боку, брак коштів, з іншого – неможливість посилення податкового тиску, а з третього – необхідність забезпечення виконання повноважень місцевого самоврядування. Ідеологія, закладена в Бюджетному кодексі України, була прогресивною для свого часу, оскільки запроваджувала певні правила гри під час бюджетного процесу, якими убезпечувала від сваволі з боку фінансових органів, встановлювала певні рамки, у межах яких ті повинні були діяти. Однак, Бюджетний кодекс України не зняв основної проблеми – залежності місцевих бюджетів від бюджетів вищого рівня. І коли сьогодні пропонується, щоб Міністерство фінансів України прораховувало дотації аж до сільської ради, – просто посилення не так порядку, як вертикальної підпорядкованості цих бюджетів. Зрештою, для десятка тисяч місцевих бюджетів це й нереально.

В нашій бюджетній системі є певні парадокси. Наприклад, місцеві державні адміністрації є органами державної виконавчої влади. Однак, вони виконують місцеві бюджети, затверджені представницькими органами місцевого самоврядування. Це – парадокс самоврядування, що має діяти автономно від системи державної виконавчої влади, насправді бюджетне й фінансове підпорядковане їй. І це посилилося останнім часом, після того, як попередній уряд запровадив у практику казначейське обслуговування місцевих бюджетів. Це означає, що сільська рада має рахунок не в банку, а в державному казначействі, функція якого суттєво відрізняється від функції банку. Державне казначейство має право перевіряти доцільність витрачання коштів, державний чиновник може відмовляти в оплаті рахунку на підставі того, що вважає що оплату недоцільною. Таким чином, чиновник державного органу отримав право ревізувати рішення представницького органу місцевого самоврядування.

Реформування системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування потрібне. Воно справді є складним, адже бракує коштів. Крім усього іншого, фінансова самостійність місцевого самоврядування дуже тісно пов'язана з наявністю власних джерел доходів, незалежних від державних. Державний дохід завжди перерозподілятиме держава. А на місцевому рівні потрібно, щоб на фінансування, принаймні, власних повноважень були власні доходи, якими можна самостійно розпоряджатися і які можна передбачити. Однак тенденція останніх років призвела до того, що ідея зниження податкового тиску передусім вдарила по переліку місцевих податків та зборів. Хоча вони далеко не є головними у формуванні податкового тиску, їхню кількість різко зменшено. У консолідованому бюджеті частка місцевих податків і зборів у дохідній частині різко зменшилася за останні 10 років. Це означає, що місцеве самоврядування щораз більше залежить від державних доходів.

Тут виникає ряд питань. Чи податок на доходи фізичних осіб мусить бути загальнодержавним? Чи не можна його зробити місцевим: там, де людина працює, там його і сплачує? Цей податок і сьогодні реально майже на сто іде повністю до місцевих бюджетів, за винятком окремих донорських регіонів. Але це робиться Законом про Державний бюджет, а не про місцеві бюджети. Тобто це — не гарантована у довгостроковому плані норма, і вона будь-коли може змінитися. Досі в Україні немає податку на нерухомість. А це ж природний місцевий податок. Не дотримується природний порядок стягування податку на землю. Досі значна частка цього податку йде не в бюджет територіальної громади, а прямо в районний, або й обласний, і потім перерозподіляється.

Не можна оминати й питання про комунальну власність, що досі в нас до кінця законодавче не врегульоване. Не тільки немає опрацьованих на законодавчому рівні методів управління комунальною власністю — тією, що перебуває в руках громади, а серед цієї власності дуже багато є монопольних структур. Скажімо, той самий міський водоканал. У цій галузі не існує конкурентного ринку, адже паралельного водогону ніхто не проведе. Тому людина не має вибору: підключатися до системи водопостачання чи ні.

Ще одна проблема з комунальною власністю — статус спільної комунальної власності територіальних громад, що перебуває в управлінні району або області. У якому сенсі це спільна власність? Яку частку має в ній конкретна територіальна громада? Це не абстрактне питання. Скажімо, як має утримуватися обласна чи районна лікарня? За рахунок районного бюджету апріорі чи за рахунок районного бюджету, що формується з відрахувань від територіальних громад? І таких ситуацій — тисячі. Тому питання впорядкування відносин, пов'язаних з комунальною власністю — це теж одне з найсерйозніших питань забезпечення бази для діяльності місцевого самоврядування, не як самоцільі, а як способу забезпечення інтересів громадян, які проживають на цій території.

***Домбровська Оксана Валентинівна**
доцент кафедри конституційного, адміністративного та господарського права АПСВТ, кандидат юридичних наук, доцент*

ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ УКРАЇНСЬКОГО КОНСТИТУЦІОНАЛІЗМУ

Проблеми теорії та практики сучасного конституціоналізму є особливо актуальними для України, яка знаходиться у перехідному стані, коли кардинально змінюють суспільно-політичні координати державно-правового розвитку.

Нині український конституціоналізм є у глибокій кризі, про що свідчить низка важливих ознак. Триває гостра дискусія з фундаментальних питань конституційного творення.

По-перше, яка конституція сьогодні потрібна країні: говоримо про черговий етап конституційної модернізації, чи має бути повністю перезавантажена конституційна основа держави. По-друге, як прийматимемо конституцію — парламентом

чи на всенародному референдумі? По-третє, якою має бути на сучасному етапі модель політичного режиму, які гарантії уникнення узурпації влади? [1, с. 3].

Спроби внесення змін до Конституції свідчать про те, що країна продовжує шукати оптимальну для себе конституційну модель. Однією з основних проблем сучасного конституціоналізму є те, що політичні еліти постійно намагаються використати Конституцію як інструмент перерозподілу влади, легітимації власних інтересів.

Одним з яскравих прикладів маніпуляцій з Конституцією можна назвати зміну її тексту, що відбулася в 2010 році, коли команда президента В. Януковича здійснювала цілеспрямовано, системно і з використанням формально легальних форм і засобів процес концентрації влади. Це сталося явно не в конституційний спосіб - зокрема без участі парламенту. Поява в 2010 р «нової» редакції Конституції стало наслідком лише рішення Конституційного суду від 30 вересня 2010 року та низки організаційних дій.

Дане рішення Конституційний Суд України ухвалив за поданням 252 народних депутатів, які посилалися на те, що під час розгляду і прийняття 8 грудня 2004 р Закону про внесення змін до Конституції України (Закон №2222) було порушено встановлену Конституцією процедуру. А тому цей закон просили визнати неконституційним. Конституційний Суд України погодився з таким твердженням і задовольнив прохання суб'єкта конституційного подання, прийнявши унікальне за змістом і наслідків рішення [2].

У його мотивувальній частині Конституційний Суд вказав, що визнання неконституційним Закону №2222 «означає відновлення дії попередньої редакції норм Конституції України». Таким чином, він винайшов новий, не передбачений Конституцією, спосіб її зміни – «відновлення дії попередньої редакції норм Конституції».

У той же час в резолютивній частині рішення Конституційний Суд жодним словом не згадав про таке «відновлення». Зате він:

- 1) визнав неконституційним Закон №2222;
- 2) констатував, що Закон №2222 втрачає чинність з дня ухвалення рішення;
- 3) зобов'язав органи державної влади невідкладно виконати це рішення щодо приведення нормативно-правових актів у відповідність до Конституції 1996 р в редакції, що діяла до внесення в неї змін Законом №2222.

Очевидно, що, приймаючи це рішення, Конституційний Суд вдався до підміни нормативно-правових актів різної юридичної сили. Предметом своєї оцінки він зробив Закон про внесення змін до Конституції від 8 грудня 2004 року, хоча цей закон вичерпав свою дію ще в 2005-2006 рр. Передбачені нею положення тоді ж стали органічною частиною Конституції (її «тілом») і діяли вже як її положення. На їх основі здійснювалася організація державної влади, формувався уряд, реалізовувалися повноваження президента і парламенту, проводилися вибори; вони стали підставою найрізноманітніших правовідносин. На ці конституційні положення неодноразово в своїх рішеннях посилався і Конституційний Суд. Тобто в 2010 році Конституційний Суд мав справу безпосередньо з Конституцією, і його рішення стосувалося положень не просто закону, а Основного Закону. Це в своїх окремих

думках підкреслювали судді Конституційного Суду П. Стецюк і В. Шишкін [3].

Більш того, 5 лютого 2008 року Конституційний Суд України вже розглядав аналогічне питання і тоді він відмовив у відкритті конституційного провадження у справі за поданням 102 народних депутатів щодо відповідності Конституції Закону №2222. Обґрунтовуючи своє рішення, Конституційний Суд тоді вказав, що «положення закону про внесення змін до Конституції України після набрання ним чинності стають невід'ємною складовою Конституції України - окремими її положеннями, а сам закон вичерпує свою функцію» [4].

Таким чином, у 2010 р Конституційний Суд, проігнорувавши свою ж правову позицію, виходив уже з того, що Конституція існує сама по собі, а Закон №2222 про внесення змін до неї - сам по собі. Але ж за цей час не змінилися ні конституційні основи внесення змін до Основного Закону, ні конституційне регулювання повноважень Конституційного Суду.

Слід зазначити, що Конституційний Суд не приймав рішення про зміну Конституції. Застосована їм юридична казуїстика і підміна понять були спрямовані на створення враження зміни Основного Закону. Але того, що зробив Конституційний Суд, було досить, щоб уже на наступний день після його рішення в Україні з'явилася «нова» Конституція. 1 жовтня 2010 року її текст був опублікований в спецвипуску бюлетеня «Офіційний вісник України». Хоча згідно зі ст. 139 Закону «Про Регламент Верховної Ради України» офіційною вважається публікація нових законів в інших виданнях - в газеті «Голос України» та в «Відомостях Верховної Ради України» [5].

Тобто один і той же текст Конституції офіційно оприлюднений двічі - з різницею в 14 років, що є нонсенсом.

Все це дає підстави стверджувати, що в 2010 році в неконституційний спосіб було змінено конституційний порядок, в т.ч. форма державного правління і політичний режим.

Але цим проблема не вичерпується, тому що по-перше, наявність порушення конституційної процедури прийняття закону № 2222, було визнано у всіх без винятку висновках провідних вітчизняних науково-дослідних установ у галузі конституційного права, до яких Конституційний Суд звертався за консультаціями у ході провадження за цією справою. По-друге, прийняттям Закону України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» [6] парламент знову порушив процедуру внесення змін до Конституції України, що свого часу стало підставою для визнання неконституційним вже згадуваного Закону № 2222, адже Конституцією України не передбачається можливості «відновлення дії її положень».

Таким чином, порушення конституційної процедури, яка регламентує порядок внесення змін до Основного Закону, знову може мати наслідком визнання їх нелегітимними.

Література:

1. Серета В. В. Концептуальні засади сучасного конституціоналізму в Україні // Сучасний конституціоналізм: проблеми теорії та практики (до 20-ї річниці Кон-

ституції України): матеріали наукового семінару (24 червня 2016 р.) / упор. М. В. Ковалів. – Львів: ЛьвДУВС, 2016. – 372 с.

2. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 252 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222-IV (справа про додержання процедури внесення змін до Конституції України) №20-рп від 30 вересня 2010 р. [Електронний ресурс] // Режим доступу до ресурсу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/v020p710-10>

3. Окрема думка судді Конституційного Суду України Шишкіна В.І. (справа про додержання процедури внесення змін до Конституції України) від 5 жовтня 2010 р. [Електронний ресурс] // Режим доступу до ресурсу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/na20d710-10/para2#n2>

4. Ухвала Конституційного Суду України про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням 102 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про внесення змін до Конституції України», Закону України «Про внесення зміни до розділу IV «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про Конституційний Суд України» № 6-у/2008 від 5 лютого 2008 року [Електронний ресурс] // Режим доступу до ресурсу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/va06u710-08>

5. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10 лютого 2010 року № 1861-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 14-15, № 16-17. – Ст. 133.

6. Про відновлення дії окремих положень Конституції України: Закон України від 21 лютого 2014 року № 742-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 11. – Ст. 143.

Бочарова Наталя Василівна,
доцент кафедри загальноправових дисциплін Дніпровського
гуманітарного університету, кандидат історичних наук

НОВІТНІ НАПРЯМИ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ ЄС: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ НА ШЛЯХУ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ.

В умовах євроінтеграції велике значення для України набуває вивчення досвіду Європейського Союзу в царині регіональної політики та розвитку місцевого самоврядування. Співпраця у цій сфері була визначена у спеціальному Меморандумі, підписаному між Україною та ЄС у Брюсселі 22 липня 2009 р. [1]. В подальшому правова основа співробітництва у галузі регіонального розвитку, регіонального та транскордонного співробітництва була визначена положеннями Глави 27 (ст.446-449) Угоди про Асоціацію між Україною та ЄС [2], де, зокрема, передбачається налагодження взаємодії між представниками місцевої та регіональної влади України та ЄС в рамках Комітету регіонів ЄС. Додамо, що 12 лютого 2015 року Комітетом

регіонів ЄС було створено Робочу групу з Україною з питань децентралізації з метою обміну передовим досвідом у цій сфері, розбудови територіальної співпраці та нарощування потенціалу взаємодії на регіональному рівні.

За роки існування Європейського Союзу цим інтеграційним об'єднанням європейських держав був накопичений значний досвід ефективного проведення регіональної політики та розвитку місцевого самоврядування. Вже у преамбулі Римського договору 1957 р. (Treaty Establishing Economic Community) була зафіксована задача «посилити єдність ... економік і гарантувати їх гармонічний розвиток, згладжуючи відмінності між регіонами і долаючи відсталість найменш розвинених регіонів». У 1968 р. був утворений генеральний директорат з регіонального розвитку Єврокомісії (Directorate-General for Regional Policy of the European Commission), через 5 років з'явилась посада Комісара ЄС з регіональної політики, а у 1975 р. створено Європейський фонд регіонального розвитку (European Regional Development Fund). Найбільш значущі організаційні зміни пов'язані з прийняттям у 1988 р. Регламентом, де були визначені принципи напрямки політики згуртованості (cohesion policy), націлені на допомогу найменш розвиненим регіонам та вирівнювання економічного розвитку територій у складі ЄС. Влітку 2018 р. в ЄС відбувались різноманітні заходи по відзначенню 30-річчя реформи 1988 р. Маастрихтський договір 1992 р. про створення ЄС запровадив важливі новели у регіональній політиці – створення Комітету регіонів, як координуючого консультативного органу в інституційній структурі ЄС, утворення Фонду згуртованості, та введення принципу субсидіарності як основи регіональної політики [3]. Таким чином була сформована система цілеспрямованої диференційованої підтримки регіонального розвитку в ЄС. Мета реформи полягала у відмові від простого перерозподілу і в створенні системи регіонального розвитку, яка вигідна всім країнам, незалежно від рівня їх економічного розвитку. Характерно, що у документах ЄС термін регіональна політика все частіше заміщується поняттям політика згуртування. Це означає, що політика згуртування представляє собою переплетення регіональної політики і соціальної політики, коли вони вже не розглядаються ізольовано один від одного. Політика згуртування передбачає одночасне згуртування по горизонталі (між регіонами - регіональна політика) і по вертикалі (між верствами суспільства - соціальна політика). Нові виклики ставить перед регіональною політикою глобалізація економіки. У новому глобальному контексті перед регіональною політикою ставиться завдання не просто шукати і мобілізувати внутрішні ресурси регіону для підвищення його конкурентоспроможності в масштабах ЄС, а й підвищення конкурентоспроможності цього регіону в світовому масштабі.

Регіональна політика ЄС це постійний процес перегляду і корегувань, щоб забезпечити його доцільність в мінливому світі. Зараз у рамках ЄС відбуваються події, які свідчать про підготовку Європейської комісії до чергової реформи політики згуртування, запланованої на 2020 р. Зазначимо найбільш важливі з них.

У липні 2018 р. був представлений звіт групи незалежних експертів високого

рівня з питання про скорочення бюрократичних перепон в управлінні програмами політики згуртування після 2020 р. Група була утворена у 2015 р. з ініціативи єврокомісара з регіональної політики К.Крецу. Нові підходи передбачають істотне спрощення в роботі фондів, а саме: 1) перехід на онлайнний метод; 2) спрощені процедури по відшкодуванню витрат і обмеження документації; 3) більш чіткі критерії для оцінки ефективності інвестицій; 4) пропорційні заходи контролю. Щодо останнього звертає на себе увагу практика укладання так званих «Пактів доброчесності» (з 2015 р.), націлених на встановлення громадського контролю за діяльністю Структурних фондів та Фонду згуртування Європейського Союзу. В даний час в 11 державах-членах (Португалії, Греції, Італії, Латвії, Литві, Польщі, Чехії, Угорщини, Румунії, Болгарії, Словенії) підписано 17 таких Пактів. Це контракти, що укладаються трьома сторонами: замовником, виконавцем, а також організацією, що представляє громадянське суспільство, яка займається моніторингом дотримання взятих зобов'язань. Завдяки створеному наглядовому механізму забезпечується підзвітність, легітимність, транспарентність закупівель, захист фондів ЄС від шахрайства і корупції. В умовах Брекзиту для Євросоюзу постає загроза зменшення фінансових можливостей політики згуртування приблизно на 10%. Зрозуміло, що за таких обставин ЄК зацікавлена в максимально ефективному вкладенні обмежених фінансових ресурсів. Для цього використовуються такі інструменти. У кінці 2017 р. на Форумі міст, що пройшов у Роттердамі, Європейський інвестиційний банк презентував нову організаційну структуру технічної підтримки міст УРБІС (URBIS - Urban Investment Support). За аналогією з діючими структурами супроводу проектів, УРБІС покликаний полегшити доступ до інвестицій, активізувати використання існуючих засобів і активів, забезпечити підготовку якісних проектів для їх подальшого фінансування Євросоюзом. Вирішено, що представники міст всіх держав-членів будуть звертатися за підтримкою в УРБІС через веб-сторінку спеціалізованого Європейського інвестиційного та консультативного центру [4]. Для обґрунтування фінансової участі у програмах та проектах ЄС від регіональних органів нерідко потрібні додаткові гарантії цільового витрачання допомоги. За ними можна звернутися в спеціальні структури. На сьогодні таких структур вже створено п'ять. Крім УРБІС діють: ЯСПЕРС (JASPERS - Joint Assistance to Support Projects in the European Regions) - інструмент сприяння проектам в європейських регіонах; ДЖЕРЕМІ (JEREMIE - Joint European Resources for Micro Enterprises) - інструмент підтримки малих підприємств; ДЖЕСІКА (JESSICA - Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas) ще один інструмент підтримки міст; ОЛЕНА (ELENA - European Local Energy Assistance) - інструмент підтримки проектів з енергозбереження, розвитку енергоефективного міського транспорту і поновлюваних джерел енергії. Названі структури - результат спільної ініціативи Комісії, Європейського інвестиційного банку та Європейського банку реконструкції та розвитку - надають технічну допомогу в оформленні заявок на позики та безоплатне фінансування, проводять навчальні семінари.

У травні 2018 р. оприлюднені законодавчі ініціативи ЄК щодо реформи бюджету Євросоюзу і його багаторічних фінансових рамок. Щодо майбутнього фінансування політики згуртування Комісія запропонувала:

- направляти основну частину інвестицій Європейського фонду регіонального розвитку та Фонду згуртування на інновації, підтримку малого бізнесу, цифрові і промислові технології, боротьбу зі зміною клімату та розвиток низьковуглецевої економіки;
- зберегти для всіх без винятку регіонів Євросоюзу можливість отримання підтримки за статтею «згуртування»;
- головним критерієм для розподілу коштів вважати ВВП на душу населення; головною метою - скорочення диспропорцій і сприяння розвитку у регіонах з низьким рівнем доходів і низьким рівнем зростання;
- в якості додаткових критеріїв фінансування використовувати показники, що характеризують стан справ в таких проблемних сферах як зайнятість серед молоді, рівень освіти, зміна клімату та інтеграція мігрантів;
- близько 70% коштів Європейського фонду регіонального розвитку та Фонду згуртування направити на створення «розумної і зеленої Європи», з яких до 25% асигнувати на проекти в сфері охорони навколишнього середовища;
- поширити як такі, що добре зарекомендували себе, гнучкі підходи до політики згуртування, зокрема, переводити ресурси з однієї програми в іншу в разі непередбачених обставин.

Запропоновано зберегти макроекономічну обумовленість як гарантії інвестування в надійне фінансове середовище: якщо держава не вживає ефективних коригувальних дій щодо зниження бюджетного дефіциту або інших дисбалансів, Комісія може запропонувати Раді призупинити всі або частину платежів по одній або декількох програмах в цій державі. Однак, є і застереження: ЄК може на підставі виняткових економічних обставин або на обґрунтоване прохання держави рекомендувати раді не припиняти фінансування [5].

Зазначені новації регіональної політики ЄС слугують орієнтиром для України на шляху євроінтеграції. Вони важливі з двох точок зору. По-перше, принципи своєї регіональної політики ЄС переносить на зовнішнє вимірювання, використовуючи їх у транскордонному співробітництві на зовнішніх кордонах. По-друге, у більш віддаленій перспективі ми повинні розуміти, що ЄС після кожного розширення докладає зусилля до згуртування нових територій і досягнення єдиного економічного простору в рамках ЄС. Політика згуртування вирішує політичну задачу ЄС економічними засобами, оскільки її головне призначення – надати динамізм процесу євроінтеграції, забезпечити функціонування спільного ринку і підтримку цього процесу населенням.

Література:

1. Меморандум про взаєморозуміння для започаткування Діалогу про регіональну політику та розвиток регіонального співробітництва між Міністер-

ством регіонального розвитку та будівництва України і Європейською Комісією (Діалог Україна - ЄС про регіональну політику).- URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_935

2. Угода про Асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. – URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011/page11

3. Докладно хронологія становлення регіональної політики ЄС викладена на сайті Єврокомісії: http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/what/history/#1

4. Commission and European Investment Bank launch new advisory service to help cities plan investments . - URL: http://ec.europa.eu/regional_policy/en/newsroom/news/2017/11/28-11-2017-commission-and-european-investment-bank-launch-new-advisory-service-to-help-cities-plan-investments

5. Regional Development and Cohesion Policy 2021-2027. - URL: http://ec.europa.eu/regional_policy/en/newsroom/news/2018/05/29-05-2018-regional-development-and-cohesion-policy-2021-2027

**Демиденко Володимир Олексійович,
професор кафедри конституційного права та прав людини
НАВС, кандидат юридичних наук, доцент**

ОСНОВНІ ПІДХОДИ ДО СУЧАСНОГО РОЗУМІННЯ МУНІЦИПАЛЬНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИН

Нині правова система України зазнає динамічної трансформації, що обумовлено багатьма факторами та не в останню чергу – євроатлантичними прагненнями Українського народу. Водночас, особливу позитивну динаміку демонструє муніципальне право України. При цьому, на наше переконання, сучасний розвиток муніципального права має переслідувати за стратегічну мету – підвищення ефективності правового регулювання муніципально-правових відносин.

Адже, як відомо, правове регулювання муніципального права здійснюється через реалізацію (матеріалізацію) муніципально-правових норм в муніципально-правових відносинах. Муніципально-правові відносини виступають своєрідними зовнішніми формами існування, втілення муніципально-правових норм. Муніципально-правові відносини яскраво демонструють результативність правового впливу муніципального права, відповідність задекларованим муніципально-правовим принципам та цінностям, вказують – які саме елементи системи муніципального права потребують удосконалення, напрями такого реформування тощо. Відповідно емпіричний аспект дослідження муніципально-правових відносин вказує на правильність або, навпаки, на помилки при: а) формулюванні норм муніципального права, в тому числі, з точок зору логіки, юридичної техніки, відпо-

відності іншим нормам права; б) визначення кола сторін муніципально-правових відносин, закріплення їх муніципально-правової правосуб'єктності (правоздатності, дієздатності та деліктоздатності); в) встановлення низки юридичних фактів (точності їх моделювання), з якими норма пов'язує виникнення, зміну або припинення муніципально-правових відносин тощо.

Варто наголосити, що науково-теоретичний та емпіричний аспекти дослідження муніципально-правових відносин знаходяться в перманентному взаємозв'язку. Адже, з одного боку, наповнення науки муніципального права певними якісно новими теоріями щодо муніципально-правових відносин буде запорукою формування довершених муніципально-правових норм, а відповідно дороговказом розвитку муніципального права України. З іншого – практика реалізації норм муніципального права в муніципально-правових відносинах демонструє сильні та слабкі сторони такого правового регулювання, є емпіричною базою для науки муніципального права стосовно вироблення нових знань або вдосконалення існуючих.

Доцільно зауважити, що юридичній науці спостерігається певна розрізненість поглядів щодо загальнотеоретичного розуміння правовідносин загалом, що, звичайно, не могло не позначитися на розумінні цієї категорії в галузевому взаємозв'язку з муніципальним правом.

Доцільно зазначити, що одне із перших понять муніципально-правових відносин у вітчизняній науці муніципального права було запропоновано В.Ф. Погорілко. На його думку, муніципально-правові відносини в найбільш загальному вигляді є врегульовані нормами муніципального права і гарантовані державою суспільні відносини в галузі місцевого самоврядування, учасники яких є носіями юридичних прав та обов'язків [6, с. 23], [7, с. 32]. В цілому, такий підхід є класичним та правильним. Проте, позиція у вказаній дефініції, що муніципально-правові відносини гарантовані державою, на наш погляд, потребує певного корегування. Адже реалізація муніципально-правових норм в муніципально-правових відносинах забезпечується не лише примусом держави, а в багатьох випадках, в тому числі, через притягнення до муніципально-правової відповідальності муніципальною владою. Наприклад, дострокове припинення повноважень сільського, селищного, міського голови, якщо він порушує Конституцію або закони України, права і свободи громадян, не забезпечує здійснення наданих йому повноважень може бути реалізовано або за рішенням місцевого референдуму, або за рішенням відповідної ради, прийнятим шляхом таємного голосування не менш як двома третинами голосів депутатів від загального складу ради [2, ст. 79]. Тобто, в даному випадку приведення муніципально-правових відносин у відповідність до норм муніципального права забезпечується не через державний примус, а через санкції з боку муніципальної влади в особі територіальної громади (місцевий референдум) або сільської, селищної, міської ради (оголошення недовіри).

Привертає увагу поняття муніципально-правових відносин сформульоване В.В. Кравченком та М.В. Пітциком. Так, вони розглядають муніципально-правові

відносини як суспільні відносини, врегульовані муніципально-правовими нормами, тобто відносини, юридичні права та обов'язки учасників яких визначені згідно з приписами муніципального права [5, с. 22]. Погоджуючись з цим поняттям муніципально-правових відносин, видається, що замість словосполучення “юридичні права та обов'язки учасників” доцільно було б краще вжити категорії суб'єктивні права та юридичні обов'язки учасників муніципально-правових відносин. Позаяк реалізація учасниками муніципально-правових відносин своїх прав і свобод, які закріплені в нормах об'єктивного права, та законних інтересів достеменно залежить від їх волі, тобто носить суб'єктивний характер. Наприклад, участь громадянина України – члена територіальної громади у місцевих виборах, референдумах та інших формах прямої демократії, що можуть бути здійснені в сфері реалізації права на місцеве самоврядування, виключно залежить від його волі, суб'єктивної позиції. Муніципальне право, як інші галузі національного права, не встановлюють жодної юридичної відповідальності за абсентеїзм.

На переконання О.В. Батанова муніципально-правові відносини є різновидом суспільних, що виникають, змінюються або припиняються внаслідок діяльності чи поведінки суб'єктів муніципального права в процесі визнання, становлення, організації та функціонування муніципальної влади, а також реалізації та захисту муніципальних прав особистості, пов'язані передусім із вирішенням питань місцевого значення, породжують права й обов'язки учасників цих відносин у сфері місцевого самоврядування, частково мають публічно-владний характер та регулюються комплексом норм права публічно-приватного характеру [8, с. 52].

Підтримуючи, в цілому, наведену вище дефініцію муніципально-правових відносин, зауважимо, що є потреба більш прискіпливо розглянути словосполучення а) “діяльності чи поведінки суб'єктів муніципального права” та б) “муніципальних прав особистості”, що були використані при розкритті терміну “муніципально-правові відносини”. Адже постає питання – в чому відмінність між діяльністю чи поведінкою суб'єкта (права чи правовідносин), що є підставою для виникнення, зміни або припинення муніципально-правових відносин?

На нашу думку, слова “діяльність” та “поведінка” суб'єктів муніципально-правових відносин є багато в чому співмірними та багато в чому схожими. Зокрема, слово “поведінка” в академічному тлумачному словнику української мови визначається як: а) сукупність чийх-небудь дій і вчинків; спосіб життя; б) певні дії, вчинки взагалі [3, с. 637]. А слово “діяльність” в цьому ж словнику розкривається як: а) застосування своєї праці до чого-небудь. Праця, дії людей у якій-небудь галузі; б) функціонування, діяння органів живого організму. Робота, функціонування якоїсь організації, установи, машини і т. ін. [4, с. 311].

Таким чином, поведінка як підстава для виникнення, зміни або припинення муніципально-правових відносин може найпевніше бути застосовано до фізичних осіб – учасників цих відносин, а діяльність – до фізичних та юридичних осіб, що

беруть участь у муніципально-правових відносинах. Але, разом з тим, вживається "діяльності чи поведінки суб'єктів муніципального права". На нашу думку, не варто ототожнювати "суб'єкта права" та "суб'єкта правовідносин". Адже суб'єкт права – це особа, яка здатна бути учасником правовідносин, тобто їх потенційний учасник. Суб'єкт правовідносин – це вже реальний учасник правових відносин, тобто конкретна особа, яка не в змозі бути одночасно учасником усіх правових відносин. Суб'єктом права називається будь-який, хто здатний мати права, незалежно від того, чи користується він ними насправді чи ні [9, с. 74].

Водночас є дискусійним при формулюванні поняття муніципально-правових відносин використання словосполучення "муніципальних прав особистості". Як видається, доцільніше вжити "муніципальних прав особи". Адже слово "особа" в муніципальному праві може розкриватися як "фізична особа" та і "юридична особа", що в рівній мірі можуть бути учасниками муніципально-правових відносин. Проте слово "особистість", на наше переконання, більше розкриває індивідуальність людини, характеризує сукупність її духовних і фізичних властивостей. Таким чином, категорія "особистість" не може бути застосовано до юридичних осіб, наприклад – комунальних підприємств, які можуть бути учасниками муніципально-правових відносин, а відповідно мати муніципальні права та обов'язки.

Як висновок, на наш погляд, муніципально-правові відносини – є одним із видів суспільних відносин, що регулюються нормами муніципального права, відзначаються локально-територіальним, комплексним характером та виникають, змінюються або припиняються при реалізації права на місцеве самоврядування уповноваженими суб'єктами, що володіють муніципально-правовою правосуб'єктністю.

Література:

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. – К.: Юрінком, 1996. – 80 с.
2. Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР (зі змінами і доповненнями, внесеними законами України станом на 22 березня 2018 року № 2376-VIII). Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. Ст. 170.
3. Академічний тлумачний словник української мови в 11 томах. Том 6, 1975. С. 637. URL: <http://sum.in.ua/s/povedinka>
4. Академічний тлумачний словник української мови в 11 томах. Том 2, 1971. С. 311. URL: <http://sum.in.ua/s/dijalnistj>
5. Кравченко В.В., Пітицький М.В. Муніципальне право України. Навчальний посібник. К.: Атіка, 2003. 672 с.
6. Муніципальне право України: Підручник / В.Ф. Погорілко, О.Ф. Фрицький, М.О. Баймуратов та ін.; За ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького. К.: Юрінком Інтер, 2001. 352 с.
7. Погорілко В.Ф., Баймуратов М.О., Бальцый Ю.Ю. та ін. Муніципальне право України: Підручник. \ За ред. Баймуратова М.О. 2-ге вид. доп. К.: Правова єдність, 2009. 720 с.

8. Батанов О. В. *Муниципальное право Украины: підручник / О. В. Батанов. Х.: Одиссей, 2008. 528 с.*

9. Жильникова Е.В. *Проблемы разграничения понятий «субъект права» и «субъект правоотношения». Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. Грамота, 2011. № 7 (13): в 3-х ч. Ч. II. С. 74-77. URL: http://scjournal.ru/articles/issn_1997-292X_2011_7-2_20.pdf.*

**Солоненко Олег Миколайович,
професор кафедри конституційного права та прав людини
Національної академії внутрішніх справ,
кандидат юридичних наук, доцент**

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ ТА СУЧАСНІ ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ ВЕКТОРИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Місцеве самоврядування в Україні маючи значні історичні, політичні та правові основи, у світлі європейських тенденцій потребує врахування розвитку на основі принципів децентралізації, що має його наблизити до стандартів Європейського Союзу.

Враховуючи означену тенденцію, на початку 2015 року Президент України підписав Указ «Про Стратегію сталого розвитку “Україна-2020”», одним з пунктів якої є децентралізація та реформа державного управління [1].

Стратегія сталого розвитку “Україна - 2020” (далі - Стратегія) визначає мету, вектори руху, дорожню карту, першочергові пріоритети та індикатори належних об'єктивних, соціально-економічних, організаційних, політико-правових умов становлення та розвитку України. У цілому, Стратегія сталого розвитку України на період до 2020 року визначає цілі, напрями, пріоритети розвитку країни, а також містить 25 ключових показників, за якими можна буде оцінити перебіг виконання реформ і програм. Метою реформ задекларовано досягнення європейських стандартів життя та гідного місця Україні в світі. У перспективному розвитку країни визначено чотири основні вектори: – вектор розвитку – забезпечення сталого розвитку держави, проведення структурних реформ і, як наслідок, підвищення стандартів життя. Україна має стати державою із сильною економікою та з передовими інноваціями; – вектор безпеки – забезпечення гарантій безпеки держави, бізнесу та громадян, захищеності інвестицій і приватної власності; – вектор відповідальності – це забезпечення гарантій, що кожен громадянин, незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного й соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних або інших ознак, матиме доступ до високоякісної освіти, системи охорони здоров'я та інших послуг у державному та приватному секторах; – вектор гордості – забезпечення взаємної поваги та толерантності в суспільстві, гордості за власну державу, її історію, культуру, науку, спорт.

У рамках названих чотирьох векторів руху «Стратегія-2020» включає в себе сферу, як уже зазначалось, децентралізацію та реформу державного управління. Стратегія визначає орієнтиром побудову прозорої системи державного управління, створення професійного інституту державної служби, забезпечення її ефективності. Результатом реалізації реформи має стати створення ефективної, прозорої, відкритої та гнучкої структури публічної адміністрації із застосуванням новітніх інформаційно-комунікативних технологій (е-урядування), яка здатна виробляти й реалізовувати цілісну державну політику, спрямовану на суспільний сталий розвиток та адекватне реагування на внутрішні й зовнішні виклики.

При цьому, метою політики у сфері децентралізації є відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація у повній мірі положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування (курсив наш. – О. С.).

Водночас слід відмітити, що питання реформування місцевого самоврядування на засадах децентралізації в Україні постало у прийнятій Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (далі - Концепція) ще у 2014 році [2], а саме шляхом розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на засадах децентралізації влади.

У положеннях Концепції зазначено, що проведення реформи на засадах децентралізації влади в Україні повинно супроводжуватися передачею державою повноважень органам місцевого самоврядування, (курсив наш. – О. С.) що діють на тому рівні адміністративно-територіального устрою, на якому можливо і доцільно їх здійснювати з огляду на кадровий, фінансовий, інфраструктурний потенціал та ресурси, необхідні для реалізації повноважень на такому рівні.

Слід відміти, що між дефініціями «делегування» та «передача» повноважень існують як спільні риси так й певні істотні відмінності.

Як зазначає В. В. Кравченко [3, с. 42-43] термін «повноваження, надані законом» тотожний терміну «надані повноваження», який має загальне значення і може здійснюватися у формах як «встановлення», що є засобом правової регламентації (визначення) законодавчим органом компетенції, «делегування» так і у формі «передачі» повноважень. Таким чином, для «делегування» та «передача» повноважень спільним є те, що вони, як окремі юридичні форми, поряд зі «встановленням», є системо-утворюючими елементами терміну «надані повноваження» [4, с. 62-67].

Водночас як окремі юридичні форми «делегування» та «передача» повноважень мають й деякі істотні відмінності. Так делегування може виступати як форма надання органом державної (виконавчої) влади належного йому повноваження органам місцевого самоврядування разово або на визначений чи безстроковий час та зобов'язує останніх у певний період вирішувати державні питання, які є предметом відання органів державної (виконавчої) влади. Тобто, делеговані пов-

новаження залишаються повноваженнями відповідного органу державної (виконавчої) влади. Відтак делегування повноважень не є формою повного їх вилучення із структури компетенції органу державної (виконавчої) влади та остаточного включення їх до структури компетенції місцевого самоврядування [5, с. 127-134].

«Передача» повноважень, як одна із форм «надання повноважень», має відмінність від «делегування» повноважень у тому, що вона є способом регулювання повноважень, за якої конкретне повноваження органу державної (виконавчої) влади повністю вилучається з його компетенції і відповідним чином остаточно включається до структури компетенції органу місцевого самоврядування. Це, на наш погляд, означає, що органи державної (виконавчої) влади, після передачі повноважень не можуть приймати по ньому будь які рішення та дії щодо його вилучення.

На наш погляд, наведені теоретико-правові погляди щодо розуміння юридичних форм «делегування» та «передача» повноважень, слід враховувати як у правотворчій та нормотворчій діяльності, так і у правозастосовній практиці в питаннях децентралізації та реформи державного управління та місцевого самоврядування.

У Концепції також зазначається, одними зі способів досягнення реформування місцевого самоврядування на засадах децентралізації є: визначення обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, здатних забезпечити доступність та належну якість публічних послуг, що надаються такими органами, а також необхідної для цього ресурсної бази; створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення здійснення органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень; розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципом субсидіарності.

Для оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою необхідно забезпечити: удосконалення системи залучення громадськості до розроблення управлінських рішень і контролю за їх реалізацією; визначення достатньої податкової бази, що дасть змогу забезпечити виконання органами місцевого самоврядування власних повноважень з урахуванням об'єктивних критеріїв фінансування державою делегованих повноважень; утворення на кожному адміністративно-територіальному рівні представницьких органів місцевого самоврядування з власними виконавчими органами; ефективний державний контроль за дотриманням органами місцевого самоврядування вимог Конституції та законів України.

В рамках Розпорядження Кабінету Міністрів України від 27.12.2017 р. № 1013-р «Про схвалення Концепції оптимізації системи центральних органів виконавчої влади» [6], Урядом схвалено рішення про те, що організаційна структура апарату міністерств базуватиметься на відповідальності за сфери державної політики, віднесені до компетенції міністерства. При цьому, цільова модель функціонування міністерств

матиме на меті поступову передачу функцій з надання адміністративних послуг, інспекційно-наглядових функцій та функцій з управління об'єктами державної власності (за виключенням управління об'єктами державної власності, діяльність яких спрямована на забезпечення господарського обслуговування міністерств, а також управління об'єктами державної власності, які використовуються для розміщення закордонних дипломатичних установ України). Залежно від змісту конкретної функції функція з реалізації державної політики може бути передана іншим суб'єктам, зокрема місцевим органам виконавчої влади або органам місцевого самоврядування в рамках децентралізації окремих повноважень (курсив наш. – О. С.).

У підсумку відзначимо, політичною метою у сфері децентралізації щодо місцевого самоврядування є: - забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні; - реалізація у повній мірі положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидиарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування.

Основні правові аспекти реформування місцевого самоврядування на засадах децентралізації, на наш погляд, зумовлюють внесення відповідних змін та доповнень до Конституції України, що у подальшому обумовить необхідність змін до існуючих або прийняття нових нормативно-правових актів.

Отже, активне політико-правове реформування місцевого самоврядування на засадах децентралізації в Україні, вказує на її участь у процесі формування європейської політики сталого розвитку муніципальної влади, що дає можливість не лише інтегруватися у європейську правову систему в якості повноправного учасника, але й впливати на її розвиток, використовувати у повному обсязі увесь наявний потенціал для відстоювання своїх національних інтересів.

Таким чином, основні пріоритети України у сфері реформування місцевого самоврядування на засадах децентралізації мають реалізовуватися через інтеграцію відповідної політики України до програм європейської спільноти; вдосконалення та приведення у відповідність до європейських норм і стандартів правової, нормативно-методичної та інституціональної бази України щодо місцевого самоврядування; активна участь держави у подальшому розвитку багатосторонніх домовленостей та роботі міжнародних інституцій, відповідальних за визначення подальшої стратегії сталого України, зокрема й розвитку та реформування у сфері національного місцевого самоврядування.

Література:

1. *Про Стратегію сталого розвитку "Україна – 2020"* : Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015. [Електронний ресурс] : — Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/18688.html>.
2. *Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні* : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р / Законодавство України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon>.

rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80.

3. Кравченко В. В. Розмежування повноважень – за чіткими критеріями / В. В. Кравченко // *Місцеве самоврядування*. 1997. № 3-4 (5). С. 42-43.

4. Солоненко О. М. Делеговані повноваження органів державної влади у структурі компетенції суб'єктів місцевого самоврядування / О. М. Солоненко // *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ України*. К. 2000. № 3. С. 62-67.

5. Солоненко О. М. Теоретико-правова конструкція поняття “компетенція місцевого самоврядування” / О. М. Солоненко // *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ України*. 2002. № 3. С. 127-134.

6. Про схвалення Концепції оптимізації системи центральних органів виконавчої влади : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 27.12.2017 р. № 1013-р / Законодавство України [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1013-2017-%D1%80>.

**Малиновський Валентин Ярославович,
професор кафедри політології та державного управління Східно-
європейського національного університету імені Лесі Українки,
доктор політичних наук, професор**

КОНЦЕПТУАЛЬНІ АСПЕКТИ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

Після перемоги Революції Гідності в Україні розпочалася децентралізаційна реформа, метою якої є ліквідація диспропорцій у розвитку регіонів і окремих територій, а, відповідно, усунення загроз унітарності і територіальній цілісності України. Для цього слід, нарешті, демонтувати централізовану систему державної влади, успадковану від радянського минулого, що значною мірою стала каталізатором сепаратистських тенденцій на Півдні та Сході України.

Початок реформі поклала Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні від 1 квітня 2014 року [5]. Зазначимо, що на відміну від попередніх спроб реформування, зокрема 2005 р., нинішня буде складнішою, адже вона проходить у найбільш трагічний період новітньої історії України – війни на Донбасі. Зазначена обставина вимагає суттєвої корекції попередніх підходів, зважаючи на нові виклики, яких Україна до цього не знала. Це стратегічне завдання вимагає від української політичної еліти віднайдення моделі територіальної організації публічної влади з оптимально збалансованими централізованими і децентралізованими формами публічної влади, яка б гарантувала єдність та консолідованість регіонів. У цьому зв'язку зазначимо, що політична децентралізація дає позитивні результати та є безпечною для стабільності держави лише у випадку, коли за останньою залишаються ефективні та збалансовані механізми контролю за діяльністю інститутів муніципальної влади у частині дотримання ними законності та забезпечення життєді-

яльності громад. Зокрема, у країнах ЄС такими механізмами є:

- а) упровадження представництва держави в особі уряду на відповідних територіях;
- б) право розпуску муніципальних органів у випадках порушення ними конституції і законів, а також сепаратистських проявів.

Фактично йдеться про реалізацію в Україні європейської моделі регіональної політики, коли саме регіони стають головними акторами державного та міждержавного спілкування. Такий підхід дає можливість гармонійного поєднання унітаризму з регіональними ініціативами, коли центр є чутливим до всіх складових держави, а регіонам надані дієві механізми впливу на прийняття окремих державних рішень (представництво у верхній палаті парламенту, право законодавчої ініціативи, право висловлювати свою точку зору при підготовці планів розвитку територій тощо).

За такої моделі центральні органи державної влади залишають за собою право розроблення політики та її впровадження у важливих сферах загальнонаціонального значення: зовнішня і внутрішня політика, національна безпека і оборона, грошова, фінансова, митна політика. В інших сферах вона виступає у ролі загального розробника напрямів державної політики та гарантує дотримання мінімальних соціальних стандартів.

Важливим кроком формування нової регіональної політики в Україні стало прийняття Закону України «Про засади державної регіональної політики» і затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року. Ці стратегічні документи розроблені з урахуванням впливу світових тенденцій просторового розвитку. Зокрема, у Стратегії наголошується, що питання ефективності здійснення заходів у рамках її реалізації неможливо розглядати окремо від питання проведення реформи адміністративно-територіального устрою, фінансової децентралізації, розвитку і стимулювання конкурентних засад економіки, посилення ролі місцевого самоврядування [2].

Повністю погоджуємося з такою констатацією, адже без комплексного підходу буде неможливо вирішити жодне із зазначених реформувальних. Муніципальне реформування логічно розпочалося з базового рівня місцевого самоврядування, з його первинної ланки – територіальної громади, адже саме там зосереджено найбільше соціально-економічних проблем. Важливим кроком у практичному формуванні спроможних територіальних громад стало прийняття 5 лютого 2015 р. Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [1], а також затвердження Кабінетом Міністрів України Методики формування спроможних територіальних громад [3].

Після завершення процесу формування дієздатних ОТГ, коли будуть окреслені територіальні параметри нових територій базового рівня, слід переходити до субрегіоналізації (реформування районного рівня). При цьому зазначимо, що компетенційна роль району суттєво зменшиться через передачу значної кількості функцій на базовий рівень, що актуалізує необхідність їх суттєвого укрупнення. Для цього необхідно процес формування ОТГ завершити до середини 2020 року з тим, щоб чергові місцеві вибори 25 жовтня 2020 р. провести на новій територіальній основі і таким чином завершити реформування базового рівня. Зважаючи на те, що за 2015-2018 рр. в ОТГ об'єднувалося лише

36,3 % рад базового рівня, в яких мешкає 23,9 % жителів країни з площею 37,2 % [4], на наше переконання, 2019 р. має стати останнім роком добровільного об'єднання.

Моделюючи національну структуру публічної влади на місцевому та регіональному рівнях, слід враховувати такі засадничі аспекти:

1) її формування має здійснюватися на таких базових параметрах: унітарність державного устрою та парламентсько-президентська республіка, від яких залежить конституційно-правовий статус суб'єктів регіональних суспільних відносин;

2) основним завдання трансформації територіальної організації влади є перетворення сучасного адміністративного регіону в самоврядний регіон.

Загалом реформа має здійснюватися за такими напрямками:

1) політичному, пов'язаному з формуванням інституційних умов демократизації цієї сфери (нове виборче законодавство, нові моделі участі громадян, місцеві дорадчі ради, громадські ініціативи і слухання), а також із запровадженням інституту регіонального самоврядування – наріжного каменя децентралізованої держави та відповідного механізму стримувань і противаг між центральною та регіональною владами. Органи регіонального самоврядування повинні опікуватися розробленням і реалізацією програм регіонального розвитку, питаннями інвестиційної привабливості регіону, логістичного розвитку, а також питаннями вищої освіти, спеціалізованого медичного обслуговування, культури. Регіональне самоврядування пропонується запровадити на рівні району та області.

На субрегіональному рівні доцільно ліквідувати районні державні адміністрації як органи виконавчої влади, натомість усю владу слід зосередити у районній раді з виконавчим органом ради. Утворити орган префекторального типу (інститут субпрефекта району), підпорядкованого Кабінету Міністрів України. До його компетенції віднести:

а) контрольно-наглядові функції (адміністративний контроль) у межах відповідних районів за дотриманням органами місцевого самоврядування та їхніми посадовими особами Конституції та законів України;

б) координацію діяльності органів міністерств й інших центральних органів виконавчої влади в районах.

Аналогічну модель варто запровадити і на регіональному рівні. На місці ліквідованої обласної державної адміністрації створити виконавчий орган обласної ради. Запровадити інститут префекта області, підпорядкований Кабінету Міністрів України. До його компетенції віднести:

а) контрольно-наглядові функції (адміністративний контроль) у межах відповідних областей за дотриманням обласною та районними радами та їхніми посадовими особами Конституції й законів України;

б) координацію діяльності органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади в областях.

2) функціональному – спрямованому на перерозподіл функціональних відносин між місцевими, регіональними та центральними органами влади на засадах децентраліза-

ції та субсидіарності. Зокрема, слід забезпечити чіткий поділ компетенцій між різними рівнями державної та муніципальної влади. Кожен має займатися своєю справою та не втручатися у чужі компетенції. Водночас зростає відповідальність кожного рівня публічної влади за ефективне виконання функцій, покладених на нього законом. Зокрема, на регіональному та субрегіональному рівнях органи державної влади мають здійснювати лише загальнодержавні функції або такі функції, що не можуть самостійно здійснюватися муніципальними інститутами. Усі інші повноваження згідно з принципом субсидіарності мають бути віднесені до компетенції муніципальних органів відповідного рівня.

Не повинно допускатися дублювання повноважень між органами виконавчої та муніципальної влади, а також між органами місцевого та регіонального самоврядування. У межах власних повноважень муніципальні органи різних територіальних рівнів діють самостійно, незалежно від органів державної влади, а також органів місцевого та регіонального самоврядування інших територіальних рівнів.

3) просторовому – пов'язаному з реформуванням територіального устрою держави з метою його приведення до реалій сучасної держави та параметрів NUTS⁴. Останній фактор є необхідною умовою для членства України в ЄС. Для цього необхідно вже найближчим часом прийняти довгоочікуваний Закон «Про засади адміністративно-територіального устрою».

Вкрай важливо, щоб зазначені реформи, від успішності яких значною мірою залежатиме майбутнє України (зокрема її європейська інтеграція), відбулися як системні трансформації, адже хаотичний характер, вибірковість заходів, відсутність політичної волі та імітація, вчергове призведуть до їх поразки та остаточної дискредитації муніципальної влади як інституту народовладдя на місцях.

Література:

1. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 5 лют. 2015 р. № 157-VIII. Голос України. 2015. 4 берез. С. 17.
2. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року: постанова Кабінету Міністрів України від 6 серп. 2014 р. № 385. Урядовий кур'єр. 2014. 3 верес. С. 12.
3. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад: постанова Кабінету Міністрів України від 8 квіт. 2015 р. № 214. Урядовий кур'єр. 2015. 6 трав. С. 9.
4. Про об'єднання територіальних громад. Інфографіка. Децентралізація. URL: <https://decentralization.gov.ua/gromadas/gallery> (дата звернення: 18.11.2018).
5. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: затв. розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квіт. 2014 р. № 333-р. Урядовий кур'єр. 2014. 11 квіт. С. 13-14.

⁴ Класифікація адміністративно-територіальних одиниць ЄС, узаконена рішенням Єврокомісії 2001/0046.

ІІІ. ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ СТАТУТНОГО ПРАВА ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ

*Марцеляк Олег Володимирович,
завідувач кафедри конституційного права юридичного факультету
Київського національного університету імені Тараса Шевченка,
доктор юридичних наук, професор*

УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ ЯК ТЕРИТОРІАЛЬНА ОСНОВА МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

Розпочата в Україні муніципальна реформа має своїм пріоритетом децентралізацію вітчизняної публічної влади, трансформацію суспільних відносин з метою максимального наближення управлінсько-правових засобів та послуг до кожного громадянина, наближення влади до громадян та залученням їх до управління державними справами. Як пише відомий український вчений Ю.С. Шемшученко, децентралізація публічної влади передбачає передачу управлінських функцій і завдань із верхніх на нижчі поверхи влади, насамперед органам місцевого самоврядування. Йдеться фактично про розширення повноважень місцевих громад, тобто наповнення реальним змістом конституційного положення про те, що носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ (ст. 5 Конституції України) [1, с. 22]. Про це ж говорять і інші науковці, які зазначають, що наслідком децентралізації публічної влади має бути оптимальний баланс (на основі законодавчого розмежування) повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування. ..., основними очікуваними наслідками децентралізації публічної влади в Україні є її трансформація з метою демократизації державного управління, ефективізації місцевого самоврядування та, відповідно, посилення публічно-самоврядної влади, що в сучасних умовах для України є гарантіями збереження її територіальної цілісності, стабілізації соціально-політичної ситуації та, водночас, конституційно-правовим підґрунтям подальшого розвитку як демократичної правової держави [2, с. 46, 49].

При цьому слід відмітити, що важливим фактором децентралізації публічної влади є адміністративно-територіальна реформа. Як зазначається у висновках та рекомендаціях Всеукраїнського форуму учених-правознавців “Новітній конституційний процес в Україні: питання децентралізації влади”: “Неодмінною умовою децентралізації публічної влади є реформа адміністративно-територіального

устрою, який є територіально-просторовою основою організації та діяльності органів публічної влади на місцях. Тому проблеми реформування адміністративно-територіального устрою набувають особливого значення у сучасних умовах. Перш за все, це пов'язано з тим, що існуючий адміністративно-територіальний поділ вже не відповідає соціально-політичним та господарсько-економічним реаліям, що сформувалися в Україні, і, передусім, засадам побудови конституційно-децентралізованої держави" [3, с. 90].

Без удосконалення територіальної організації держави побудувати принципово нову систему публічної адміністрації неможливо. Адже в основі поділу території держави на відповідні адміністративно-територіальні одиниці є створення умов для формування найбільш ефективної системи публічної адміністрації, заснованої на врахуванні географічних, демографічних, економічних, соціальних, культурних та інших особливостей територіальних одиниць, що здійснюється з метою забезпечення її максимальної відповідності потребам населення. Відтак раціональна територіальна організація держави – основа формування дієвої системи публічної адміністрації загалом та місцевого самоврядування зокрема" [4, с. 52].

Сьогодні в Україні нараховується близько 30 тисяч населених пунктів (приблизно 28388 сіл, 886 селищ, 460 міст), що ускладнює процес децентралізації влади, розпорошує матеріальні ресурси, які повинні бути спрямовані на виконання органами місцевого самоврядування своїх повноважень щодо надання мешканцям територіальних громад якісних та доступних публічних послуг. Великим недоліком сучасного адміністративно-територіального устрою України є диспропорціях адміністративно-територіальних одиниць, неефективна державна регіональна політика, яка не стимулює громади до саморозвитку і прояву місцевої ініціативи, надмірна централізація повноважень, фінансово-матеріальних та інших ресурсів вищестоячими органами.

1 квітня 2014 року розпорядженням Кабінету Міністрів України № 333-р було схвалено Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. В ній, зокрема, зазначається, що починаючи з 1991 року кількість сільських населених пунктів в Україні зменшилась на 348 одиниць, а кількість сільських рад збільшилася на 1067 одиниць. В Україні утворено близько 12 тис. територіальних громад (станом на початок 2015 року в Україні нараховувалося 11 520 сільських, селищних, міських територіальних громад, з них 10 279 сільських, 458 – міських та 783 селищних [5, с. 69]), у більш як 6 тис. громад чисельність жителів становить менш як 3 тис. осіб, з них у 4809 громадах – менш як 1 тис. осіб, а у 1129 громадах – менш як 500 осіб, у більшості з них не утворено виконавчі органи відповідних сільських рад, відсутні бюджетні установи, комунальні підприємства тощо. Органи місцевого самоврядування таких громад практично не можуть здійснювати надані їм законом повноваження. Дотаційність 5419 бюджетів місцевого самоврядування становить понад 70 відсотків, 483 те-

риторіальні громади на 90 відсотків утримуються за рахунок коштів державного бюджету. Тому удосконалення потребує система територіальної організації влади з метою підвищення ефективності управління суспільним розвитком на відповідній території.

Водночас Концепцією визначалося, що формування критеріїв для адміністративно-територіальних одиниць різного рівня адміністративно-територіального устрою держави має здійснюватися з урахуванням того, що: адміністративно-територіальний устрій складається з трьох рівнів: 1) базового – громади; 2) районного; 3) регіонального (адміністративно-територіальні одиниці – Автономна Республіка Крим, області, мм. Київ і Севастополь).

На виконання Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні у 2015 році Верховною Радою України прийнято Закон України “Про добровільне об’єднання територіальних громад”, яким врегульовано відносини, що виникають у процесі добровільного об’єднання територіальних громад сіл, селищ, міст, а також добровільного приєднання до об’єднаних територіальних громад.

Треба відзначити, що за три роки відповідно до Закону України “Про добровільне об’єднання територіальних громад” та з дотриманням процедур, передбачених Методикою формування спроможних територіальних громад [6] станом на 14 жовтня 2017 року утворено 665 об’єднаних територіальних громад [7]. За даними Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України до складу цих 665 об’єднаних громад увійшли 3109 сільських селищних, міських громад, в яких проживає 5,7 млн. осіб (13,4% від загальної кількості населення України). Таким чином, загальна кількість територіальних громад в Україні зменшилася до 9076 [5, с. 69]. Станом на лютий місяць 2018 року в Україні сформовано уже 698 об’єднаних територіальних громад.

Не слід залишати поза увагою і те, що адміністративно-територіальна реформа має охопити собою також укрупнення районів. Сьогодні їх нараховується в Україні 490 (це без районів в містах). Натомість Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні від 1 квітня 2014 року передбачає уже 120-150 районів [8].

Інший важливий напрямок реформи адміністративно-територіального устрою є регіоналізація України. При цьому, на наш погляд, концепція регіоналізації України має виходити за межі областей і охоплювати такі самотутні регіони як: 1) Кримський (на базі Автономної Республіки Крим) з центром – місто Сімферополь; 2) Причорноморський (Одеська, Херсонська, Миколаївська області) з центром – місто Одеса; 3) Донбаський (Донецька, Луганська області) з центром – місто Донецьк; 4) Подніпровський (Черкаська, Кіровоградська, Дніпропетровська, Запорізька області) з центром – місто Дніпро; 5) Слобожанський (Харківська, Сумська, Полтавська області) з центром – місто Харків; 6) Подільський (Вінниць-

ка, Тернопільська, Хмельницька області) з центром – місто Вінниця; 7) Поліський (Київська, Чернігівська, Житомирська області) з центром – місто Житомир; 8) Волинський (Волинська, Рівненська області) з центром – місто Луцьк; 9) Карпатський (Львівська, Івано-Франківська, Закарпатська, Чернівецька області) з центром – місто Львів. Визначення таких регіонів витікає з функціональної однорідності зазначених адміністративно-територіальних одиниць.

Удосконалення територіального устрою України необхідно закріпити на рівні Основного Закону, що має слугувати основою територіально-політичної організації країни, виступати необхідною передумовою для здійснення ефективної муніципальної реформи. При цьому нова система адміністративно-територіального устрою України повинна органічно сприйматись мешканцями, бути стійкою до впливів демографічних та економічних викликів та не допускати протистояння різних соціальних груп на міжетнічному, релігійному, історичному, політичному ґрунті, а також узгоджуватись із рекомендованою директивами ЄС Номенклатурою територіальних одиниць для статистики NUTS, яка дозволяє здійснювати порівняння територіальних утворень різних країн у рамках ЄС та забезпечувати єдину політику бюджетної допомоги.

Література:

1. Шемиученко Ю. Всеукраїнський форум учених правознавців "Новітній конституційний процес в Україні: питання децентралізації влади". Право. Вісник. Додаток до журналу "Право України". К.: Видавничий Дім Ін Юре, 2015. С. 22–25.
2. Крусян А. Всеукраїнський форум учених правознавців "Новітній конституційний процес в Україні: питання децентралізації влади". Право. Вісник. Додаток до журналу "Право України". К.: Ін Юре, 2015. С.46–49.
3. Всеукраїнський форум учених правознавців "Новітній конституційний процес в Україні: питання децентралізації влади". Право. Вісник. Додаток до журналу "Право України". К.: Ін Юре, 2015. 141 с.
4. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / О. Бориславська, І. Заверуха, Е. Захарченко та ін. К.: Софія, 2012. 128 с.
5. Кравченко В.В. Питання дотримання принципів Європейської хартії місцевого самоврядування в процесі проведення муніципальної реформи в Україні. Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Тези доповідей Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 08 грудня 2017 р.). К.: ТОВ "Підприємство ВІ.ЕН.ЕЙ", 2017. 148 с.
6. Методика формування спроможних територіальних громад: затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 р. № 214. Офіційний вісник України. 2015. № 33. ст. 963.
7. Список об'єднаних територіальних громад. URL: <http://decentralization.gov.ua/gromada> (дата звернення: 09.10.2018).
8. Про схвалення Концепції реформи місцевого самоврядування: Розпорядження

**Колтун Вікторія Семенівна,
професор кафедри регіонального управління, місцевого
самоврядування та управління містом Національної академії
державного управління при Президенті України,
доктор наук державного управління, доцент**

КОМПЛЕМЕНТАРНІ АСПЕКТИ ПУБЛІЧНОГО ПРОСТОРУ У СТАТУТНІЙ НОРМОТВОРЧОСТІ (НА ПРИКЛАДІ М.КИЄВА)

Автори Ювілейної доповіді Римського клубу 2017 року «Come On! Капіталізм, короткозорість, населення і руйнування планети» зазначають, що сьогодення «криза не є циклічною, а лише посилюється. Вона не обмежена природою навколо нас, але включає соціальну, політичну, культурну, моральну кризу, кризу демократії, ідеологій...» [4]. Таким чином, можемо говорити про комплементарність динамічних середовищ, що формують і взаємопідсилюють передумови кризового стану як на рівні глобальному, так і локальному. На значущості саме міського рівня у процесах життєдіяльності людства наголошується у Доповіді окремо – «майбутнє людства пов'язане з містами» [4].

У кореляції вказаних двох тенденцій нами здійснено пошук ефективних підходів до розв'язання описаного спектру взаємопов'язаних проблем. Коло наукових розвідок звузилось до трендів міського розвитку, що виникають при екстраполяції впливів ключових середовищ – соціального, економічного, екологічного, політичного тощо на просторові виміри міста.

Зазначеним критеріям повною мірою відповідає нове для вітчизняної реальності явище – публічний простір міста (далі – ПП). Варто наголосити, що відповідне поняття має ряд близьких, але не тотожних змістів, що позначаються термінами «громадський», «суспільний», «соціальний» тощо. Водночас, для характеристики консолідуючої функції щодо векторів діяльності всіх суб'єктів розвитку міста, спрямованої на пошук оптимального балансу у найрізноманітніших сферах управління розвитком міста, - місцевих органів публічного управління, підприємців, представників громадського сектору тощо, найбільш доцільним видається застосування терміну саме «публічний» простір, адже він є найбільш домірним для сфери публічного управління, і спроможний відобразити змісти, що характеризують, окрім функцій управління, також і характеристики права власника. Тож, у даному дослідженні, під терміном «публічний простір міста» розуміємо складову суспільного простору населеного пункту, яка є відкритою та доступною для членів, мешканців та гостей ТГ на постійній та безоплатній основі, включає території загального користування, виділені відповідно до містобудівної докумен-

тації та планів зонування, а також наземні, підземні, надземні частини будівель і споруд, спеціально призначені для використання необмеженим колом осіб з метою проведення комунікацій, професійної діяльності, дозвілля, рекреації, проведення масових заходів, організації пішохідних потоків тощо.

Вказані аспекти частково врегульовується нормативними актами, наприклад, Законом України «Про благоустрій населених пунктів»; Концепція комплексного впорядкування міського простору міста Києва «Комфортне місто» [1]. Стратегією розвитку міста Києва до 2025 року однією з оперативних цілей розвитку міста є впорядкування та розвиток публічного простору [3].

Водночас, зважаючи на той факт, що на загальнодержавному рівні не врегульовується поняття «публічного простору» та принципи управління його потенціалом, логічним видається закріплення відповідних норм у статутах територіальних громад. Так, у Концепції нової редакції Статуту територіальної громади міста Києва [2], нами було визначено ключові позиції стосовно врегулювання публічного простору у м.Києві. Розділ VI Концепції має назву «Публічний простір» і має наступну структуру: 6.1. Загальні засади публічного простору м. Києва. 6.2. Право територіальної громади на міський публічний простір. 6.3. Основні принципи планування, формування та розвитку публічного простору м. Києва. 6.4. Власник публічного простору. 6.5. Перелік суб'єктів публічного простору та загальні засади взаємовідносин між ними. 6.6. Пріоритетність та категоризація об'єктів публічного простору (загальнодержавні, місцеві тощо). 6.7. Контроль та відповідальність у сфері публічного простору міста. 6.8. Участь територіальної громади у плануванні, формуванні та розвитку публічного простору. 6.9. Збереження та відновлення ландшафту історичного ареалу міста; недоторканність, захист, всебічний розвиток всіх об'єктів культурної та природної спадщини, зелених насаджень та водних об'єктів [2].

З нашої точки зору, вказана структура Розділу Статуту ТГ «Публічний простір» є універсальною, і, після відпрацювання та апробації у м.Києві може бути використана в якості модельної для міських територіальних громад всієї України. На наше глибоке переконання, закладена у Розділі VI проекту Статуту ТГ м.Києва «Публічний простір» методологія повною мірою відповідає світоглядним трендам Доповіді Римському Клубу, адже відображає засадничі цінності людяності, гуманізму (що тлумачиться значно ширше, ніж «антропоцентризм»).

Сам ПП зможе відігравати роль комплементарного простору, до функцій якого належить врівноваження протилежних позицій, думок, інтересів та цілей. Іншими словами, міський публічний простір створюється, фактично, як інструмент формування передумов для встановлення балансу протилежностей, що визначено пріоритетом у розглядуваній Доповіді. Таким чином, нами було, на основі аналізу нормативно-правової бази, обґрунтовано доцільність закріплення поняття «міський публічний простір» та основні принципи його створення та формування у Статутах територіальних громад, що описано на прикладі м.Києва.

Література:

1. Концепція комплексного впорядкування міського простору міста Києва «Комфортне місто». Електронний ресурс. Режим доступу: Впорядкування міського простору: <https://kga.gov.ua/vporядkuvannya-miskogo-prostoru>.
2. Проект Концепції нової редакції Статуту територіальної громади міста Києва. Електронний ресурс. Режим доступу: <https://kyivcity.gov.ua/content/kyiv-new-statut.html>
3. Проект Стратегії розвитку міста Києва до 2025 року у новій редакції: [Електронний ресурс]. – режим доступу: <https://kyivcity.gov.ua/files/2016/11/9/Kyiv-City-Strategy-2025-Project.pdf>.
4. Come On! - Capitalism, Short-termism, Population and the Destruction of the Planet | Ernst von Weizsaecker | Springer: <http://www.springer.com/de/book/9781493974184>

Кравченко Віктор Віталійович,
професор кафедри конституційного, адміністративного та
господарського права АПСВТ, кандидат юридичних наук, професор

ВНУТРІШНЯ СТРУКТУРА ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ: ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ПИТАННЯ

Реформа місцевого самоврядування сьогодні вступає у надзвичайно важливий етап формування об'єднаних територіальних громад (ОТГ), що має завершитися до чергових місцевих виборів 2020 року (хоча згідно з Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [1], схваленої Кабінетом Міністрів України і 2014 році, його завершення передбачалося ще в 2017 році). Реалізація цього етапу дозволить, по-перше, уніфікувати статус всіх територіальних громад України (який сьогодні фактично різний для ОТГ та інших територіальних громад що, в свою чергу, суперечить положенням Конституції України [2], де передбачаються особливості статусу територіальних громад лише міст Києва та Севастополя), по-друге, забезпечити передачу повноважень, пов'язаних з вирішенням питань місцевого значення, від місцевих органів виконавчої влади до органів місцевого самоврядування, по-третє, завершити фінансову децентралізацію, встановивши прямі відносини між державним бюджетом та бюджетами всіх територіальних громад, по-четверте, створити передумови для масштабної реформи системи адміністративно-територіального устрою України, визначивши її низовий рівень – рівень територіальної громади як територіальну основу місцевого самоврядування.

Слід констатувати, що сучасний стан процесу формування ОТГ, з огляду на стислі строки, що відводяться для його завершення, не можна вважати цілком задовільним. Так, у травні 2018 року (на четвертому році реформи) в Україні нараховувалося лише 733 ОТГ, в яких проживало 15% від населення України, а це

менше половини від запланованої на 2020 рік кількості [3], а на 01 листопада 2018 року – 838, що становить близько 60% від запланованої на 2020 рік кількості [4].

Така ситуація обумовлена низкою об'єктивних та суб'єктивних чинників, зокрема: спротивом процесу децентралізації з боку регіональних (в першу чергу – районних) владних структур; недолугістю існуючого адміністративно-територіального поділу, що дістався Україні у спадщину від радянського устрою та інколи заважає; об'єднанню територіальних громад довкола центрів «економічного тяжіння»; недосконалістю законодавчої бази реформування, що призводить до правових колізій, невизначеності у питаннях розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування ОТГ та органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування районного рівня, дублювання їх функцій; відсутності належного економічного обґрунтування доцільності об'єднання в ОТГ, що призводить до небажання «багатих» територіальних громад об'єднуватися з «бідними» та до побоювань щодо концентрації коштів лише для соціально-економічного та культурного розвитку адміністративного центру ОТГ, а також щодо недофінансування закладів освіти, охорони здоров'я, культури та спорту, об'єктів інфраструктури за межами таких центрів; зростанням корупційних ризиків у зв'язку з появою ще однієї ланки у правління в системі місцевого самоврядування, особливо у сфері земельних відносин при вирішенні питань землевідведень та межування (див., наприклад, [5]) тощо.

Серед цих чинників на особливу увагу заслуговують ризики обмеження участі значної частини членів ОТГ у вирішенні питань життєдіяльності як ОТГ в цілому, так і окремих населених пунктів, що входять до її складу і не є адміністративним центром. Такі ризики обумовлені їх просторовим віддаленням від центру прийняття рішень (ради ОТГ та голови ОТГ) і складністю, в силу цього, застосування передбачених законом організаційних форм, які б забезпечили можливість впливу всіх членів ОТГ на процес прийняття управлінських рішень. Так, досить проблематичним уявляється проведення у великих ОТГ (а деякі з них охоплюють територію всього району, зокрема, у 5 районах 5 областей усі територіальні громади району об'єдналися в одну ОТГ: Апостолівський Дніпропетровської області, Оріхівський Запорізької області, Горностаївський Херсонської області, Летичівський Хмельницької області, Куликівський Чернігівської області [6]), наприклад, громадських слухань, звітів голови ОТГ та звітів депутатів ради ОТГ, загальних зборів жителів та інших форми участі членів ОТГ у вирішенні питань місцевого значення. При цьому запровадження інституту старостів не лише не знімає проблеми, а й навпаки, на практиці дозволяє підмінити колективний інтерес жителів населеного пункту інтересами особи, яка займає посаду старости або ж корпоративними інтересами, які репрезентує староста.

Зазначене свідчить про доцільність та необхідність наукового дослідження можливих шляхів подолання таких негативних факторів, які негативно впливають на розвиток партисипативної демократії в ОТГ, що сприятиме дотриманню вимог

Додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади [7]. Ключового значення в цьому контексті набуває, як вбачається, питання щодо розбудови за територіальною ознакою внутрішньої структури ОТГ та визначення статусу її територіальних підрозділів – жителів окремих населених пунктів, що входять до її складу.

В організаційному аспекті ОТГ може бути поділена на дільниці (округи тощо) межі яких співпадають з межами територіальних громад, які об'єдналися в ОТГ (як варіант – з межами старостинських округів). Ці дільниці можуть слугувати територіальною основою для розбудови системи органів самоорганізації населення (дільничних комітетів), що формуються у порядку визначеному Законом України «Про органи самоорганізації населення» [8]. До завдань таких органів самоорганізації Закон відносить:

- 1) створення умов для участі жителів у вирішенні питань місцевого значення в межах Конституції і законів України;
- 2) задоволення соціальних, культурних, побутових та інших потреб жителів шляхом сприяння у наданні їм відповідних послуг;
- 3) участь у реалізації соціально-економічного, культурного розвитку відповідної території, інших місцевих програм.

А з метою успішного вирішення цих завдань органи самоорганізації населення (дільничні комітети) можуть наділятися радою ОТГ частиною власних повноважень з одночасною передачею йому додаткових коштів, а також матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для здійснення цих повноважень.

Запровадження в практику ОТГ інституту органів самоорганізації населення дозволить, як вбачається, нівелювати негативні наслідки для розвитку партисипативної демократії, що виникають при створенні ОТГ. В той же час це потребує здійснення в кожній ряду заходів організаційного та правового характеру.

По-перше, доцільно внести до Закону України «Про органи самоорганізації населення» певні доповнення, що передбачали б формування дільничних комітетів, спрощення процедури їх створення та можливість наповнення цього інституту повноваженнями в обсязі, достатньому для виконання покладених на них Законом завдань. Зрозуміло, потребує деталізації і коло завдань цих органів. при цьому можна було б скористатися зарубіжним досвідом, зокрема досвідом Польщі, де подібний інститут отримав широке поширення в містах. Так, наприклад, до завдань дільниць (дільничних рад) статутне право міста Люблін відносить:

- висловлення думки жителів дільниці щодо влади міста Любліна;
- висновок у всіх важливих для жителів дільниці питаннях;
- висловлення думок та подання пропозицій щодо функціонування організаційних підрозділів міської влади Любліна, що діють в дільниці;
- надання думки про функціонування комунікації в дільниці;
- подання коментарів та заяв до проектів з планування зони, включаючи діль-

ницю або її частину;

- подання коментарів та пропозицій щодо продажу комунальної нерухомості в дільниці;
- співпраця з комітетами міської ради, зокрема надання висновків щодо питань, що стосуються дільниці, спрямовані на розгляд комітетів міської ради;
- постійний контакт з мешканцями дільниці, міста через обов'язки членів Ради;
- співпраця з поліцією, міською поліцією та пожежною службою у сфері забезпечення порядку, громадського порядку, безпеки та протидії соціальній патології в окрузі;
- співпраця з суб'єктами та установами щодо вирішення значних проблем в дільниці;
- проведення та підтримка заходів щодо захисту навколишнього середовища, природи та озеленення в дільниці;
- співпраця з громадськими організаціями та іншими організаціями у створенні в дільниці громадських центрів та громадських клубів для дітей, молоді та інших жителів;
- співпраця з міською радою;
- інформування жителів щодо питань, що стосуються дільниці;
- ініціювання та організація соціальної активності жителів дільниці;
- розвиток різних форм культурного життя в дільниці: фестивалі та групи інтересів;
- спільна організація та підтримка ініціатив, спрямованих на покращення життя жителів дільниці;
- прийом заявок та скарг жителів дільниці.

При цьому Президент міста консультує та інформує раду дільниці, зокрема, про: планування значних інвестицій в дільниці, нанесення вулиць, розміщення, ліквідацію, злиття або перетворення місцевих організаційних підрозділів, тобто навчальних закладів, закладів культури і бібліотеки, рекреаційні та спортивні центри, зміни в маршрутах громадського транспорту; розробка проєктів планів зонування, що охоплюють дільницю або її частину, міську стратегію та довгострокові плани [9].

Подібне коло завдань для таких органів (Rada Osiedla) передбачає і Статут міста Лодзю, деталізуючи їх стосовно сфери просторового розвитку міста та проєктів місцевих планів територіального розвитку під час їх підготовки. Зокрема, вони надають висновки щодо проєктів рішень та інших рішень міської влади у розділі, що стосується житлового фонду, стосовно:

- a) вивчення умов та напрямків просторового розвитку міста та розробки плану місцевого просторового розвитку,
- b) продаж землі та комерційних приміщень, що належать місту,
- c) розміщення муніципальних інвестицій разом з оцінкою їх впливу на навколишнє середовище в районах, що належать місту;
- г) матеріально-фінансових планів будівництва та реконструкції комунальних об'єктів, у тому числі: дороги та вулиці та їх освітлення, водопостачання, каналізація, мережі постачання електроенергії та теплових житлових будинків, спортивне спорядження; матеріально-фінансовий план створення та підтримки міських озе-

лення та рекреаційних зон,

е) розподілу вільних комерційних приміщень, що належать місту,

ф) зміни цільового призначення міських освітніх закладів, охорони здоров'я, культури, соціального забезпечення, спорту та відпочинку,

г) місця розташування торгових, громадських, сервісних і ринкових місць, а також пунктів продажу та споживання алкоголю та зняття дозволів, виданих у цьому відношенні, маршруту ліній місцевого громадського транспорту та розміщення зупинок [10].

Виходячи з аналізу зазначених завдань можна зробити висновок що дільничні комітети в польських містах є допоміжними органами, їх діяльність тісно пов'язана з потребами жителів дільниць та спрямована на активізацію жителів населених пунктів за рахунок більш широкого їх включення у вирішення питань місцевого значення, підвищення ефективності місцевого самоврядування та покращення співпраці між органами місцевого самоврядування і жителів, а також розширення можливостей для громадянського суспільства і місцевих самоврядування. Такий досвід польських міст може бути успішно використаний в ОТГ України.

По-друге, в кожній ОТГ слід розробити та затвердити Статут територіальної громади, який становитиме правову основу для формування та функціонування відповідних органів самоорганізації населення. В Статуті (як варіант: в додатках до Статуту) доцільно закріпити перелік дільниць, їх назву, територіальні межі та завдання і повноваження, що надаються радою ОТГ. На підставі Статуту ОТГ доцільно розробити Типове положення про дільничний комітет і лише після цього приступити до формування їх мережі.

Література:

1. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. №333-р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80/>

2. Конституція України // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 30, ст. 14.

3. Створення об'єднаних територіальних громад в Україні // Слово і діло. Аналітичний портал . URL: <https://www.slovoidilo.ua/2018/05/22/infografika/suspilstvo/stvorennya-ob'yednanyh-terytorialnyh-hromad-ukrayini/>

4. Інвестиційна конференція для громад «Стратегічний розвиток та інвестиції». URL:https://censor.net.ua/news/3095122/v_ukraine_sozdano_838_otg_do_2020_goda_doljno_byt_okolo_1450_zubko

5. Терпение лопнуло: жители села Вилковской ОТГ написали коллективное заявление о преступной деятельности сельского головы. URL: <https://bessarabiainform.com/2018/09/terpenie-lopnulo-zhiteli-sela-vilkovskoj-otg-napisali-kollektivnoe-zayavlenie-o-prestupnoj-deyatelnosti-selskogo-golovy/>

6. Що робити з районами, які повністю реформувалися в ОТГ. URL: <http://otg>

cn.ua/2017/10/05/news-gromady/shho-robyty-z-rajonamy-yaki-povnistyu-reformuvaty-s-v-otg/

7. *Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади: Міжнародний документ від 16 листопада 2009 року. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_946.*

8. *«Про органи самоорганізації населення». Закон України від 11 липня 2001 року. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2625-14>.*

9. *Люблін місто натхнення. URL: <https://lublin.eu/rady-dzielnic/czym-zajmuje-sie-rada-dzielnicy/>*

10. *Statut miasta Lodzi. URL: <https://uml.lodz.pl/dla-mieszkancow/o-miescie/herb-logo-i-symbole-lodzi/statut-miasta-lodzi/>*

**Янчук Артем Олександрович,
Державний секретар Міністерства охорони здоров'я України,
доктор юридичних наук**

РЕФОРМА СФЕРИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Система охорони здоров'я є однією із проблемних галузей в Україні. Саме тому її модернізація в умовах децентралізації виявилася водночас складним і суперечливим завданням. Концептуально обґрунтована програма реформування сфери охорони здоров'я зорієнтована на забезпечення громадян гарантованим доступом до якісних медичних послуг на будь-якому рівні.

Децентралізація влади у сфері охорони здоров'я сприяє визначеному законодавством розподілу повноважень, відповідно до якого, органи місцевого самоврядування відповідають за управління закладами охорони здоров'я, організацію їх матеріально-технічного та фінансового забезпечення, організацію медичного обслуговування та харчування в комунальних оздоровчих закладах, забезпечення в межах наданих повноважень доступності та безоплатності медичного обслуговування на відповідній території, а також розвитку усіх видів медичного обслуговування, зокрема розвитку мережі закладів охорони здоров'я, сприяння підготовці та підвищенню кваліфікації спеціалістів [1]. Отже, не викликає сумніву, що органи місцевого самоврядування є однією із ключових ланок управління системою охорони здоров'я України.

Також, трансформація охорони здоров'я включає секторальну децентралізацію, якою передбачено розмежування медичного обслуговування відповідно до рівнів адміністративно-територіального устрою:

- первинний (громада) включає амбулаторію, фельдшерсько-акушерський пункт в кожній громаді (основні медичні послуги і профілактика);
- вторинний (район) утворення 3-4 госпітальних округів на кожну область (кількість населення округу – не менше 150 тис.);

– третинний (регіон) спеціалізована медицина (онкоцентри, кардіоцентри та ін.) [2].

Разом з тим, повноцінне виконання повноважень муніципальними органами неможливо без запровадження нової моделі фінансування закладів охорони здоров'я.

З огляду на це, реформою передбачено, що на місцевому рівні бюджетні кошти будуть спрямовуватись на реалізацію місцевих програм і покращення якості роботи закладів охорони здоров'я, а, зокрема на державному рівні фінансуватиметься програма медичних гарантій [3; с. 8].

Слід зазначити, що Законом України «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення» визначено перелік та обсяг медичних послуг і лікарських засобів, надання яких гарантується за рахунок коштів Державного бюджету України [4]. Щорічний обсяг коштів на реалізацію програми медичних гарантій визначається Законом України про Державний бюджет України у розмірі не менше 5 відсотків ВВП України [4].

Внесені Верховною Радою зміни наприкінці 2014 р. до Бюджетного і Податкового кодексів посилили фінансову децентралізацію, а саме збільшили обсяги місцевих бюджетів і стимулювали до об'єднання громад. Наприклад, за січень-грудень 2017 р. власні доходи місцевих бюджетів 366-ти об'єднаних територіальних громад, які перейшли на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом, зросли на 87 відсотків та склали 9,3 млрд грн. (+4,3 млрд грн) порівняно з аналогічним періодом 2016 р. [2]. Зазначені позитивні результати свідчать про можливість органів місцевого самоврядування спрямовувати кошти на фінансування інфраструктурних програм, зокрема медичної галузі.

Також, відповідно до Закону України «Про підвищення доступності та якості медичного обслуговування у сільській місцевості» [5], держава виділяє у вигляді додаткової субвенції місцевим бюджетам 5 млрд грн. на покращення інфраструктури закладів охорони здоров'я у сільській місцевості [3; с. 38].

Доцільно відзначити, що з метою запровадження стандартів якості медицини у сільській місцевості, попри побоювання громадян щодо скорочення кількості закладів охорони здоров'я – розпочато будівництво 38 нових сільських амбулаторій із запланованих 512 на загальну суму 2,7 млрд грн. у всіх регіонах України [6].

У контексті реформування системи охорони здоров'я одним із завдань визначено питання госпітальних округів, які передбачають спеціальні вимоги до зон обслуговування: 1) прибуття до багатопрофільних лікарень інтенсивного лікування не повинно перевищувати 60 хвилин; 2) така зона обслуговування повинна бути еквівалентна радіусу зони обслуговування 60 кілометрів за умови наявності доріг з твердим покриттям [7]. Отже, діяльність госпітальних округів стала підґрунтям гарантованого забезпечення ефективного управління медичною інфраструктурою в умовах децентралізації.

Крім того, для координації рішень та розробки пропозицій і рекомендацій щодо реалізації на рівні госпітального округу державної політики у сфері охорони

здоров'я, а також щодо організації та фінансування медичної допомоги в госпітальному окрузі запроваджено створення госпітальних рад.

З огляду на те, що представники органів місцевого самоврядування виступають членами ради, це надає їм додаткові умови безпосередньо на місцях впливати на надання громадянам належної медичної допомоги.

Оновлені дані свідчать про підвищення доступності та якості медичного обслуговування у сільській місцевості та зростання кількості госпітальних округів. Так, порівняно з минулим роком утворено 27 нових госпітальних округів, у вересні 2018 р. встановлено позначку у 87, територіально розташованих у 22 регіонах України [8; с. 32].

Отже, трансформація органів місцевого самоврядування в Україні сприяє удосконаленню наявної системи управління і розширенню їх повноважень, зокрема в питанні системного оновлення сфери охорони здоров'я, що демонструє позитивні результати перебудови медичної галузі на місцях. Безперечно, ще зарано говорити про досягнення мети реформування, однак доцільно констатувати системні зрушення у бік визначених світових стандартів.

Література:

1. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>;
2. Офіційний сайт національного проекту Децентралізація: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://decentralization.gov.ua/health/gallery#gallery-1>;
3. Як організувати систему надання первинної медичної допомоги на місцевому рівні. Операційне керівництво / Баценко Д., Брагінський П., Бучма М. та Міністерство охорони здоров'я України, Проект USAID «Реформа ВІЛ-послуг у дії», ТОВ «Агентство «Україна». – К., 2018. – 368 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/266/4992.pdf>;
4. Закон України «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення» від 19.10.2017 № 2168-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2168-19>;
5. Закон України «Про підвищення доступності та якості медичного обслуговування у сільській місцевості» від 14.11.2017 № 2206-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2206-19>;
6. Урядовий портал [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/v-ukrayini-vzhe-rozpochato-budivnictvo-38-novih-silskih-ambulatorij-gennadij-zubko>;
7. Постанова КМУ «Про затвердження Порядку створення госпітальних округів» від 30.11.2016 р. № 932 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npsas/249582611>;
8. Моніторинг процесу децентралізації та реформування місцевого самоврядування: Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-кому-

Гіряк Володимир Олегович
заступник голови Львівської обласної ради,
аспірант кафедри конституційного права
ЛНУ імені Івана Франка

КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ ЯК ОСНОВА ПЛАНУВАННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ МІСТА

На сучасному етапі перед Україною постало важливе та непросте завдання, пов'язане із забезпеченням реальної здатності територіальних громад вирішувати питання місцевого значення, задовольняти соціально-культурні, економічні та інші потреби населення. Одну з головних ролей у здійсненні цієї складної задачі повинна відіграти комунальна власність як економічна та матеріальна основа місцевого самоврядування. Саме від ефективного управління комунальним майном залежать сталий розвиток територіальної громади, зміцнення її фінансово-економічної самостійності, належне виконання повноважень самоврядними органами, а також забезпечення гідного життєвого рівня членів громади і захисту їхніх інтересів як споживачів муніципальних послуг.

Загальновідомо, що історія розвитку людства пов'язана з розвитком населених пунктів, перш за все, міст. Саме у містах були зосереджені промислові потужності, культурні, наукові центри, у них відображались досягнення людської думки та недоліки цивілізації.

Великі міста є центрами концентрації виробничих, інвестиційних, інноваційних та людських ресурсів. Від того, наскільки успішно ними вирішуються проблеми управління міським господарством, залежать результати не лише їх соціально-економічного розвитку, але і поступ регіону та країни в цілому.

Вбачається, що для визначення оптимальних шляхів вирішення завдань соціально-економічного розвитку великого міста необхідно максимально активізувати використання інтелектуального, професійного, організаційно-управлінського ресурсу. На думку фахівців, рівень урбанізації території і форми її реалізації справляють особливий вплив на стан місцевого господарства, економічне зростання та можливості вирішення завдань економічного і соціального розвитку за рахунок використання наявного та залученого потенціалу [1, с. 5].

Потрібно визнати, що теперішній стан місцевого господарства характеризується неналежним кадровим, матеріальним та іншим ресурсним забезпеченням, яке є необхідним для здійснення визначених законом завдань та повноважень органів місцевого самоврядування. Крім того, можна вести мову про недоліки управління

житлово-комунальним господарством, системами енергетичного, паливного, водного забезпечення та соціальної інфраструктури. Поглиблюються диспропорції у соціально-економічному розвитку сільських, селищних, міських територіальних громад. Попри здійснення бюджетної децентралізації в країні, місцева влада працює в умовах недостатнього власного фінансування та значної залежності від державного бюджету. На думку вчених, негативні явища на муніципальному рівні багато в чому зумовлені відсутністю повноцінного планування соціально-економічного розвитку територій [2, с. 245].

На сьогоднішній день, у наукових дослідженнях значна увага приділяється правовому режиму майна державної та приватної форм власності, проте муніципально-правові аспекти управління об'єктами комунальної власності висвітлені недостатньо. Зокрема, ґрунтовного наукового аналізу потребують питання потенціалу комунальної власності, як матеріальної основи планування соціально-економічного розвитку сільських, селищних, міських громад.

Нагадаємо, що комунальна власність є правом територіальної громади володіти, користуватися та розпоряджатися майном, що їй належить, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування. Відповідно до пункту 22 частини 1 статті 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (далі – Закон) виключно на пленарних засіданнях сільських, селищних, міських рад вирішуються питання щодо затвердження програм соціально-експериментального та культурного розвитку, цільових програм з інших питань місцевого самоврядування [3].

Як слушно зауважують фахівці, природа місцевих рад первинного рівня як представницьких органів місцевого самоврядування особливо виразно виражається у повноваженнях, які характеризують їх як суб'єктів права комунальної власності [4, с. 91]. До таких повноважень сільських, селищних, міських рад, крім вищезазначених, зокрема, відносяться: прийняття ними рішень щодо відчуження відповідно до закону комунального майна; затвердження місцевих програм приватизації, а також переліку об'єктів, які не підлягають приватизації тощо (п. 30 ч. 1 ст. 26 Закону).

Крім того, відповідно до підпункту 1 пункту «а» статті 27 Закону, до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належить підготовка, організація виконання та контроль за виконанням програм соціально-економічного та культурного розвитку сіл, селищ та міст, а також цільових програм з інших питань [3]. Із змісту цього пункту слідує, що основним різновидом програм, які розробляються виконавчими органами відповідних рад, є програми, спрямовані на забезпечення збалансованого соціально-економічного розвитку територій, тобто стосуються всіх сфер господарського і соціально-культурного будівництва у селах, селищах та містах. Щодо цільових програм з інших питань, то вони здебільшого спрямовані на вирішення певних питань в окремій галузі місцевого господарства та надання послуг (житлово-комунальне господарство, побутове, торговельне обслуговування, транспорт і зв'язок, охорона довкілля, освіта, культура, охорона здо-

ров'я, соціального захист та зайнятість населення тощо). В процесі розробки та організації виконання цих програм виконавчі органи відповідних рад реалізують переважно більшість своїх повноважень, якими вони наділені відповідно до глави 2 «Повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад» Закону про місцеве самоврядування України [4, с. 93].

Об'єкти, які належать до державної та муніципальної (комунальної) власності відносять в науковій літературі до публічної власності, однак інститут комунальної власності ще не отримав належного законодавчого врегулювання [2, с. 246]. Попри закріплення в законодавчих актах окремих повноважень органів місцевого самоврядування, при практичній реалізації прав власника вони стикаються з відсутністю чіткого механізму планування соціально-економічного розвитку.

Проблеми правового забезпечення управління комунальною власністю досліджували вітчизняні вчені К.І. Апанасенко, О.В. Батанов, В.І. Борденюк, Р.Ф. Гринюк, В.В. Кравченко, В.К. Мамутов, Л.А.Музика, О.О. Первомайський, В.Ф. Погорілко та інші. Слід виокремити докторське дисертаційне дослідження В.А. Устименка «Власність територіальної громади міста (господарсько-правові аспекти)» [5].

Проте на сьогодні майже відсутні фундаментальні дослідження з питань управління власністю територіальної громади (зокрема, громади великого міста) через призму науки муніципального права. Досі нерозкритими залишаються питання визначення муніципально-правової сутності власності міської територіальної громади, муніципально-правового режиму об'єктів комунальної власності міста в контексті планування та здійснення його соціально-економічного розвитку тощо

Слід зазначити, що власність територіальної громади міста як різновид комунальної власності (ст. 142 Конституції України) за своєю сутністю є публічною, оскільки спрямована на задоволення публічних інтересів членів територіальної громади (певного колективу людей, об'єднаних постійним місцем проживання у межах міста) як суб'єктів права комунальної власності [5, с. 1-2]. Загалом, вбачається, що застосування саме муніципально-правового підходу надасть можливість розглянути відносини міської комунальної власності за участю територіальної громади та інших суб'єктів з позицій правового забезпечення управління міським господарством, у контексті планування та вирішення проблем соціально-економічного розвитку міста.

В Україні, на сучасному етапі здійснення децентралізації публічної влади, об'єднання територіальних громад, для місцевих органів влади, особливо в великих містах, важливо розуміти, що комунальне майно є тим цінним, стратегічним активом, яким потрібно ефективно управляти для збільшення прибутку та вирішення нагальних соціальних та економічних проблем громади.

Література:

1. Богачов С.В. Економіко-правові проблеми розвитку великих міст та агломерацій в Україні : [монографія] / С.В. Богачов, М.В. Мельникова, В.А. Устименко та ін.

– Харків: Видавництво «НТМТ», 2015. – 247 с.

2. *Право комунальної власності: сучасний погляд та перспективи розвитку: моногр. / за заг. ред. В.А. Устименка; НАН України, Ін-т економіко-правових досліджень. – Д.: ІЕП НАН України, 2013. – 524с.*

3. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. // *Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170 (зі змінами)*

4. *Теліпко В.Е., Панасюк С.А. Науково-практичний коментар Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» - К.: Центр учбової літератури, 2011. – 400с.*

5. *Устименко В.А. Власність територіальної громади міста (господарсько-правові аспекти): Автореферат дис. ... докт. юрид. наук за спец. 12.00.04 / В.А. Устименко. – Донецьк, 2007. – 36 с.*

**Потапенко Сергій Анатолійович,
спеціаліст юридичного відділу Білоцерківської
районної ради Київської області
аспірант АПСВТ**

ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ ПЛАТИ ЗА ЗЕМЛЮ КОМУНАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Після набрання чинності Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [5], з 2015 по жовтень 2018 року в Україні утворено 705 об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ). Реформа децентралізації демонструє легко вимірювані успіхи. Місцеві бюджети зросли на 123,4 млрд грн: з 68,6 млрд в 2014 до 192 млрд грн. в 2017 році. Частка місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України постійно зростає і на кінець 2017 року склала 51,2 % (у 2015 році - 45,6%). До складу цих ОТГ увійшли 3399 місцевих рад, в яких проживають 6,4 млн осіб [8].

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, ст. 142]. Слід зазначити, що плата за землю, яка входить до складу податку на майно займає вагомe місце у надходженнях до місцевих бюджетів ОТГ. Платою за землю є загальнодержавний податок, який справляється у формі земельного податку та орендної плати за земельні ділянки державної та комунальної власності.

Якщо ставка земельного податку за землі комунальної власності визначається рішенням органу місцевого самоврядування про встановлення місцевих податків і зборів, то орендна плата це єдиний податок в Україні розміри якого з площі угідь зазначені не у Податковому кодексі, а визначаються договором оренди землі.

Для визначення розміру земельного податку та орендної плати за користу-

вання земельними ділянками державної та комунальної власності обов'язково проводиться нормативна грошова оцінка. Якщо в межах населених пунктів ОТГ нормативна грошова оцінка проведена та затверджена і тому не виникає проблем з правильним визначенням розміру земельного податку чи орендної плати, то за межами населених пунктів ситуація інша.

На виконання розпорядження Кабінету Міністрів України від 31 січня 2018 року № 60-р [7] Державною службою з питань геодезії, картографії та кадастру проведено формування земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності в межах, визначених перспективним планом формування територій громад, шляхом проведення інвентаризації земель сільськогосподарського призначення державної власності та проведено передачу зазначених земельних ділянок у комунальну власність відповідних об'єднаних територіальних громад.

В результаті, станом на вересень 2018 року, 479 ОТГ стали власниками земельних ділянок сільськогосподарського призначення загальною площею 938,7 тис. гектарів, які розташовані за межами населених пунктів. Включення цих земель в межі населеного пункту або виготовлення технічної документації з нормативної грошової оцінки на такі земельні ділянки займуть тривалий час та відповідні затрати. Однак отримані землі мають використовуватися за цільовим призначенням та за плату, яка визначається рішенням сільської, селищної або міської ради ОТГ. Саме при визначенні розміру земельного податку або орендної плати за користування такими земельними ділянками органи місцевого самоврядування ОТГ стикаються з недоліками чинного законодавства.

З одного боку, Закон України «Про оцінку земель» встановлює обов'язкове проведення нормативної грошової оцінки при визначенні розміру земельного податку або орендної плати за земельні ділянки комунальної власності [6, ст. 13]. Але її проведення займає достатньо тривалий час і затверджується така технічна документація із нормативної грошової оцінки відповідною районною радою. А також на практиці не у кожній ОТГ є вільні кошти для оплати такої документації. Але при цьому всьому принципи, встановлені земельним законодавством [2, ст. 5] вимагають проведення польових робіт на землях сільськогосподарського призначення та обов'язкове справляння плати за використання землі [2, ст. 206].

З іншого боку, Податковий кодекс України (далі – ПК України) передбачає, що для визначення розміру земельного податку та орендної плати використовується нормативна грошова оцінка земельних ділянок [3, п. 289.1 ст. 289]. Як ми бачимо ця правова норма стосується земельних ділянок всіх форм власності і тому вона є загальною по відношенню до ст. 13 Закон України «Про оцінку земель». Але цей Кодекс передбачає можливість визначення розміру орендної плати або земельного податку за користування земельними ділянками державної або комунальної власності нормативну грошову оцінку яких не проведено. Він зазначає, що розмір орендної плати встановлюється у договорі оренди але річна сума платежу не може

бути меншою за розмір земельного податку [3, пп. 288.5.1, п. 288.5, ст. 288]. При цьому, ставка податку за земельні ділянки, нормативну грошову оцінку яких проведено, встановлюється для сільськогосподарських угідь - не менше 0,3 відсотка та не більше 1 відсотка від їх нормативної грошової оцінки [3, п. 274.1, ст. 274]. А ставка податку за земельні ділянки, розташовані за межами населених пунктів, встановлюється у розмірі не більше 5 відсотків від нормативної грошової оцінки одиниці площі ріллі по Автономній Республіці Крим або по області, а для сільськогосподарських угідь - не менше 0,3 відсотка та не більше 5 відсотків від нормативної грошової оцінки одиниці площі ріллі по Автономній Республіці Крим або по області [3, п. 277.1, ст. 277].

Отже, органи місцевого самоврядування ОТГ на практиці стикаються з ситуацією, коли подібні правовідносини врегульовані різними законодавчими актами однакової юридичної сили, які є одночасно чинними але їх положення містять різні правові приписи. В правовій доктрині таке явище отримало назву «колізія правових норм».

У більшості випадків подолання колізій здійснюється шляхом використання колізійних норм або вироблених теорією права колізійних принципів, коли «кожний наступний акт скасовує дію попереднього з того ж питання», «спеціальна норма (закон) скасовує дію загальної норми (закону)», «у випадку суперечності застосовуються норми, що мають більш високу юридичну силу». Значно складнішою є проблема подолання складних випадків колізій, які виникають при співпадінні (збігові) колізійних принципів, оскільки це призводить до конкуренції колізійних правил.

При змістовно-темпоральній колізії в конкуренції перебувають два колізійних принципи: темпоральний принцип і змістовний принцип, який означає, що спеціальна норма (старіша норма) скасовує дію загальної норми [9, с. 66].

Закон України «Про оцінку земель» був прийнятий 11 грудня 2003 року він містить Розділ II «Засади оцінки земель» в який входить ст. 13 «Обов'язкове проведення грошової оцінки земельних ділянок». Це дає нам підстави стверджувати, що ст. 13 цього Закону містить спеціальну правову норму.

ПК України був прийнятий 02 грудня 2010 року, він регулює відносини, що виникають у сфері справляння податків і зборів, зокрема визначає вичерпний перелік податків та зборів, що справляються в Україні, та порядок їх адміністрування, платників податків та зборів, їх права та обов'язки, компетенцію контролюючих органів, повноваження і обов'язки їх посадових осіб під час адміністрування податків, а також відповідальність за порушення податкового законодавства [3, ст. 1].

З вищевикладеного слідує, що правові норми, передбачені ст. 13 Закон України «Про оцінку земель» та ст. ст. 288, 274, 277 ПК України перебувають у змістовно-темпоральній колізії.

Неоднозначною також видається з цього приводу і судова практика. Так Верховний Суд України у справі № 3-70 гс 15 зазначив, що нормативна грошова оцінка земель є основою для визначення розміру орендної плати для земель держав-

ної та комунальної власності, оскільки при укладенні договору оренди землі вона проведена не була, розмір орендної плати визначений не правильно, а тому договір у цій частині суперечить приписам чинного законодавства [11]. Цей договір був визнаний судом недійсним.

В іншій справі Верховний Суд України виходив з того, що обов'язок зі сплати орендної плати є нормативно регульованим і не може визначатися чи змінюватися та припинятися сторонами договору за власним волевиявленням з порушенням умов та порядку, передбачених чинним законодавством. Через не проведення нормативної грошової оцінки землі, яка передавалась в оренду за спірним розпорядженням та договором, істотно знижується орендна плата за використання землі, що призводить до ненадходження коштів до бюджету. В результаті укладений договір оренди землі був визнаний судом недійсним [12].

У справі № 3-41гс15 Верховний Суд України зазначив, що згідно з ч. 1 ст. 15 Закону України «Про оренду землі» однією з істотних умов договору оренди землі є орендна плата із зазначенням її розміру, індексації, форм платежу, строків, порядку її внесення і перегляду та відповідальності за її несплату. Оскільки законодавець чітко визначив, що нормативна грошова оцінка земель є основою для визначення розміру орендної плати для земель державної та комунальної власності, то її визначення без проведення нормативної грошової оцінки є порушенням вимог чинного законодавства та істотних умов договору оренди землі. З цих підстав договір оренди землі був визнаний судом недійсним [10].

Протилежно іншою була правова позиція Верховного Суду у справі №911/1101/17, де з врахуванням практики Європейського суду з прав людини про те, що ризик будь-якої помилки державного органу повинен покладатися на саму державу, а помилки не можуть виправлятися за рахунок осіб, яких вони стосуються, суд дійшов висновку, що орендар покладалася на легітимність добросовісних дій державного органу, не вчиняв жодних порушень, діяв правомірно і мав справедливі очікування про те, що орган державної влади діяв у межах наданих йому повноважень та у спосіб, визначений законом. Тому Верховний Суд прийшов до висновку, що порушення щодо видачі оспорюваних розпоряджень без затвердження документації з нормативної грошової оцінки було допущене самим державним органом. В результаті позов прокурора був залишений без розгляду а договір оренди землі чинним [13].

Проаналізувавши судову практику ми можемо зрозуміти, що суди переважно застосовували приписи законодавства про обов'язковість проведення нормативної грошової оцінки земель державної та комунальної власності. Застосування принципів подолання темпоральних або змістовних колізій у порушеному нами питанні не виправить проблемну ситуацію та на практиці призведе до подальшого визначення розміру орендної плати за користування земельними ділянками комунальної власності ОТГ без проведення нормативної грошової оцінки.

Проведене нами дослідження дає нам підстави стверджувати, що дана темпорально-змістова колізія може бути вирішена лише шляхом внесення змін до Закону України «Про оцінку земель». Тому, ми пропонуємо доповнити ч. 1 ст. 13

Закону України «Про оцінку земель» абзацом 2 наступного змісту:

«Виходячи з наявних фінансових ресурсів державного і місцевого бюджетів органи державної влади та органи місцевого самоврядування з метою визначення розміру земельного податку або орендної плати за земельні ділянки державної та комунальної власності можуть проводити їх нормативну грошову оцінку і після передачі їх в користування (оренду). В таких випадках, до проведення нормативної грошової оцінки, розмір земельного податку або орендної плати має визначатися згідно з положеннями Податкового кодексу України».

Література:

1. Конституція України від 28 червня 1996р. № 254/к/96-ВР / Відомості Верховної Ради України. – 1996, №30, ст.141.
2. Земельний кодекс України: Закон України від 25 жовтня 2001 р. № 2768-III / Відомості Верховної Ради України. – 2002, № 3-4, ст. 27.
3. Податковий кодекс України: Закон України від 2 грудня 2010 р. № 2755-VI / Відомості Верховної Ради України. – 2011, № 13-14, № 15-16, № 17, ст. 112.
4. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997р. №280/97-ВР / Відомості Верховної Ради України. - 1997, №24, с. 170.
5. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII / Відомості Верховної Ради України. – 2015, № 13, ст. 91.
6. Про оцінку земель: Закон України від 11 грудня 2003 р. № 1378-IV / Відомості Верховної Ради України. – 2004, № 15, ст. 229.
7. Питання передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності у комунальну власність об'єднаних територіальних громад: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 31 січня 2018 р. №60-р / Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/npras/pitannya-predachi-1>.
8. Донченко К. Сценарії децентралізації. Що очікує ОТГ після 2020 року. 03.07.2018 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://biz.censor.net.ua/r3074295>.
9. Москалюк О.В. Співвідношення змістовного та темпорального принципів подолання колізій норм права: традиційний та новітній підходи. Часопис Київського університету права. – 2010, № 4, с. 65-69.
10. Постанова Верховного Суду України від 08.04.2015р, справа № 3-41цс15 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/43578697/>.
11. Постанова Верховного Суду України від 20.05.2015р., справа № 3-70цс15 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/44807153/>.
12. Постанова Верховного Суду України від 11.05.2016 р., справа № 6-824цс16 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/57677841/>.
13. Постанова Верховного Суду від 13.06.2018 р., справа № 911/1101/17 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/74720748/>.

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

НАЛЕЖНЕ ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРОЦЕСУ МІСЦЕВИХ РЕФЕРЕНДУМІВ ЯК НЕОБХІДНА УМОВА ПРОВЕДЕННЯ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ

Однією із пріоритетних форм місцевого безпосереднього народовладдя виступають місцеві референдуми. Стаття 38 Конституції України передбачає право громадян брати участь у всеукраїнському та місцевих референдумах. Місцеві референдуми відіграють важливу роль, оскільки дозволяють членам територіальної громади, що мають право голосу, приймати або затверджувати нормативні положення та інші найважливіші рішення місцевого значення шляхом таємного голосування.

6 листопада 2012 року Верховна Рада України прийняла Закон України «Про всеукраїнський референдум, у п. 4 Прикінцевих положень якого було зазначено, що «визнати з дня офіційного оприлюднення цього Закону таким, що втратив чинність, Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми»». Закон України «Про всеукраїнський референдум» був оприлюднений 28 листопада 2012 р. і потрібно констатувати, що відтоді правове регулювання порядку проведення місцевих референдумів в Україні відсутнє.

Принагідно зазначимо, що на сьогодні законодавче регулювання порядку організації та проведення всіх видів референдумів в Україні відсутнє, адже 26 квітня 2018 року Конституційний Суд України у своєму Рішенні № 4-р/2018 визнав Закон України «Про всеукраїнський референдум» від 6 листопада 2012 р. №5475-VI неконституційним [1].

Як слушно зазначає О. В. Скрипнюк, особливої уваги заслуговує інститут місцевого референдуму, адже, насправді, демократія завжди починається не згори, а з територіальної громади. Власне, саме з індивіда і територіальної громади починається і громадянське суспільство [2, с.38].

Згідно із статистичними даними, зібраними в ході дослідження, яке було проведено протягом липня-листопада 2016 року Лабораторією законодавчих ініціатив в рамках Програми USAID «РАДА: відповідальність, підзвітність, демократичне парламентське представництво», з 1991 по 2012 роки було проведено 153 імперативних місцевих референдумів. 22 ініціативи не відбулися. Консультативні референдуми (дорадчі опитування) не проводилися, хоча ініціювалися двічі [3].

На сьогодні правове регулювання місцевих референдумів в Україні зводиться до Розділу 3 Конституції України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Конституція України визначає лише основні засади проведення референдумів.

Відповідно до п. 20 ч. 1 ст. 92 Конституції України виключно законами України визначаються організація та порядок проведення виборів та референдумів. Постає нагальне питання, як на законодавчому рівні належним чином врегулювати порядок проведення місцевих референдумів?

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» містить неузгодженості щодо того, яким законом має регулюватися організація та проведення місцевого референдуму. Так, ч. 5 ст. 7 вказує на те, що порядок призначення та проведення місцевого референдуму, а також перелік питань, що вирішуються виключно референдумом, визначаються законом про референдуми. А у ч. 2 ст. 78 передбачено, що порядок проведення місцевого референдуму щодо дострокового припинення повноважень ради визначається законом про місцеві референдуми.

Слушною є думка О. В. Скрипнюка про те, що прийняття двох спеціальних законів про референдуми різних рівнів є кроком у напрямі деконсолідації вітчизняного законодавства про референдуми. Справді, питання підготовки, проведення та встановлення результатів всеукраїнського і місцевого референдумів є однорідними за своєю правовою природою та характером регулювання, а переважна більшість процедур при проведенні двох вищезазначених референдумів є подібними. Виходячи з цього, було б доцільно відповідні питання вирішувати в межах одного законодавчого акта [2, с.43].

Кардинально іншої точки зору щодо необхідності законодавчого регулювання інституту місцевих референдумів притримуються автори Громадської експертної доповіді «Досвід застосування місцевого референдуму в Україні як складової місцевої демократії». На їх думку, сама необхідність спеціального закону для проведення місцевого референдуму є сумнівною, він, наприклад, відсутній у таких країнах як Бельгія, Люксембург, Італія, Португалія, Фінляндія та Швеція. У цих країнах, як стверджують автори, достатньо конституційного закріплення та окремих розділів у національному законодавстві щодо організації влади на місцях. З огляду на це, відсутність вичерпно виписаної процедури ініціювання та проведення місцевих референдумів за наявності конституційного закріплення та закріплення законом повноважень Ради місцевих депутатів їх проводити, є серйозною підставою для легітимації кримського плебісциту [3].

Важко погодитися з викладеною позицією, оскільки відсутність належного законодавчого регулювання порядку організації та проведення місцевих референдумів є прямим порушенням конституційного права громадян вирішувати питання місцевого значення. При цьому це також обмежує й ряд інших муніципальних прав та свобод. Зокрема, відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5.02.2015 року рішення про добровільне об'єднання територіальних громад приймається сільською, селищною, міською радою або на місцевий референдум виносяться питання щодо підтримки об'єднання територіальних громад. За відсутності правового регулювання порядку проведення місцевих рефе-

рендумів члени територіальної громади позбавлені права безпосередньо вирішувати питання про входження їх територіальної громади до складу об'єднаної.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» в статті 6 також передбачає, що територіальні громади села, селища, міста, що добровільно об'єдналися в одну територіальну громаду, можуть вийти із складу об'єднаної територіальної громади в порядку, визначеному законом. Станом на 31.10.2018 року порядок виходу із складу об'єднаної територіальної громади законодавчо ще не визначений.

Центральна виборча комісія у своїй Постанові від 12 грудня 2016 року № 503 зазначає, що Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» не передбачено можливості зупинення процедури добровільного об'єднання територіальних громад після утворення об'єднаної територіальної громади [4].

У зв'язку з надходженням до Центральної виборчої комісії численних звернень щодо зупинення виборчого процесу перших місцевих виборів, ЦВК зверталася до Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування, зокрема, щодо необхідності визначення у законі процедури виходу територіальних громад сіл, селищ, міст зі складу об'єднаної територіальної громади.

Потрібно погодитися із А. В. Кавунцем та В. В. Дорохом про те, що сама процедура виходу з складу об'єднаної територіальної громади або переходу з однієї об'єднаної територіальної громади в іншу не прописана. Фактично, цієї процедури не існує, і її здійснення матиме вплив не тільки на дану територіальну громаду, а й на всі інші громади, що увійшли до складу об'єднаної територіальної громади, адже після виходу хоча б одного населеного пункту зі складу об'єднаної територіальної громади вона втрачає відповідність до Перспективного плану. Це тягне за собою позбавлення всіх передбачених законом джерел надходжень у вигляді податків, всіх делегованих функцій, державної підтримки і т.і. [5, с.41].

Єдиною можливою на сьогодні законною процедурою виходу територіальної громади з складу об'єднаної була б передбачена п. 7 Прикінцевих та перехідних положень до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», згідно з якою до прийняття закону про адміністративно-територіальний устрій України територіальні громади села, селища, міста, що добровільно об'єдналися в одну територіальну громаду, шляхом місцевого референдуму можуть прийняти рішення про вихід з цієї громади лише за умови наявності фінансово-матеріальної бази, достатньої для забезпечення здійснення кожної з цих громад функцій і повноважень місцевого самоврядування відповідно до цього закону.

Відсутність належного законодавчого регулювання порядку організації та проведення місцевих референдумів є прямим порушенням конституційного права громадян вирішувати питання місцевого значення. Відсутність прописаного в згаданому законі механізму виходу зі складу об'єднаної територіальної громади може в майбутньому спровокувати практику проведення народних віче, зборів громадян щодо

такого виходу і т. п., що не є законним способом виходу територіальної громади за складу об'єднаній та відображенням волі більшості членів територіальної громади.

Окрім цього, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачає низку інших питань, які вирішуються на місцевому референдумі. Зокрема, це рішення про наділення міських рад правами щодо управління майном і фінансовими ресурсами, які є у власності територіальних громад районів у містах (ч. 4 ст. 16), питання про дострокове припинення повноважень сільської, селищної, міської, районної в місті ради (ч. 3 ст. 78), питання про дострокове припинення повноважень сільського, селищного, міського голови (ч. 3 ст. 79) тощо.

Підсумовуючи, варто зазначити, що на сьогодні в Україні питання правового регулювання місцевих референдумів є дуже актуальним, і зважаючи на те, що відбувається реформа місцевого самоврядування, вважаємо, що питання про концепцію майбутнього закону про референдуми повинно стати предметом обговорення в наукових колах та серед громадськості.

Література:

1. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про всеукраїнський референдум» від 26 квітня 2018 р. № 4-р/2018. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.ccu.gov.ua/
2. Скрипнюк О. В. Місцевий референдум як форма забезпечення реального народовладдя / О. В. Скрипнюк // Вісник Національної академії правових наук України. – 2015. – № 1 (80). – С. 37-44.
3. Громадська експерта доповідь у форматі *Shadow Report* «Досвід застосування місцевого референдуму в Україні як складової місцевої демократії», підготовлена Лабораторією законодавчих ініціатив в рамках Програми USAID "РАДА: відповідальність, підзвітність, демократичне парламентське представництво", що виконується Фондом Східна Європа. – К., 2016. [Електронний ресурс] Режим доступу : http://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2016/11/Shadow_Referendum_Edit.pdf
4. Постанова ЦВК від 12 грудня 2016 року № 503 «Про звернення Козяр П.П. від 29 листопада 2016 року, зареєстроване в Центральній виборчій комісії 5 грудня 2016 року за № 21-30-12725». – Режим доступу: <http://www.cvk.gov.ua/pls/acts/getd?id=42898&ptext=>
5. Кавунець А. В. Особливості об'єднання територіальних громад в Україні (регіональний аспект) / Кавунець А. В., Дорох В. В. (вид.друге, доп.), 2016. – 66 с. – Режим доступу: <http://cehrin.org.ua/chrin-ngo/wp-content/uploads/2015/11>

Козут Ольга Володимирівна
доцент кафедри міжнародних відносин та туризму
Хмельницького національного університету,
кандидат юридичних наук, доцент

РОЛЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОЇ БЕЗПЕКИ

Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [1] відносить забезпечення громадської безпеки до одного з основних повноважень органів місцевого самоврядування. У цьому контексті особливої актуальності набувають питання взаємодії населення територіальної громади з органом виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку – Національною поліцією України. Також гостро стоїть і питання імплементації в державно-правову дійсність України позитивної зарубіжної практики діяльності муніципальної поліції.

Насамперед зазначимо, що Закон України «Про Національну поліцію» [2] визначає взаємодію з населенням на засадах партнерства одним із принципів діяльності поліції (ст. 11). Конкретизація такої взаємодії міститься у підзаконних актах. Так, в Інструкції з організації діяльності дільничних офіцерів поліції, затвердженій наказом Міністерства внутрішніх справ України від 28.07.2017 р. [3] напроми взаємодії з населенням регулює окремий розділ. Становленню партнерських засад взаємодії поліції та населення покликаний сприяти і VIII розділ Закону України «Про Національну поліцію», який присвячений громадському контролю поліції. Законодавець виокремив такі форми контролю щодо керівників органів поліції, як звітність (ст. 86), прийняття резолюції недовіри (ст. 87) та взаємодія з представниками органів місцевого самоврядування (ст. 88), а також окремо виділено спільні проекти з громадськістю (ст. 89) та залучення її до розгляду скарг на дії чи бездіяльність поліцейських (ст. 90). Проаналізуємо ці форми контролю.

Звітність полягає, по-перше, у щорічному звіті, який розміщується на офіційних веб-порталах та, по-друге, у регулярному оприлюдненні відповідних статистичних та аналітичних даних. Зазначимо, що законом встановлено вимоги не лише щодо оприлюднення, а і щодо змісту звіту. Але, на нашу думку, доцільно було б розробити такий порядок звітування керівника поліції та керівників територіальних органів поліції перед громадянами, який включав би не лише оприлюднення звіту, а і передбачав можливість для представників громади задавати питання, виявляти проблеми, пропонувати шляхи їх вирішення тощо.

Щодо оприлюднення відповідних даних, то виникає питання про «регулярність». Вважаємо що слід було б закріпити положення про щоденне оприлюднен-

ня таких даних, як це і здійснюється шляхом розміщення щоденних прес-релізів оперативного зведення чергових частин про злочини і події. А з метою реалізації принципу відкритості та прозорості у діяльності поліції доцільно було б закріпити і щорічне проведення керівниками територіальних органів поліції прес-конференцій про діяльність цих органів.

Що ж стосується такої форми громадського контролю як прийняття резолюції недовіри керівникам органів поліції, то необхідно зазначити, що ще на законопроектній стадії не було враховано зауваження Ради Європи щодо передбачення можливості керівнику бути заслуханим у ході процесуальних дій для забезпечення процесуальної справедливості [4]. Тому вважаємо, що доцільно доповнити ст. 87 відповідним положенням про право керівника органу (підрозділу) поліції на виступ на засіданні відповідної ради під час обговорення проекту резолюції недовіри.

Зазначимо також, що підставою прийняття резолюції недовіри можуть бути лише результати оцінки діяльності органу поліції (ч. 1 ст. 87), а основним критерієм такої оцінки є рівень довіри населення (ч. 3 ст. 11), механізм визначення якого врегульовано Порядком проведення оцінки рівня довіри населення до Національної поліції, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 07.02.2018 р. [5]. Передбачено, що така оцінка буде проводитись незалежною соціологічною службою на загальнодержавному рівні – не рідше одного разу на рік, а на територіальному – у разі потреби. Об'єктами оцінки визначено рівень задоволення потреби населення в поліцейських послугах, процеси, що відбуваються в системі Національної поліції та характеристики і результати її діяльності. Але окремі положення зазначеного Порядку вважаємо недосконалими. Зокрема, визначення питань, за якими проводиться дослідження рівня довіри покладається на Національну поліцію, а індикаторів, за якими буде здійснюватись проведення оцінки – на Міністерство внутрішніх справ України. Тобто можна зробити висновок, що система оцінювання носить дещо «відомчий характер». Вважаємо, що краще було б нормативно закріпити складові показники «індекса довіри» або розробити єдину методологію проведення дослідження, щоб можна було б простежувати динаміку змін в оцінці.

Також вважаємо за необхідне зазначити, що в рамках децентралізації влади та реформи місцевого самоврядування гостро постає питання «муніципалізації» поліції. Слід зауважити, що ще у Законі України «Про міліцію» з 04.03.2004 р. до 03.06.2008 р. існувала стаття, присвячена місцевій міліції (ст.7-1). Практика діяльності муніципальних поліцій надзвичайно позитивно зарекомендувала себе у багатьох країнах світу. Створення «муніципальної поліції» / «муніципальної варті» в нашій країні сприятиме, по-перше, посиленню ролі місцевого самоврядування у сфері охорони громадського порядку, та, по-друге, вивільненню Національної поліції від виконання окремих «дрібних» завдань для зосередження зусиль на усунення більш значних небезпек та загроз. Зазначимо, що законопроект «Про муніципальну варту» було зареєстровано у Верховній Раді України ще 18.05.2015 р. [6]

та досить оперативно (21.05.2015 р.) прийнято у першій редакції. Але потім відклали прийняття остаточного рішення і лише 18.09.2018 р. розгляд цього законопроекту було включено до порядку денного дев'ятої сесії Верховної Ради України восьмого скликання [7]. Обмеженість обсягу тез не дозволяє нам детально проаналізувати цей законопроект, тому лише наголосимо на необхідності закріплення положення про те, що створення муніципальної варти повинно бути правом, а не обов'язком територіальної громади. Законодавчо слід чітко виписати функції службовців муніципальної варти, які б стосувались тих сфер міського життя, що вимагають додаткової опіки правоохоронців. Необхідно також чітко розмежувати повноваження Національної поліції та муніципальної варти.

Вважаємо, що законопроект про муніципальну варту потребує якнайшвидшого прийняття, адже в країні вже існують відповідні підрозділи, процес створення яких на сьогодні регулюється пп.1 п.а ч.1 ст.38 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [8], але мова там йде про міліцію, що утримується за рахунок коштів місцевого самоврядування. Зазначимо, що у Львові муніципальний підрозділ по забезпеченню правопорядку було створено ще у 2002 році як комунальне підприємство – Львівська муніципальна дружина, а потім такі ж підрозділи муніципальної варти було створено у Вінниці, Кременчуці, Одесі, Чернігові, Дніпрі та інших містах [9]. Але відсутність спеціального закону призводить до того, що часто такі структури виконують функції лише охоронного агентства для місцевої влади, а не функцію охорони правопорядку і громадян.

Отже, в умовах муніципальної реформи необхідно наділити місцеві громади відповідними інструментами для реалізації розширених повноважень, а взаємодія Національної поліції з громадою кожної адміністративної одиниці повинна сприяти покращенню ефективності та якості правоохоронної діяльності.

Література:

1. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>
2. Про Національну поліцію: Закон України від 2 липня 2015 р. № 580-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19>
3. Про затвердження Інструкції з організації діяльності дільничних офіцерів поліції: наказ Міністерства внутрішніх справ України від 28 липня 2017 р. № 650// ОВУ. – 2017. – № 70. – Ст. 2136.
4. Коментар Генерального директорату з прав людини та верховенства права (Директорату з прав людини) Ради Європи до проектів Законів України «Про органи внутрішніх справ» та «Про Національну поліцію» / Council of Europe. URL: <https://rm.coe.int/168068460a>
5. Про затвердження Порядку проведення оцінки рівня довіри населення до Національної поліції: постанова Кабінету Міністрів України від 7 лютого 2018 р. №58// ОВУ.

– 2018. – №16. – Ст. 552.

6. Про муніципальну варту: проект Закону України від 18 травня 2015 р. Регістраційний номер 2890. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=2890&skl=9

7. Про порядок денний дев'ятої сесії Верховної Ради України восьмого скликання: постанова Верховної Ради України від 18 вересня 2018 р. № 2543-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2543-viii>

8. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>

9. Чому Україні потрібен спеціальний закон про муніципальну поліцію? // Юридичний вісник України. 28 вересня 2017 р. URL: <http://yuvn.com.ua/chomu-ukrayini-potriben-spetsialnyj-zakon-pro-munitsypalnu-politsiyu/>

**Журавель Ярослав Володимирович,
в.о. декана юридичного факультету АПСВТ,
кандидат юридичних наук, доцент**

ОКРЕМІ ПИТАННЯ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПІДГОТОВКИ ПОСАДОВИХ І СЛУЖБОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Ефективність муніципальної реформи залежить від низки факторів, серед яких важливе місце посідає кадрове забезпечення органів місцевого самоврядування. Беззаперечним фактом є те, що навіть найкращу концепцію реформи можна звести нанівець бездарними виконавцями.

Якщо зважити на зміст та обсяг повноважень органів місцевого самоврядування, закріплених статтями 143 та 144 Конституції України [1, ст.ст. 143-144], розділом II Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [2] та нормами ряду інших нормативно-правових актів, то виникає природна потреба в досить великій кількості висококваліфікованих фахівців.

Відповідно до ст. 14 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» в органах місцевого самоврядування в Україні встановлено ряд посад місцевого самоврядування, серед яких посади сільського, селищного, міського голови, старости, голови та заступників голови районної, районної у місті, обласної ради, заступника міського голови - секретаря Київської міської ради, секретаря сільської, селищної, міської ради, голови постійних комісій рад, заступників сільського, селищного, міського голови з питань діяльності виконавчих органів ради, керуючого справами (секретаря) виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті ради, керівника секретаріату (керуючого справами) районної, обласної ради, керуючого справами виконавчого апарату обласних і районних рад, керівників відділів, управлінь, радників, консультантів секретаріатів районних у

містах рад, спеціалістів виконавчих органів районних у містах, міських (міст районного значення) рад, спеціалістів виконавчих органів сільських, селищних рад та інших працівників органів місцевого самоврядування [3, ст. 14].

Даний список осіб, які забезпечують реалізацію повноважень місцевого самоврядування, необхідно доповнити такою категорією осіб місцевого самоврядування як депутати місцевих рад, які уповноважені приймати доленосні рішення для територіальної громади, працюють в комітетах і потребують неабиякий рівень професійної підготовки.

Зазначені вище особи повинні бути не лише професіональними, а й компетентними, ініціативними, чесними та відданими справі служіння територіальній громаді [3, ст. 4].

Для цього держава забезпечує підготовку, перепідготовку і підвищення кваліфікації працівників органів місцевого самоврядування в Національній академії державного управління при Президентові України через державне замовлення відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про фінансове забезпечення підготовки і підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування та органів військового управління Збройних Сил» в редакції від 13.06.2018 №482 [4].

Однак, з огляду на зниження останнім часом рівня професіоналізму посадових осіб місцевого самоврядування існуючий порядок підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації працівників органів місцевого самоврядування є недостатнім і потребує детального аналізу та перегляду. Причинами цього слугують багато обставин, до яких можна віднести:

- неналежну фінансову базу місцевого самоврядування, що перешкоджає залученню до роботи в органах місцевого самоврядування топ-менеджерів з сучасною освітою та відповідним досвідом;
- надмірну залежність органів місцевого самоврядування від рішень органів державної влади у питаннях організації процесу навчання працівників органів місцевого самоврядування;
- відсутність загальноприйнятих стандартів якості навчання посадових осіб органів місцевого самоврядування;
- недостатнє забезпечення навчального процесу належними навчальними програмами, літературою та методичними матеріалами;
- наявність у професійній свідомості багатьох службовців органів місцевого самоврядування залишків старих командно-адміністративних методів управління;
- низька мотивація посадових осіб органів місцевого самоврядування через слабку конкурентоспроможність органів місцевого самоврядування на ринку праці;
- складна демографічна ситуація у більшості територіальних громад (старіння населення, знелюднення сільських територій та монофункціональних міст);
- неспроможність до солідарних дій, спрямованих на захист прав та інтересів своїх територіальних громад, у співпраці з іншими органами місцевого самоврядування і

місцевими органами виконавчої влади для досягнення спільних цілей розвитку [5].

Ще однією з причин недостатньої ефективності системи підготовки та перепідготовки кадрів для органів місцевого самоврядування можна вважати неналежну дієвість існуючого законодавства України про таку підготовку. В зазначених вище умовах досі залишається чинною Концепція реформування системи підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад, яку схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 28 листопада 2011р. №1198-р. [6].

З урахуванням зазначеного можна констатувати, що існуюча система підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів для органів місцевого самоврядування є недостатньою і потребує перегляду. В цьому контексті дуже важливо розробити загальноприйняті стандарти якості навчання посадових і службових осіб органів місцевого самоврядування. Найкраще це зробити шляхом замовлення такого освітнього продукту в Асоціації міст України.

Сучасна система підготовки та перепідготовки кадрів для органів місцевого самоврядування не залишає посадовій чи службовій особі місцевого самоврядування права вибору закладу навчання. До того ж є сумнів у тому, що освітніх потужностей Національної академії державного управління при Президентові України достатньо для задоволення реальних потреб органів місцевого самоврядування.

В цьому контексті можна розробити і прийняти на законодавчому рівні систему, за якою будуть закріплені єдині стандарти якості навчання посадових і службових осіб органів місцевого самоврядування. Посадові і службові особи органів місцевого самоврядування самостійно обиратимуть собі заклади вищої освіти з ліцензованими програмами такої підготовки, які будуть надавати їм відповідні освітні послуги. Тобто гроші за програмою державного замовлення чи замовлення з місцевого бюджету будуть «ходити» за особою, що потребує підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації.

Література:

1. Конституція України. Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 1996, № 30, ст. 141.
2. Про місцеве самоврядування в Україні. Закон від 21.05.1997 № 280/97-ВР // *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 1997, № 24, ст.170.
3. Про службу в органах місцевого самоврядування. Закон від 07.06.2001 № 2493-III // *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 2001, N 33, ст. 175.
4. Постанови Кабінету Міністрів України «Про фінансове забезпечення підготовки і підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування та органів військового управління Збройних Сил» в редакції від 13.06.2018 №482 // *Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/1262-99-%D0%BF>*.

5. *Розвиток та модернізація системи навчання та підвищення кваліфікації – запорука професійної компетентності державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад* // Режим доступу: <http://obolon.kievcity.gov.ua/content/rozvytok-ta-modernizaciya-systemy-navchannya-ta-pidvyshchennya-kvalifikacii-zaporuka-profesijnoi-kompetentnosti-derzhavnyh-sluzhbovciv-posadovyh-osib-miscevogo-samovryaduvannya-ta-deputativ-miscevyh-rad.html>.

6. *Концепція реформування системи підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад, яку схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 28 листопада 2011р. №1198-р.* // Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1198-2011-%D1%80>.

Стрільчук Віталій Ананійович,
доцент кафедри правознавства Житомирського
національного агроекологічного університету,
кандидат юридичних наук

ОРГАНІЗАЦІЙНО - ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КОНЦЕПЦІЇ СТІЙКОГО (ЗБАЛАНСОВАНОГО) РОЗВИТКУ НА РІВНІ ФУНКЦІОНУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ: АКСІОЛОГІЧНИЙ АСПЕКТ

З інтенсифікацією процесів інтеграції України в європейські структури та інститути вага нормативно-правового забезпечення розвитку місцевого самоврядування в Україні набирає все більшого значення. Зокрема через законодавче впровадження таких ключових принципів європейського управління, як субсидіарності, децентралізації, відкритості та прозорості [1, с. 15]. Водночас, не менш вагомими на фоні згаданих принципів є принцип фінансової самодостатності місцевого самоврядування, а особливо принцип стійкого розвитку та стратегічної орієнтації.

Слід зазначити, що в Україні необхідність власне муніципального нормативно-правового забезпечення концепції стійкого розвитку, тим самим підвищення ефективності реалізації Цілей Стійкого Розвитку на рівні функціонування місцевого самоврядування, назріла уже давно. Перш за все, варто відзначити позитивний досвід діяльності муніципалітетів, численних громадських організацій країн ЄС, які фактично синхронно зі світовою спільнотою (наприкінці XX століття) відгукнулися на концепт стійкого збалансованого розвитку як найефективніший засіб протидії викликам глобалізації, а також один із найперспективніших векторів майбутнього розвитку людини XXI століття.

Дійсно, в Європі, починаючи із кінця XX століття й до сьогодні, ведеться активна робота з адаптації та запровадження ЦСР на рівні функціонування місцевого самоврядування. Тобто, мова йде про локалізацію ЦСР, іншими словами їх муніципалізацію. В цьому напрямку за останні десятиліття провідними країнами

Європейського континенту, міжнародними організаціями напрацьовано чимало різного роду документів.

Саме тому врахування якісно нового, а надто позитивно апробованого в країнах ЄС досвіду нормативно-правового забезпечення концепту стійкого (збалансованого) розвитку на рівні функціонування місцевого самоврядування повинно бути одним із пріоритетних напрямків на шляху до вдосконалення вітчизняного муніципального законодавства, реформування місцевого самоврядування в Україні.

Адже від цього, в першу чергу, залежить, який внесок ми зробимо в здійсненні та локалізацію на комплексній основі загальновизнаного світовою спільнотою Порядку денного стійкого розвитку на період до 2030 року, а отже як позиціонуватимемо себе в сучасному глобалізованому світі, як зможемо уникнути негативних та максимально ефективно використати позитивні тенденції, детерміновані контрверсійними процесами глобалізації.

Юридична регламентація суспільних відносин, пов'язаних із забезпеченням концепції стійкого (збалансованого) розвитку на рівні функціонування як національної правової системи в цілому, так і їх відповідна галузева регламентація, в тому числі муніципально-правова, є необхідною об'єктивно назрівшою вимогою теперішнього часу, запорукою майбутнього прогресивного та раціонального розвитку людини, локальних спільнот та суспільства в цілому.

Визнана на державному рівні концепція стійкого розвитку як основа майбутнього збалансованого розвитку соціальної, економічної та екологічної складових сфер людської життєдіяльності також цілком закономірно розширює межі муніципального нормативно-правового регулювання суспільних відносин у вказаних вище сферах, якісно оновлює сутнісно-змістові характеристики складових елементів системи муніципального права. Особливо, це стосується подальшого розвитку інституту муніципальних прав і свобод людини і громадянина, форм та проявів локальної демократії, механізму реалізації та забезпечення муніципальної влади в Україні тощо.

Аналізуючи питання пов'язані як з організаційними, так власне і нормативно-правовими основами забезпечення концепції стійкого розвитку на рівні функціонування місцевого самоврядування в Україні, важливим аспектом, який обов'язково повинен враховуватися в даній ситуації є відсутність законодавчого визначення дефініції «стійкий розвиток». Більше того, зважаючи на архіважливість, визнання та схвальність основ вказаної концепції світовим співтовариством, вітчизняному законодавцю доцільно було приділити їй значно більшу увагу через прийняття окремого нормативно-правового акту, в якому знайшли б своє відображення основні поняття, ознаки, засади, принципи, функції концепту стійкого розвитку. Адже це посприяло б не тільки популяризації серед населення необхідності запровадження ідеї стійкого розвитку в ключових сферах функціонування суспільства та держави, органів та посадових осіб місцевого самоврядування, але

й заклало б таку необхідну правову основу для майбутнього розвитку національної правової системи та її складових елементів.

На доктринальному рівні під правовим забезпеченням стійкого розвитку прийнято розуміти нормативно-правовий процес, спрямований на врегулювання суспільних відносин, які складаються між державою та її органами, органами місцевого самоврядування, фізичними та юридичними особами з приводу забезпечення соціально-економічного розвитку з метою задоволення як нинішнім, так і майбутнім поколінням різноманітних потреб (фізіологічних, економічних, духовних тощо) в процесі взаємодії з природою [2, с. 7]. Тому, як вірно зазначають вітчизняні вчені О. О. Акімов та Л. М. Акімова, у зв'язку з необхідністю переходу на шлях стійкого розвитку перед правовою наукою постає ряд завдань: теоретичне наповнення правового фундаменту нової моделі розвитку суспільства та держави – моделі стійкого розвитку; необхідність узаконеного переходу до стійкого розвитку; перегляд галузевого законодавства з позиції концепції стійкого розвитку.

Розділяючи в цілому висловлену вище думку, вважаємо за доцільне зауважити, що пропонуване дефінітивне визначення поняття «правове забезпечення стійкого розвитку» фактично співзвучне із такою юридичною категорією, як «правове регулювання». В теорії права під останнім прийнято розуміти здійснюваний за допомогою юридичних засобів процес упорядкування суспільних відносин з метою забезпечення певної сукупності соціальних інтересів, які вимагають правового гарантування [3, с. 208].

В якості такого інтересу сьогодні виступає концепт стійкого розвитку, який потребує належного правового гарантування. Регулюючи форми та межі дозволеної та необхідної поведінки тих чи інших соціальних суб'єктів в конкретних життєвих ситуаціях, пов'язаних із забезпечення їх соціально-економічного розвитку з метою задоволення як нинішнім, так і майбутнім поколінням різноманітних потреб (економічних, соціальних, екологічних, культурних тощо) в процесі взаємодії з природою, державу через систему її органів та посадових осіб в жодному разі не слід вважати монополістом у правовому регулюванні такого роду суспільних відносин.

Адже, як відомо, в правовому регулюванні, в тому числі в питаннях, пов'язаних із втіленням концепції стійкого розвитку безпосередньо на локальному рівні, у відповідних межах та формах приймають участь органи та посадові особи місцевого самоврядування, наділені власною правотворчою компетенцією. Відповідно до положень Конституції України, вирішення питань місцевого значення здійснюється територіальними громадами, їх органами і посадовими особами у формах і способами, що визначені Конституцією та законами України. Це можуть бути дії, рішення, які оформлюються у вигляді актів уповноважених на те органів або посадових осіб. Шляхом видання актів, які встановлюють, змінюють, скасовують або вирішують те чи інше питання, реалізується компетенція відповідного суб'єкта [4, с. 66].

І як показує динаміка розвитку суспільства, з характерним поглибленням тенденцій до подальшої диференціації та ускладнення соціальних відносин, можна

певнено констатувати підвищення ролі та значення правового регулювання органів місцевого самоврядування у відносинах запровадження та реалізації концепції стійкого (збалансованого) розвитку на муніципальному рівні.

Література:

1. *Основи сталого розвитку територіальної громади : навч. посіб. / авт. кол. : І. Р. Залуцький, Р. Л. Брусак, Б. М. Шевчук та ін.; за заг. ред. І. Р. Залуцького. - К. : НАДУ, 2008. - 64.*
2. *Сталий розвиток територій: проблеми та шляхи вирішення : матеріали V міжнар. наук.-практ. юнф., Дніпропетровськ, 10-11 жовт. 2014 р. / за заг. ред. О.Ю. Бобровської. - Д. : ДРІДУ НАДУ, 2014. - 320 с.*
3. *Загальна теорія держави і права: [Підручник для студентів юридичних вищих навчальних закладів] / М. В. Цвік, О. В. Петришина, Л. В. Авраменко та ін.; За ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. АПРН України М. В. Цвіка, д-ра юрид. наук, проф., акад. АПРН України О. В. Петришина. - Харків: Право, 2011. - 584.*
4. *Петришина М. Акти органів і посадових осіб місцевого самоврядування: сутність та особливості / М. Петришина // Вісник академії правових наук України. - 2012. - № 1. - С. 66-76.*

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

ВІДКЛИКАННЯ ДЕПУТАТІВ МІСЦЕВИХ РАД: ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ

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

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

Фактично, дані норми нового закону запроваджують поняття імперативного

мандату – відповідальності депутата за його дії перед політичною силою, яку він представляв на виборах, або виборцями.

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

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

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

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

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

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

- 1) порушення депутатом місцевої ради положень Конституції і законів України, що встановлено судом;
- 2) пропуск депутатом місцевої ради протягом року більше половини пленарних засідань ради або засідань постійної комісії, невиконання ним без поважних причин, передбачених статтею 10 закону, обов'язків депутата місцевої ради у виборчому окрузі;
- 3) невідповідність практичної діяльності депутата місцевої ради основним принципам і положенням його передвиборної програми, невиконання депутатом місцевої ради передбачених статтею 16 закону зобов'язань звітувати перед виборцями та проводити зустрічі з ними [2].

Терміни та кількість учасників ініціативної групи регулюються в законі «Про

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

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

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

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

Так, на Дніпропетровщині у Кам'янському відкликали депутата міської ради від «Блоку Петра Порошенка». Постанову про припинення повноважень депутата ухвалила на своєму засіданні Кам'янська територіальна виборча комісія, цій ухвалі передувало рішення партійного з'їзду. За даними виборчої комісії, даний депутат був обраний депутатом міської ради на виборах 2015 року. У партії зазначили, що вперше в Україні після ухвалення нового закону «Про місцеві вибори» був застосований механізм відкликання щодо депутата місцевої ради. Ініціативною групою було зібрано в Кам'янському понад 1800 підписів виборців за відкликання депутата. Підставою відкликання стала відсутність роботи з виборцями на окрузі.

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

Так, Закон ставить депутатів всіх міських рад України у залежність від волі вищого партійного керівництва, в той самий час не надаючи виборцям реальних важелів для усунення депутата від влади. Депутати міських рад є фактично невразливими

для своїх виборців, оскільки, чинне законодавство навіть не передбачає підстав для відмови партії в задоволенні народної ініціативи, що ставить під сумнів доцільність звернення ініціативної групи до суду у таких випадках. У той же час депутати, які за Законом мають бути відповідальними та підзвітними перед виборцями, цілком залежать від рішень вищого партійного керівництва партій, що їх висунули.

Література:

1. *Про місцеві вибори [Електронний ресурс] : Закон України від 14 липня 2015 року № 595-VIII. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/595-19>*
2. *Про статус місцевих рад [Електронний ресурс] : Закон України від 11 липня 2002 року № 93 IV. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/93-15/>.*
3. *Механізми дострокового відкликання депутатів місцевих рад: єв-ропейський досвід для України. Аналітична записка. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/1897/#sdfootnote4sym>*

Настюк Андрій Анатолійович,
доцент кафедри конституційного, адміністративного та
господарського права юридичного факультету АПСВТ,
кандидат юридичних наук,
Муляр Галина Володимирівна,
доцент кафедри кримінального права,
процесу та криміналістики АПСВТ,
кандидат історичних наук

ПРОБЛЕМИ ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: КОНФЛІКТ ІНТЕРЕСІВ
(ІСТОРИЧНИЙ АСПЕКТ).

В 1093 році помер Всеволод Ярославович. Київський стіл зайняв його племінник Святополк Ізяславич. Період правління Святополка випав тяжким тягарем на долю Київського князівства. На цей період припали тяжкі випробування для Київської Русі. Постійні напади половців, засуха і жадібність та жорстокість самого князя додавали проблем. Князь не гребував навіть спекуляцією сіллю, а коли ігумен Печерського монастиря став критикувати князя за надмірну жадобу, так той кинув його за ґрати. Він навіть катував монахів, коли дізнався, що ті знайшли скарб. Князь надавав перевагу лихварям, які, в свою чергу, користуючись його підтримкою розоряли купців та ремісників. [1. с. 601]

1097 р. Після того як Великий князь Святополк разом з волинським князем осліпили князя Василька - проти них виступила коаліція князів. Володимир Всеволодович, Давид та Олег Святославичі виступили проти них. Причиною осліплення був наклеп Давида Ігоровича.

Давид Святославович сказав киянам, що якщо вони не хочуть розорення, то не мають допомагати Святополку. Коли Святополк дізнався, що на нього ідуть війською спробував втекти з міста, але кияни його не випустили. Вони висунули йому вимогу, щоб той попросив пробачення у своїх братів та замирився з ними, так як він сам винен. Кияни попросили Анну Всеволодівну та митрополита Нікіфора, щоб ті передали Володимирі та його братам, що визнають те, що Святополк згрішив перед ними, попросить у них вибачення і піде їм на уступки у всьому можливому. Кияни просили не починати війни і не розоряти їхню землю. При тому, вони наголосили, що сварою братів можуть скористатись вороги та повоювати їх. Володимир та Святославичі погодяться на мир, якщо Святополк піде на їх поступки. Був заключений договір, за яким Святополк має звільнити Василька та захопити Давида і віддати його на суд Володимирі та Святославичам. Також, потрібно було повернути землі та відшкодувати завдані Васильку збитки. [2. с, 122-125]

Отже, київське віче змусило Великого князя Святополка Ізяславича не покидати місто та почати мирні перемовини з братами. Вони організували дипломатичну місію, яка представляла на перемовинах не тільки Великого князя, але й віче, так як Анна Всеволодівна висловлювала прохання від імені всіх киян, тобто віче. При тому цікаво, як професійно віче вибирало перемовників. Вдова Великого князя Всеволода та митрополит були особи фактично недоторкані та мали сильний вплив і авторитет. Не дивлячись на те, вдова не була рідною матір'ю для Володимира, але користувалася у нього повагою. [2.с, 125]

Цікаво те, що Володимир перед походом на Київ звернувся до киян з вимогою не вмішуватись в боротьбу і не підтримувати Святополка. І як тільки Святополк зрозумів, що його Київ не підтримає то одразу вирішив з міста тікати. Ці події знову ж підтверджують самостійність прийняття рішення віче та його великий вплив на політику в регіоні. Фактично, без підтримки віче князь не міг втримати цей регіон від зазіхань Володимира та Святославичів. А те, що князь не міг покинути місто без дозволу віче, вказує на те, що якщо всі соціальні групи об'єднувались та висловлювали свою волю князю, то його апарат примусу не міг їм протидіяти. Схожа ситуація сталася в 1668 році, коли київське віче вигнало Ізяслава Ярославича, батька Великого князя та посадило на стіл Всеслава Полоцького князя. [3. с, 87-88].

Фактично, віче організувало примирення братів та зупинення війни, яке було задеклароване в договорі між братами.

Але не тільки київське віче могло протидіяти волі. В 1102 році Святополк по древньому звичаю вимагав, щоб Новгород належав йому: так як він був Великий князь, то в Новгороді мав сидіти його син. В той час в Новгороді сидів Мстислав Володимирович. Його батько Володимир Всеволодович (Мономах) вважав вимогу Святополка законною і тому наказав сину покинути Новгород. Але Мстислав прибув до батька не сам, а з дипломатичною місією від новгородського віче, яке, в свою чергу, просило Володимира повернути сина до них на княжіння. Але Воло-

димир сказав, що по праву у них має сидіти син Святополка, а його син Мстислав буде князувати у Володимирі. Тоді делегація направилась до Святополка і просила його повернути їм Мстислава, але він їм відмовив. Після відмови новгородці сказали князю, що він керувати ними не буде. Його не тільки не пустять в місто, але й чернь новгородська може йому зло учинити. Звинуватили Святополка, що той в свій час без причини покинув їх та сів у Володимирі. Новгородці аргументували свою позицію тим, що Мстислава їм ще дитиною дав Всеволод. Вони його виховали та вивчили і всім його правлінням були задоволені. Святополк уступив і Мстислав повернувся назад у Новгород княжити. [2.с,136-137]

В даному випадку на відміну від попередньої ситуації вимога князя була законна, адже Святополк посилався на княже право щодо князування синів Великого князя. Поборник права Володимир Всеволодович теж розумів, що Святополк діяв згідно права, а тому виконав його волю. Проблема виникла в тому, що новгородське віче просто проігнорувало княжі права та встановило своє право. Новгородці не просто прохали князя. Адже коли вони зрозуміли, що прохання не допоможуть то одразу перейшли до погроз і, що цікаво, князь уступив їм. В цій ситуації новгородці проігнорували право князя і домоглися фактично того, що віче в праві саме могло приймати рішення хто в них має правити і, навіть, Великий князь не міг іти проти права віче.

1013 р. Київ. Навіть, коли Святополк помер, то його минула політика продовжувала збурювати київське віче. По його смерті в Києві одразу спалахнув виступ, цілком якого були лихварі, яким покійний князь надав багато прав та можливість розорити багатьох купців та ремісників. Також, кияни розграбували дім тисячника Пуятя Вишатича та сотників. Цікаво те, що кияни вирішили самі собі вибрати князя. Так як вони не хотіли Святославичів, то відправили дипломатів до Володимира Всеволодовича з проханням зайняти Київський стіл. Звісно, Володимир відмовився, посилаючись на княже право, але дипломати стали йому погрожувати, що київська чернь може завдати шкоди вдові покійного князя, яка по смерті свого чоловіка почала роздавати киянам майно, щоб задобрити їх. Погрожували також життям невістки Володимира, яка знаходилась тоді в Києві. Цікаво, а чому ці дипломати не привезли жінок із собою, коли їм в Києві, із їх слів, загрожувала небезпека?

Володимир погодився прийти в Київ та стати їхнім князем.[4. с, 194-195] Одразу як він прийшов, чомусь повстання припинилось. Знову право віче зіткнулось з князівським правом і знову віче перемогло. Наслідком цієї перемоги віча над князем сталися зміни в княжому законодавстві, як компроміс для мирного співіснування: у Просторовій правді стали регулювати лихварські відносини через контролювання процентної ставки та її виплати. В Просторовій правді ці питання регулювалися пунктами 50-53. Також, регуляції піддавались відносини щодо закупів для унеможливлення зловживань щодо них та гарантування їм певних прав та обов'язків. Ці питання регулювалися пунктами 56-62 та пунктом 64. [5. с,127-129]

Отже, в період правління Святополка Ізяславича активність віча була як ніколи

інтенсивна. Це було визвано, в першу чергу, цілим рядом помилок, які допускала в цей період князівська влада. Постійна боротьба князів за владу та напади ворогів послаблювали князівську владу і давали можливість вічу більш активно боротись за свої інтереси, оскільки влада цього не робила. В цей період як ніколи відбувається конфлікт інтересів органів місцевого самоврядування із князівською владою. Фактично, вічеве право починає нав'язувати князям свої правила гри в перерахованих нами випадках. Хоча, для більшої об'єктивності слід зазначити всі випадки активності віче, які були пов'язані так чи інакше з Володимиром Всеволодовичем і завжди рішення віче були на користь князя, навіть тоді коли він дуже опирався. В першому випадку, віче дало можливість Володимирові без військових дій досягнути потрібного йому результату. В другому випадку, його син незаконно, з точки зору княжого права, сидів в Новгороді. І в третьому випадку, він, перескочивши чергу, зайняв княжий стіл. Але, можливо це просто збіг обставин. В цей час завдяки діяльності віче відбувалося відкрите порушення та протидія княжого права і лобювання норм в Руській правді на користь нього.

Література:

1. Греков Б. Киевская Русь./Б. Греков.-М.:000 Издательство АТС, 204.- 671с.
2. Татищев В.Н. ИсторияРоссийская /В.Н. Татищев. –М.: Єрмак, 2005. – Т.2.-735 с.
- 3.Толочко П.П. Древняя Русь. Очерки социально-политической истории./Пётр Петрович Толочко.- К.: Наукова думка, 1987. -250с.
- 4.Рибаков Б.А. Мир истории/Б.А.Рибаков.-М.: Молодая гвардия, 1984.-351 с.
5. Юшков С. В. Памятники Русского права/С. В. Юшков. -М.: Госториздат, 1952.-287с.

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

**ФІНАНСОВА САМОСТІЙНІСТЬ МІСЦЕВОГО
САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ БЮДЖЕТНОЇ
ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ТА ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ**

Європейський вибір України в сучасних умовах набуває все більш реального змісту. Пріоритет зовнішньої політики нашої держави був визначений ще у 2010 році Законом України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики»[1] – це забезпечення інтеграції України в європейський політичний, економічний, правовий простір з метою набуття членства в Європейському Союзі. Держава планомірно та логічно рухалась по цьому шляху, провадилась робота щодо адаптації законодавства України до стандартів ЄС, до підписання готувався текст Угоди про асо-

ціацію з Європейським Союзом. Але, досить несподівано для широкого загалу українців, у 2013 році нині біглий Президент України Янукович В.Ф. на саміті Східного партнерства у Вільнюсі відмовився від підписання Угоди про асоціацію, в результаті чого розпочалися масові протести, що здобули назву Євромайдану та Революції Гідності. В результаті, Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами, з іншої сторони[2], все ж була підписана у 2014 році новим Президентом України Петром Порошенком. Вона набувала чинності поетапно: частково – з 1 вересня 2014 року, потім торговельна частина, глибока та всеохоплююча зона вільної торгівлі – з 1 січня 2016 року. А після ратифікації Верховною Радою України, Європарламентом, національними парламентами усіх країн Європейського Союзу (протягом 2014-2017 років) 11 липня 2017 року Рада ЄС ухвалила рішення про укладення Угоди про асоціацію з Україною від імені Європейського Союзу, що стало заключним етапом ратифікації. Таким чином, з 1 вересня 2017 року Угода набула чинності в повному обсязі.

Відповідно до вказаної Угоди продовжується процес адаптації законодавства України до стандартів ЄС. Це стосується і законодавства, що регулює бюджетні відносини на місцевому рівні. У країнах Європейського Союзу основою для правового регулювання місцевих фінансів є Європейська Хартія місцевого самоврядування[3]. Так, стаття 9 «Фінансові ресурси органів місцевого самоврядування», – встановлює, що органи місцевого самоврядування мають право в рамках національної економічної політики на власні адекватні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень; обсяг фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування повинен відповідати повноваженням, передбаченим конституцією або законом; принаймні частина фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування формується за рахунок місцевих податків та зборів, розмір яких вони мають повноваження встановлювати в межах закону; фінансові системи, які складають підґрунтя ресурсів органів місцевого самоврядування, мають достатньо диверсифікований і гнучкий характер і повинні забезпечувати можливість приводити наявні ресурси, наскільки це практично можливо, у відповідність до реального зростання вартості виконуваних ними завдань; захист більш слабких у фінансовому відношенні органів місцевого самоврядування передбачає запровадження процедур бюджетного вирівнювання або аналогічних заходів з метою подолання наслідків нерівного розподілу потенційних джерел фінансування і фінансового тягара, який вони повинні нести; такі процедури або заходи не повинні звужувати свободу дій органів місцевого самоврядування в межах власної відповідальності; з органами місцевого самоврядування повинні належним чином проводитись консультації про порядок передачі їм перерозподілених ресурсів; у міру можливості, дотації органам місцевого самоврядування призначаються не для фінансування конкретних проектів; надання дотацій не скасовує основоположну свободу органів місцевого самоврядування проводити свою політику в межах власної компетенції; для цілей здійснення позик

інвестиційного капіталу органи місцевого самоврядування мають доступ до національного ринку капіталу в межах закону.

В Україні правове регулювання місцевих фінансів здійснено досить давно. Так, розділ III Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [4], що має назву «Матеріальна і фінансова основа місцевого самоврядування» та Бюджетний кодекс України врегульовують питання, що пов'язані із формуванням та використанням місцевих фінансових ресурсів. Зауважимо, що ч. 4 ст.61 вказаного Закону встановлює, що самостійність місцевих бюджетів гарантується власними та закріпленими за ними на стабільній основі законом загальнодержавними доходами, а також правом самостійно визначати напрями використання коштів місцевих бюджетів відповідно до закону.

Зазначимо, що вказані законодавчі положення до недавнього часу були лише декларацією. В реальності, місцеві бюджети не мали навіть наближено достатніх фінансових ресурсів для виконання своїх завдань і функцій, а тому і не могли бути самостійними. На відміну від країн ЄС, що орієнтовані на достойне забезпечення місцевого самоврядування коштами для реалізації конкретних повноважень, на наближення фінансових ресурсів до вирішення нагальних потреб громадян на місцях, українське місцеве самоврядування було фінансово неспроможним.

Значні зміни у фінансовому забезпеченні місцевого самоврядування, що були зорієнтовані на стандарти ЄС, розпочалися у 2014 році. Відзначимо, що документом, який започаткував новий етап реформи місцевого самоврядування, і, зокрема, його фінансового забезпечення, стала схвалена у 2014 році Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні[5]. Її метою було визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад.

У 2014 році було прийнято Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформування міжбюджетних відносин»[6]. Вказаним законом було покладено початок передачі фінансових ресурсів та повноважень з центрального на місцевий рівень. Надалі було внесено зміни до Податкового кодексу та прийнято цілий ряд законодавчих та інших нормативно-правових актів, що започаткували в Україні реальний процес фінансової децентралізації.

Слід зазначити, що реформа децентралізації фінансів на сьогодні є однією із найбільш успішних реформ, що здійснені в Україні за останні роки. Вона має конкретні результати. Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України оприлюднені результати фінансової децентралізації з 2014 по 2018 рік (станом на 10 жовтня 2018 року)[7], деякі з яких можна навести. Так, частка власних доходів місцевих бюджетів (загальний фонд)

у ВВП у 2014 році складала 5,1%, у 2015 – 5,1 %, у 2016 – 6,2 %, у 2017 – 6,5%, а до кінця 2018 прогнозується 7,1 %. Власні доходи місцевих бюджетів у 2014 році склали 68,6 млрд. грн, у 2015 – 98,2 млрд. грн, у 2016 – 146,6 млрд. грн, у 2017 – 192,7 млрд. грн, а у 2018 прогнозується 231 млрд. грн. Частка місцевих бюджетів (з трансфертами) у зведеному бюджеті України у 2015 році складала 45,6%, у 2016 – 47,5%, у 2017 – 51,2%, а до кінця 2018 року прогнозується 51,5%. Все це свідчить про стійку тенденцію наповнення місцевих бюджетів усе більшими фінансовими ресурсами та зростання їх важливості та ваги у бюджетній системі України.

Наприкінці слід зазначити, що позитивні результати децентралізації фінансових ресурсів в рамках бюджетної системи вже можна побачити не тільки на папері, у вигляді економічних показників. Є доведеним фактом, що вже відбуваються реальні зміни, що можуть відчуті на собі члени багатьох територіальних громад на своїх територіях: ремонти, будівництва, реконструкції тощо. Тому формування в Україні міцного та фінансово забезпеченого місцевого самоврядування необхідно довести до успішного завершення, не зважаючи на існуючий опір та пропагандистські твердження деяких політичних сил та «експертів» про відсутність у державі позитивних змін та успішних реформ.

Література:

1. Про засади внутрішньої та зовнішньої політики: Закон України : від 01 липня 2010 р., № 2411-VI. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2411-17>
2. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами, з іншої сторони, 2014 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/984_011
3. Європейська хартія місцевого самоврядування: підписана 15 жовтня 1985 р. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036
4. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР (з наст. змінами). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>
5. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1.04. 2014 р. № 333-р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>
6. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформування міжбюджетних відносин: Закон України від 28 грудня 2014 року №79-VIII (з наст. змінами). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/79-19>
7. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 10 жовтня 2018 року. – Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. Національний проект «Децентралізація». URL: <http://www.minregion.gov.ua/decentralization/presentation/>

***Кравченко Олена Сергіївна,
завідувач кафедри цивільного та трудового права Академія праці,
соціальних відносин і туризму, кандидат юридичних наук, доцент***

ОСОБЛИВОСТІ ВІДШКОДУВАННЯ ШКОДИ ОРГАНОМ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Відповідно до ст. 56 Конституції України кожен має право на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень. [1] Однак ця норма встановлює лише загальні правові засади відшкодування зазначеної шкоди. Детальніше ці питання визначено у ЦК України.

Зобов'язання щодо відшкодування шкоди, завданої органом державної влади, органом влади Автономної Республіки Крим, органом місцевого самоврядування або їх посадовими чи службовими особами.

Шкода, завдана особі чи майну фізичної або юридичної особи, підлягає відшкодуванню в повному обсязі особою, яка її завдала. Обов'язок відшкодувати завдану шкоду виникає у її винуватця за умови, що дії останнього були неправомірними, між ними і шкодою є безпосередній причинний зв'язок та є вина зазначеної особи, а коли це було наслідком дії джерела підвищеної небезпеки — незалежно від наявності вини (ст. 1166 та 1187 ЦК України). [2, ст.1166,1187] ч. 1 ст. 1172 ЦК України встановлено, що юридична або фізична особа відшкодовує шкоду, завдану їхнім працівником під час виконання ним своїх трудових (службових) обов'язків. Пункт 4 Постанови Пленуму Верховного Суду України¹ від 27.03.1992 № 6 «Про практику розгляду судами цивільних справ за позовами про відшкодування шкоди» визначає, що не вважається володільцем джерела підвищеної небезпеки і не несе відповідальності за шкоду перед потерпілим особа, яка управляє джерелом підвищеної небезпеки в силу трудових відносин з володільцем цього джерела (шофер, машиніст, оператор і т. ін.) Відповідно якщо службовий автомобіль потрапить у ДТП з вини водія ОМС, і буде ушкоджене майно чи здоров'я інших осіб, відповідальність за шкоду, завдану особою (водієм) під час виконання ним трудових обов'язків, нестиме ОМС (як роботодавець).

Відповідальність може настати за умов:

1. Доведення вини водія ОМС (постанова про накладення на водія адміністративного стягнення та ін.)
2. Трудові відносини із водієм;
3. Заподіяння водієм шкоди у зв'язку з виконанням трудових (службових) обов'язків;

Підтвердженням доказів перебування водія в трудових відносинах з ОМС можуть бути:

-
- наказ про прийняття на роботу,
 - трудова книжка водія,
 - таблиць обліку робочого часу,
 - посадова інструкція тощо;
 - доказами на підтвердження завдання шкоди під час виконання водієм трудових (службових) обов'язків можуть бути подорожній лист, наказ про закріплення за водієм службового автомобіля,
 - наказ про направлення у відрядження тощо.

Відповідно до правової позиції Верховного Суду України, викладеної у постанові від 28.01.2015 у справі 6-229цс14, під виконанням працівником своїх трудових (службових) обов'язків необхідно розуміти виконання ним роботи, передбаченої трудовим договором (контрактом), посадовими інструкціями, а також роботи, яка хоча й виходить за межі трудового договору чи посадової інструкції, але доручається юридичною або фізичною особою або спричинена необхідністю як на території роботодавця, так і за її межами. Це можуть бути дії виробничого, господарського, технічного та іншого характеру, вчинення яких безпосередньо входить до службових обов'язків працівника. Відповідно до ч. 1 ст. 1191 ЦК України особа, яка відшкодувала шкоду, завдану іншою особою, має право зворотної вимоги (регресу) до винної особи у розмірі виплаченого відшкодування, якщо інший розмір не встановлений законом. Як зазначено в п. 3 Постанови Пленуму Верховного Суду України від 29.12.1992 № 14 «Про судову практику в справах про відшкодування шкоди, заподіяної підприємствам, установам, організаціям їх працівниками» за шкоду, заподіяну внаслідок порушення трудових обов'язків, працівник несе відповідальність перед підприємством (установою, організацією), з яким перебуває в трудових відносинах. За вимогами інших осіб, що ґрунтуються на неналежному виконанні працівником своїх трудових обов'язків (відшкодування шкоди їх майну, здоров'ю, виплаченої пенсії, допомоги по соціальному страхуванню тощо), статтею 441 ЦК України, передбачено, що відповідає підприємству, перед яким винний працівник несе матеріальну відповідальність у порядку регресу за нормами трудового законодавства.

З цього випливає, що ОМС має право скористатися положеннями ст. 1191 ЦК України і пред'явити до водія в порядку регресу позов про відшкодування шкоди, виплаченої потерпілим. При цьому слід пам'ятати, що для звернення власника або уповноваженого ним органу до суду з питань стягнення з працівника матеріальної шкоди, заподіяної підприємству, установі, організації, встановлюється строк в один рік з дня виявлення заподіяної працівником шкоди (ч. 3 ст. 233 КЗпП України). Згідно із роз'ясненнями, наведеними у п. 20 постанови № 14, днем виявлення шкоди слід вважати день, коли власнику або уповноваженому ним органу стало відомо про наявність шкоди, заподіяної працівником. Днем виявлення шкоди, встановленої в результаті інвентаризації матеріальних цінностей, при ревізії або перевірці фінансово-господарської діяльності підприємства, установи, організації слід вважати день підписання

відповідного акта або висновку. Право регресної вимоги до працівника виникає з часу виплати підприємством, організацією, установою сум третій особі, і з цього ж часу обчислюється строк на пред'явлення регресного позову. Визначати розмір збитку, який підлягатиме відшкодуванню за регресивною вимогою ОМС, необхідно з урахуванням положень гл. IX КЗпП України, яка передбачає декілька видів матеріальної відповідальності працівника за шкоду, заподіяну підприємству, установі, організації внаслідок порушення покладених на них трудових обов'язків. Так, згідно зі ст. 132 КЗпП України обмежена матеріальна відповідальність встановлюється за шкоду, заподіяну підприємству, установі, організації при виконанні трудових обов'язків, працівниками, крім працівників, що є посадовими особами, з вини яких заподіяно шкоду, у розмірі прямої дійсної шкоди, але не більше свого середнього місячного заробітку. Згідно зі ст. 134 КЗпП України працівники несуть матеріальну відповідальність у повному розмірі шкоди, заподіяної з їх вини підприємству, установі, організації, у випадках коли:

- між працівником і підприємством, установою, організацією відповідно до ст. 135-1 цього Кодексу укладено письмовий договір про взяття на себе працівником повної матеріальної відповідальності за незабезпечення цілості майна та інших цінностей, переданих йому для зберігання або для інших цілей

- майно та інші цінності були одержані працівником під звіт за разовою довіреністю або за іншими разовими документами

- шкоди завдано діями працівника, які мають ознаки діянь, переслідуваних у кримінальному порядку

- шкоди завдано працівником, який був у нетверезому стані

- шкоди завдано недостатчею, умисним знищенням або умисним зіпсуванням матеріалів, напівфабрикатів, виробів (продукції), в тому числі при їх виготовленні, а також інструментів, вимірювальних приладів, спеціального одягу та інших предметів, виданих підприємством, установою, організацією працівникові в користування

- відповідно до законодавства на працівника покладено повну матеріальну відповідальність за шкоду, заподіяну підприємству, установі, організації при виконанні трудових обов'язків

- шкоди завдано не при виконанні трудових обов'язків

- службова особа, винна в незаконному звільненні або переведенні працівника на іншу роботу

- керівник підприємства, установи, організації всіх форм власності, винний у не своєчасній виплаті заробітної плати понад один місяць, що призвело до виплати компенсації за порушення строків її виплати, і за умови, що Державний бюджет України та місцеві бюджети, юридичні особи державної форми власності не мають заборгованості перед цим підприємством Як бачимо, з відшкодуванням шкоди, завданої водієм ОМС, що не перевищує його середнього місячного заробітку, складнощів виникнути не повинно. Така шкода стягуватиметься шляхом відрахування із заробітної плати водія за розпорядженням голови ОМС. Або за власним бажанням водія.

У випадках недотримання порядку щодо видання та звернення до виконання розпорядження, незгоди водія із відрахуваннями або його розміром таке відшкодування можливо отримати за рішенням суду (ст. 136 КЗпП України).

А от якщо розмір шкоди виявиться більшим за середній місячний заробіток, утримати повне відшкодування з водія можливо лише за умови, якщо шкоди завдано діями водія, які мають ознаки діянь, переслідуваних у кримінальному порядку наприклад: шкоди завдано водієм, який був у нетверезому стані або не під час виконання трудових обов'язків.

Український законодавець повинен спрямовуватись на дотримання принципу притягнення до матеріальної відповідальності у суворій відповідності до закону; зменшення розміру матеріальної відповідальності залежно від вини, майнового стану сторони, яка заподіяла матеріальну шкоду).

Література:

1. Конституція України
2. Цивільний кодекс України [Електронний ресурс] : від 16.01.2003 р. // Офіц. сайт Верхов. Ради України. - Режим доступу: www.rada.gov.ua.
3. Кодекс законів про працю України від 10 грудня 1971 р. // Відомості Верховної Ради. - 1971. - № 322-VIII.
4. Про судову практику в справах про відшкодування шкоди, заподіяної підприємствам, установам, організаціям [...] : Постанова Пленуму Верховного Суду України від 29 грудня 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. - 1992. - № 14
5. Цивільне процесуальне право України : навч. посіб. / С. С. Бичкова [та ін.] ; заг. ред. С. С. Бичкова. - Вид. 2-ге, доп. і перероб. - К. : Атіка, 2007. - 404 с.

Філоненко Сергій Сергійович,
аспірант кафедри конституційного права та прав людини
Національної академії внутрішніх справ

ПРАВОЗДАТНІСТЬ ОБ'ЄДНАНОЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ В УКРАЇНІ

Питання правосуб'єктності територіальної громади певною мірою вже досліджувались провідними вітчизняними науковцями: М. Баймуратовим, О. Батановим, Б. Калиновським, В. Кампо, В. Кравченко, М. Орзіхом, С. Серьогіною.

Конституція України і Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» визнає територіальну громаду села, селища, міста - первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень, з правом самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в

порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування [1, 2].

Слід наголосити, що територіальна громада як первинний суб'єкт місцевого самоврядування одночасно є суб'єктом права на яке спрямовані норми законодавства про місцеве самоврядування так і суб'єктом правовідносин в цій сфері. Суб'єкти правовідносин поділяються на індивідуальні (фізичні особи) і колективні (об'єднання осіб) [3, с. 338], в даному випадку колективним, який об'єднує жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста. Територіальні громади є учасниками цивільних (ч.2 ст. 2 Цивільного кодексу України); фінансових (п.2 ч.1 ст. 2 Бюджетного кодексу України); земельних відносин (ст. 80 Земельного кодексу України) та інших правовідносин.

Як суб'єкт права територіальна громада наділена законом комплексом суб'єктивних прав та юридичних обов'язків. Здатність бути суб'єктом права (т. з. правосуб'єктність) є соціально-юридичною властивістю осіб, якою їх наділяє держава [4].

Перед тим як розглянути склад повноважень об'єднаної територіальної громади необхідно з'ясувати, як співвідносяться між собою територіальна громада і об'єднана територіальна громада, обсяги їх правоздатності.

Представники НДІ державного будівництва ті місцевого самоврядування НА-ПрН України з прийняттям Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» розглядають фактичне існування двох видів територіальних громад, одні, які утворились до прийняття вказаного вище Закону та не ініціювали такого об'єднання та інші, які утворені відповідно до цього Закону. Відповідно до діючого законодавства об'єднана територіальна громада є територіальним публічно-правовим утворенням, яке не має статусу юридичної особи публічного права.

Іншої думки були представники Кабінету Міністрів України, які запропонували законопроект «Про територіальну громаду» в якій статус громади визначений як юридичної особи публічного права, яка утворюється, об'єднується, розділюється та ліквідується відповідно до цього законопроекту.

Таким чином по меншій мірі існує два погляди на правовий статус об'єднаної територіальної громади, один з яких це самостійний вид первинного суб'єкта місцевого самоврядування, інший це територіальна громада з особливою організацією місцевого самоврядування.

Відповідно до цих двох поглядів правосуб'єктність об'єднаної територіальної громади різниться.

Так, правосуб'єктність будь-якої особи складається з правоздатності, дієздатності та деліктоздатності разом узятих. Ця категорія має об'єднуючий характер і відображає ситуації, коли правоздатність і дієздатність є невід'ємними одна від одної за часом. У колективних суб'єктів права правоздатність і дієздатність збігаються за часом виникнення і дії [3, с. 340].

Розглянемо таку складову правосуб'єктності як правоздатність. Правоздат-

ність — це абстрактна здатність суб'єкта права мати суб'єктивні права і юридичні обов'язки. Правоздатність поділяється на загальну і спеціальну. Загальна правоздатність — це здатність володіти будь-якими з передбачених чинним законодавством обсягом прав і обов'язків. Спеціальна правоздатність — це здатність, пов'язана з певними особливостями суб'єкта. Правоздатність юридичних осіб є завжди спеціальною. [3, с. 341].

Однак на сьогоднішній день залишається недостатньо визначеним порядок реалізації власної правоздатності територіальною громадою, чітко не визначений склад її прав та обов'язків. З цього приводу висловився О. Батанов: «У муніципальному житті сьогоднішньої України територіальні громади існують лише де-юре: по-суті, в нормах Конституції та законів. Де-факто сучасні територіальні громади, умовно кажучи, володіють лише «муніципальною правоздатністю», тобто вони потенційно мають комплекс муніципальних прав і свобод. Однак місцеві жителі не усвідомлюють себе первинними носіями цих прав і свобод, спроможними своїми діями набувати та реалізувати їх у реальному житті». [5, с. 52]

В свою чергу О. Скакун визнає правоздатність територіальної громади як сукупність громадян – носіїв права, об'єднаних за територіальною ознакою, яка має відповідні юридичні можливості для реалізації цього права [6, с. 141].

Схожої думки В. Кампо, який запропонував розглядати територіальну громаду як публічну корпорацію, в якій її учасники будуть свосередніми акціонерами [7, с. 64].

Не зважаючи чи є у об'єднаній територіальній громаді статус юридичної особи чи ні її правоздатність складається з права формування відповідних органів місцевого самоврядування, через які така громада управляє майном комунальної власності, встановлює місцеві податки і збори, затверджує і контролює виконання місцевих бюджетів, утворює комунальні підприємства та здійснює інші права передбачені Конституцією України та законодавством про місцеве самоврядування.

Цієї ж думки і В. Кравченко: поняття «компетенція територіальної громади» не збігається за своїм змістом із поняттям «компетенція місцевого самоврядування», воно, на наш погляд, співвідноситься з останнім як частина з цілим. Така оцінка пов'язана з тим, що, по-перше, компетенція територіальної громади фактично ще не отримала юридичного закріплення (Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»), інші законодавчі акти визначають, як правило, повноваження органів і посадових осіб місцевого самоврядування) [8, с. 449].

Однак, слід наголосити, що розмежування повноважень (сукупності прав і обов'язків особи, закріплених за нею у встановленому законодавством порядку для здійснення покладених на неї функцій) між територіальною громадою та її органами, здійснюється згідно із статутом територіальної громади у відповідності до чинного законодавства.

Правоздатність територіальної громади може бути обмеженою лише у випадках та порядку, передбаченим законодавством України.

Підсумовуючи викладене можна зробити висновок, що законодавство України розглядає об'єднану територіальну громаду як первинний суб'єкт місцевого самоврядування, особу публічного права, а її органи місцевого самоврядування похідними. Правоздатність об'єднаної територіальної громади в своїй більшості реалізується через утворені нею органи самоврядування, що гармонізується з положеннями Європейської Хартії місцевого самоврядування. Однак необхідно детально визначити повноваження об'єднаної територіальної громади із забезпеченням їх реалізації особисто нею, мінімізувати випадки їх делегування органам місцевого самоврядування.

Література:

1. Конституція України : офіційний веб-портал Верховної Ради України : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
2. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» : офіційний веб-портал Верховної Ради України : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>
3. Загальна теорія держави і права : підруч. / Цвік М. В., Петришин О. В., Авраменко Л. В. [та ін.] ; за ред. М. В. Цвіка. — Х.; Право, 2009. — 584 с.
4. Юридична енциклопедія / Ю.С. Шемиченко (голова редкол.) [та ін.] — К.; «Українська енциклопедія», 1998. - В 6 т.
5. Батанов О.В. Територіальна громада – первинний суб'єкт муніципальної влади в Україні: поняття та ознаки / О.В. Батанов. – К.; Вісник Центральної виборчої комісії, №2 (12) 2008.
6. Скакун О. Теорія держави і права (Енциклопедичний курс) : підруч. / О.Ф. Скакун. - Х.; «Еспада», 2009. – 752 с.
7. Камто В.М. Громада як корпорація / В.М. Камто. - Аспекти самоврядування, №4 2006.
8. Кравченко В. Конституційне право України : навч. Посіб. / В. Кравченко. - К.; «Атіка», 2004 - 512 с.

Стасюк Олександр Леонідович
здобувач Державного науково-дослідного інституту
Міністерства внутрішніх справ України,
кандидат юридичних наук

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ПОВНОВАЖЕННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК СУБ'ЄКТІВ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВОЗАХИСНОЇ ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВИ

Невід'ємною складовою адміністративно-правового механізму забезпечення реалізації правозахисної функції держави є чітко визначене коло суб'єктів, упорядкована діяльність яких має бути спрямована на участь у формуванні державної політики у правозахисній сфері, а також на реалізацію пріоритетних напрямків такої

політики. Зазначені суб'єкти здійснюють покладені на них обов'язки у напрямку реалізації правозахисної функції держави як на загальнодержавному, так і на місцевому рівні. Зважаючи на необхідність якісної реалізації державної політики у сфері захисту прав, свобод і законних інтересів людини й громадянина не лише на загальнодержавному, а й на регіональному рівні, наразі є актуальним аналіз повноважень органів місцевого самоврядування, які уповноважені вирішувати питання місцевого значення, в тому числі ті, що пов'язані з реалізацією правозахисної функції держави.

Відповідно до ст. 2 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” місцеве самоврядування – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [1]. У науковій літературі місцеве самоврядування визначається як специфічна форма публічної влади, яка самостійно реалізується суб'єктами місцевого самоврядування шляхом вирішення в рамках законодавства питань місцевого значення і не входить у систему державної влади [2, с. 178-180].

Незважаючи на існування відповідного взаємозв'язку між органами місцевого самоврядування та державою, не можна вести мову про включення органів місцевого самоврядування до державного механізму, а отже, і до державних суб'єктів реалізації правозахисної держави. Органи місцевого самоврядування виконують покладені на них обов'язки не від імені держави, а виключно від імені відповідної територіальної громади, що безпосередньо передбачено ст. 7 Конституції України [3].

Ефективне місцеве самоврядування має бути спрямоване на задоволення потреб населення, серед яких однією з основних є потреба у захисті прав, свобод і законних інтересів людини й громадянина. Характерною особливістю органів місцевого самоврядування як суб'єкта реалізації правозахисної функції Української держави є те, що вони виконують покладені на них обов'язки не на загальнодержавному, а на місцевому рівні.

Правові відносини, які виникають під час виконання органами місцевого самоврядування покладених на них обов'язків, здійснюються в рамках управлінської діяльності, яка, у свою чергу, повинна регулюватися нормами адміністративного права. Зміст управлінських відносин, що виникають у процесі діяльності органів місцевого самоврядування, однорідний із відносинами управління з боку держави, а тому вони потребують адміністративно-правового регулювання [4, с. 18]. Таким чином, для виконання покладених обов'язків щодо реалізації правозахисної функції органи місцевого самоврядування мають бути наділені відповідним адміністративно-правовим статусом, який вони реалізують у відповідних адміністративно-правових відносинах правозахисного характеру.

Повноваження органів місцевого самоврядування у напрямку реалізації право-

захисної функції Української держави встановлено у ст. ст. 38 та 381 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні".

Згідно ст. 38 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" до повноважень органів місцевого самоврядування, які спрямовані на захист прав, свобод і законних інтересів людини й громадянина, слід віднести такі: звернення до суду про визнання незаконними актів органів виконавчої влади, інших органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, які обмежують права територіальної громади, а також повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування; забезпечення вимог законодавства щодо розгляду звернень громадян, здійснення контролю за станом цієї роботи на підприємствах, в установах та організаціях незалежно від форм власності [1].

У свою чергу у ст. 381 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" йдеться про повноваження органів місцевого самоврядування у сфері надання безоплатної первинної правової допомоги (наприклад, розгляд письмових звернень про надання безоплатної первинної правової допомоги та надання такої допомоги з питань, що належать до їх компетенції, відповідно до закону) [1].

Слід звернути увагу на те, що у ст. 38 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" передбачено як власні (самоврядні), так і делеговані повноваження. Термін "власні повноваження" введений Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» для окреслення власної компетенції місцевого самоврядування, в межах якої органи місцевого самоврядування наділені повною свободою для здійснення власних ініціатив з будь-якого питання, яке не виключене з його компетенції і не віднесене до компетенції іншого органу публічної влади. Натомість ст. 1 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" визначає делеговані повноваження як повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом, а також повноваження органів місцевого самоврядування, які передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад [1].

У цьому контексті потребує законодавчого вирішення проблема тотожності повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади щодо захисту прав, свобод і законних інтересів людини й громадянина, адже згідно ст. 25 Закону України "Про місцеві державні адміністрації" місцеві державні адміністрації наділені аналогічними повноваженнями у напрямку реалізації правозахисної функції держави [5]. Дублювання повноважень органів місцевої влади призводить до певних протиріч у сфері реалізації правозахисної функції держави на місцевому рівні. Необхідно також зазначити, що отримуючи делеговані повноваження органи місцевого самоврядування є підконтрольними в частині їх здійснення органам, що їх надали. Органи державної влади через інститут делегованих повноважень мають значний контроль над органами місцевого самоврядування. Це не сприяє ефективності реалізації правозахисної функції в Україні.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає досить широ-

ке коло делегованих повноважень органів місцевого самоврядування щодо захисту прав, свобод і законних інтересів людини й громадянина. На нашу думку, повноваження органів місцевого самоврядування у напрямку реалізації правозахисної функції держави повинні складатися із власних повноважень, адже, якщо переважатимуть делеговані повноваження, то це призведе до неефективності її здійснення. Саме тому, в рамках проведення державних реформ з децентралізації влади необхідно врахувати, що основним суб'єктом забезпечення реалізації правозахисної функції держави на місцевому рівні мають бути органи місцевого самоврядування.

У Концепції реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні відмічається, що система місцевого самоврядування на сьогодні не задовольняє потреб суспільства. Функціонування органів місцевого самоврядування у більшості територіальних громад не забезпечує створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання населенню органами місцевого самоврядування, утвореними ними установами та організаціями високоякісних і доступних адміністративних, соціальних та інших послуг на відповідних територіях [6]. Тому, слід констатувати, що адміністративно-правове забезпечення реалізації правозахисної функції органами місцевого самоврядування в Україні потребує удосконалення.

Необхідно відмітити, що ступінь реалізації правозахисної функції органами місцевого самоврядування є показником рівня розвитку системи муніципальних органів. Важливою і необхідною умовою розвитку органів місцевого самоврядування є вдосконалення адміністративно-правового забезпечення їх правозахисної діяльності. Наразі відсутність належного законодавства стримує побудову в Україні ефективної правозахисної моделі місцевого самоврядування. Для встановлення в перспективі на місцевому рівні потужного і впливового представницького самоврядування у сфері захисту прав, свобод і законних інтересів людини й громадянина потрібно не лише внести відповідні зміни до чинного законодавства, а й розробити концепцію реформування правозахисної системи на місцевому рівні. Мета правозахисної діяльності органів місцевого самоврядування – це прагнення до стану реальної захищеності населення муніципального утворення. Для досягнення цієї мети необхідно створити повноцінний правозахисний простір в рамках органів місцевого самоврядування з урахуванням загальноновизнаних принципів і стандартів.

Література:

1. *Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. Ст. 170.*
2. *Адміністративне право України. Загальна частина. Академічний курс: [підручник] / за заг. ред. О.М. Бандурки. Харків: Золота миля, 2011. 584 с.*
3. *Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.*

4. *Адміністративне право України : підруч. для юрид. вузів / [Ю.П. Битяк, В.В. Богуцький, В.М. Гарацук та ін.]; за заг. ред. Ю.П. Битяка. Харків: Право, 2000. 520 с.*

5. *Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квітня 1999 року № 586-XIV // Відомості Верховної Ради України. 1999. № 20-21. Ст. 190.*

6. *Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: постанова Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року № 333-р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p> (дата звернення: 28.10.2018).*

**Проданик Василь Михайлович,
здобувач Інституту законодавства Верховної Ради України,
магістр державного управління**

НОРМАТИВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ПІДПРИЄМНИЦТВА В КОНТЕКСТІ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ ТА ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ

За умов муніципальної реформи та враховуючи євроінтеграційні прагнення України питання становлення та розвитку малого і середнього бізнесу та його нормативного регулювання знаходиться серед пріоритетів формування ефективної системи господарювання та управління.

Мале та середнє підприємництво сприяє створенню нових робочих місць, зростання валового внутрішнього продукту, а також стимулюванню розвитку конкурентоспроможності та інноваційного потенціалу національної економіки.

На початку ХХ сторіччя малий бізнес в Україні став реальністю та перетворився на самостійний сектор економіки, зорієнтований на ринкові умови господарювання. На протязі останнього десятиріччя функціонування ринкової системи економіки в Україні малий бізнес відіграв головну роль у становленні відносин підприємницької діяльності, формуванні класу підприємців, здатних за власною ініціативою започаткувати життєстійкі структури – дієві малі підприємства, забезпечувати нові робочі місця, задовольняти потреби споживачів у товарах і послугах, формувати конкурентне середовище та ефективну систему управління ними.

Проте сучасні підприємства малого бізнесу економічно вразливі та потребують реального державного управління та регулювання, опіки та підтримки, зокрема стратегічного законодавчого забезпечення та регулювання на місцевому рівні.

Таким прикладом нормативного забезпечення стала Стратегія розвитку малого і середнього підприємництва в Україні на період до 2020 року, яка розроблена на виконання Указу Президента України від 12 січня 2015 р. та плану пріоритетних дій Уряду на 2017 рік, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 3 квітня 2017 р. № 275.

Ця Стратегія розроблена з урахуванням основних положень майже всіх основних стратегічних документів в державі та враховуючи реформу місцевого

управління. Стратегія охоплює всі ключові сфери суспільного життя та відповідно має відображення в основних стратегічних і програмних документах, що прямо чи опосередковано впливають на розвиток малого та середнього підприємництва. Таким чином, Стратегія дає можливість скоординувати діяльність інших органів державної влади для реалізації вираженої та всеохоплюючої політики у сфері розвитку підприємництва відповідно до вимог сучасності [1].

Означений документ публічного управління малим підприємництвом узгоджується з програмними та стратегічними матеріалами, зокрема Стратегією розвитку високотехнологічних галузей до 2025 року, Експортною стратегією України, Дорожньою картою стратегічного розвитку торгівлі на період 2017-2021 роки, Стратегією розвитку промислового комплексу, Енергетичною стратегією України на період до 2035 року, Цілями сталого розвитку (2015-2030 роки), програмами реформування системи державного нагляду (контролю) та програмними документами муніципальної реформи та євроінтеграції України ін.

Проте нагальні проблеми розвитку системи управління та самого малого бізнесу залишаються та розв'язувати їх потрібно, зокрема заходами вдосконалення механізмів державного управління означеної галузі.

Невід'ємною складовою частиною розвитку підприємництва є створення сприятливих умов для провадження його діяльності, зокрема на місцевому рівні. З метою реалізації означених цілей в Україні постійно проводиться робота з удосконалення регуляторного середовища (дерегуляція). Ще у 2016 році Кабінетом Міністрів України затверджено план заходів щодо дерегуляції господарської діяльності (розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2016 р. № 615), виконання якого дає можливість розв'язати нагальні проблеми у сферах надання адміністративних послуг, державного нагляду, інформаційних технологій, аграрній, харчовій, будівельній, транспортній сферах, а також у сферах митного, валютного та податкового регулювання. Крім того, з метою підвищення ефективності регулювання Кабінетом Міністрів України проводиться робота із системного перегляду регуляторних актів, що сприятиме скасуванню неефективних і необґрунтованих регуляторних актів, внесенню змін відповідно до кращої світової практики, зокрема у сфері сільського господарства та безпеки харчових продуктів, будівництва, енергетики, транспорту та інфраструктури, інформаційних технологій і телекомунікацій.

Означена Стратегія спрямована на забезпечення поступового розвитку малого і середнього підприємництва, враховуючи тимчасово обмежені можливості фінансової підтримки та значні виклики, що постали перед країною, зокрема дає напрями функціонування на місцевому рівні.

На думку експертів, реалізувати Стратегію можливо лише шляхом: скоординованої взаємодії органів державної влади, органів місцевого самоврядування та інших заінтересованих сторін; системного підходу до формування та реалізації державної політики у сфері розвитку підприємництва; визначення очікуваних результатів її реалізації; виконання плану заходів з реалізації Стратегії; ефективної

співпраці органів державної влади, органів місцевого самоврядування, суб'єктів малого і середнього підприємництва, їх об'єднань; максимального залучення всіх можливих ресурсів, зокрема на місцевому рівні.

Ринкова орієнтація розвитку національної економіки передбачає становлення підприємництва як невід'ємної форми господарювання підприємств і на місцевому рівні. Сучасні дослідження показують, що процвітання розвинених країн світу забезпечує успішна реалізація підприємницького потенціалу як четвертого фактора виробництва (нарівні з землею, працею та капіталом), а це потребує стратегічного підходу до формування підприємств малого сектору та управління ним і ефективне господарювання на місцях.

Відзначимо, що ефективність і результативність реалізації Стратегії та виконання плану заходів з її реалізації залежить від ефективної координації зусиль відповідних ключових сторін. Хоча підприємництво – це самостійна, ініціативна, систематична на власний ризик діяльність йому потрібне інституційне середовище та механізми підтримки [2]..

За умов євроінтеграції України та з метою забезпечення прозорості, відкритості та неупередженості до проведення моніторингу і оцінювання ефективності реалізації Стратегії може бути проведене незалежне оцінювання із залученням міжнародних експертів, наукових установ та інших кваліфікованих сторін. Результати такого оцінювання стануть основою для підготовки нової стратегії після 2020 року [3].

Для проведення фахових консультацій з питань, що стосуються розвитку підприємництва, в тому числі ефективного виконання завдань, визначених Стратегією, утворено консультативно-дорадчий орган при Мінекономрозвитку – Офіс розвитку малого і середнього підприємництва. Фінансування діяльності Офісу здійснюватиметься за рахунок коштів міжнародної технічної допомоги та інших джерел, не заборонених законодавством. Таким чином, закладені основи для функціонування ефективної інституційної моделі формування та реалізації державної політики в сфері розвитку підприємництва.

У 2019 році у разі істотних змін умов функціонування економіки та реформування місцевого розвитку, можливих змін стратегічних пріоритетів загальнодержавної політики, в тому числі з урахуванням кращої міжнародної практики, підходи до інституційної моделі формування та реалізації державної політики в сфері розвитку підприємництва можуть бути переглянуті та потребують вдосконалення, особливо на місцевому рівні.

Література:

1. *Питання правового забезпечення модернізації державного управління та місцевого самоврядування в Україні. За ред. Т.В. Мотренка, В.Є. Воротіна. – Інститут законодавства ВРУ, 2017. – 197 с. – (Сер.: Законодавчі аспекти державного управління та місцевого самоврядування. – Вип. 1).*

2. *Про стан та перспективи розвитку підприємництва в Україні: Національна*

доповідь / К.О. Ващенко, З.С. Варналій, В.Є. Воротін, В.М. Гесць, Е.М., Кужель О. В., Лібанова та н.. — К., Держкомпідприємництво, 2008. — 226 с.

3. Воротін В. Є. Модернізація сфери освіти та науки як об'єкта державного управління: конкурентні переваги для України / В.Є. Воротін / Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України, 2017. - № 6. – С. 153-160.

**Донець Олексій Юрійович,
аспірант кафедри конституційного, адміністративного
та господарського права АПСВТ**

ЛИХВАРСЬКІ ВІДНОСИНИ В КИЇВСЬКІЙ РУСІ

Ще з русько-візантійських договорів ми бачимо, що в Київській Русі активно розвивались торгівельні відносини [1, с. 64-65, 6-10, 30-35]. Пошук нових ринків збуту своїх товарів вказував на збільшення експортної торгівлі. Міста перетворюються з племінних фортець в адміністративні торгівельні центри. Це, в свою чергу, вказує на активний розвиток внутрішньої торгівлі.

Швидкий розвиток економіки середньовічного міста потребував можливостей кредитування починань русів. Це призвело до зародження лихварських відносин. Про лихварство в Київській Русі ми дізнаємося із повстання в Києві, яке призвело до правової регуляції даних відносин.

Повстання почалося одразу після смерті великого князя Святополка Ігоровича в 1113 році. Жертвами повстанців стали євреї, яких кияни почали убивати та грабувати. Причиною таких безчинств кияни називали те, що євреї отримали занадто багато влади та багатств при правлінні Святополка. Вони розорили купців та ремісників, забираючи у християн їх промисли. Також, їх звинувачували в тому, що вони зманювали християн в свою віру. Але нас, насамперед, цікавлять саме економічні аспекти даного повстання. Для вирішення цієї проблеми київські бояри звернулись до Володимира Мономаха, який зібрав князівський з'їзд у Видубичах.

На з'їзді було прийняте рішення всіх євреїв разом з їх майном депортувати з Київської Русі [2, с. 146-147].

Руси вважали, що саме євреї лихварі розорили киян. Те, що в Київській русі євреї займались лихварством нічого дивного не має, адже церква засуджувала лихварські відносини, вважаючи, що християнин не має права у другого християнина брати проценти за позичку. Тому саме євреї займались цією справою, так як вони були іудеї, то могли давати гроші під проценти християнам.

Але Мономах, вигнавши євреїв не заборонив лихварство, а тільки полегшив умови стягнення боргів. Це, в свою чергу, означає, що руси теж займались лихварською справою. Отже, церква не змогла вплинути на князівську владу так, щоб заборонити лихварство.

Питання лихварства регулювались Руською правдою [1,с.126-128].Якщо хтось взяв в борг шість гривень, то він мусив кожен рік платити відсоток в розмірі трьох гривень. Отже, він мусив платити кожний рік п'ятдесят відсотків від позики доти, допоки не сплатить борг. І якщо боржник не міг окрім проценту виплатити сам борг, то строки виплат процентів до погашення боргу були не обмежені.

Завдяки внесенню змін до законодавства Володимиром Мономахом був встановлений строк. Наприклад,шість гривень боргу виплачувалось на протязі трьох років по три гривні проценту. За цей час боржник мав виплатити ще додатково 3 гривні, тобто 6 гривень боргу і три гривні «росту». Це нововведення захищало боржників від «вічного боргу»[3,с, 195].

Доволі цікаві обставини щодо позичання грошей русами своєму князеві відбулось в період боротьби за княжий стіл Ярослава та Святополка Володимировичів.

Ярослав Володимирович вигнав в 1016 році з Києва свого брата Святополка. Перемога була не остаточна і в 1018 році Святополк Володимирович, отримавши підтримку від тестя Болеслава разом із поляками переміг Ярослава. Ярослав же після поразки відступив до Новгороду, який підтримував князя в його в боротьбі за владу, і вирішив втекти до скандинавів.

Новгородці,побоюючись розправи від Святополка за те, що вони підтримали Ярослава, вирішили боротись далі. З цією метою вони пошкодили кораблі на яких хотів тікати князь і заборонили йому втекти. Від Ярослава новгородці вимагали продовження війни. Князь мотивував неможливість проведення війни відсутністю у нього коштів. Новгородці самі зібрали кошти з різних верств новгородського населення та найняли скандинавів [4,с. 62].

За даними Татіщевав 1018 р. були зібрані наступні кошти. З селянина чотири куни, з старости 5 гривень, з бояр 18 гривень[2,с.71].

За Лаврентієвським літописом в 1018 році зібрали 4 куни від мужа, 10 гривень від старости і 18 гривень від бояр [4,с.62].

З'ясуємо курс цінності гривні,перевівши її на куни, ногати, резани, веверниці.

Гривня, яка складається з відповідної кількості монет називалася гривня кун. Гривня кун складалася з (50 г срібла) це рівняється 25 кун = 20 ногатам = 50 резан = 150 веверіцем. Гривня срібла мала вагу 204 грам і рівнялась майже чотирьом гривням кун [5, с. 52-53].

Ми в нашому дослідженні ставимо за мету дізнатися чи ці гроші були подарунком, безпроцентною позикою чи все ж таки процентною позикою. У нас є підстави вважати, що не всі гроші князю подарували, а здійснили позичку на його користь. Згідно Лаврентієвського літопису не вказується, що князю надали позику, так як в ньому не має даних, що князь ці грошіповертав. Це вказує, що гроші подарували князю. Але у Татіщева є дані про їх повернення.

В 1019 році Ярослав пішов до Києва і взяв батьків стіл та ста після перемоги нагороджувати вояків. Головним старійшинам дав 50 гривень, простим воякам по

гривні, а також одарив новгородців [2,с. 72].

Ми вважаємо, що надання князем коштів не є подарунком, а являється собою повернення боргу. Але не тільки Татіщев на це вказав, є й і літописні дані.

Никонівський літопис вказує на наступну інформацію. В 1020 році Ярослав одарив - старостам по 10 гривень, смердам по 2 гривні, новгородцям по 10 гривень [6,с.77].

За отриманими даними князь взяв гроші в новгородців, а пізніше віддав. Отже, це не дарування, а позика. Тепер з'ясуємо, чи це була процентна чи безпроцентна позика.

Ймовірно, що вказані Татіщевим селяни це смерди, які за його даними отримали по гривні. Отже, вони дали 4 куни, а одержали 1 гривну (25 кун). Князь віддав у 6,25 разів більше чим взяв. Але Ніконовський літопис вказує, що смерди отримали 2 гривні (50) кун, що складає дохід у 12,5 разів більше. Чому ж дається два різних значення?

Відповідь проста, це рік видачі грошей. В першому випадку гроші віддавались через рік, а саме в 1019 році [2,с. 72]. А в другому випадку через два роки після позики – у 1020 році [6,с.77]. Отже, якщо процент був однаковий, то слід подвоїти суму: $6,25 + 6,25 = 12,5$. Ось ми і отримали потрібну нам суму.

Ми припускаємо, що Ярослав позичив гроші але не міг їх віддати в один рік. Тому в 1019 році він повертав одну гривну за чотири куни, а на другий рік в 1020 році за цих же чотири куни він повертав дві гривні. В один рік сума збільшувалась від позиченої в 6,25 раз. Причиною неможливості князя сплатити борг ми вважаємо війну, в результаті якої Святополк, тікаючи забрав усі гроші, які були в казні. [4,с. 62-63] Тому Ярославу потрібний був час, щоб наповнити казну і повернути борг.

За Никонівським літописом у старостів князь брав десять і повертав десять гривень. Отже, ми маємо безпроцентну позичку. А за Татіщевим старости давали 5 гривень, а отримували 50 гривень, що вказує на отримання прибутку в десять раз більше чим позичали. Але Татіщев вказав про головних старійшин. А це можуть бути не зовсім ті старости, які давали 5 гривень. Щодо новгородців і бояр, то не вказується скільки платили новгородці скільки повернули боярам [6,с.76-77], [2,с.71-72]. Тому ми їх не враховуємо у нашому дослідженні. Ми приходимо до висновку, що була процентна позика на чотири куни і безпроцентна позика на 10 гривень.

Чому старостам не дали процентної позики? Можливо, вони були одні із тих, хто виступав за продовження війни і ініціювали разом з боярами цей процес, а тому брати процент не мали можливості, так як були зацікавлені в перемозі князя Ярослава. А бояри взагалі могли здійснити дарування князю свої кошти, як сама зацікавлена та й заможна група населення.

Судіть самі: прийшов Святополк в Новгород. Хто більше всього постраждає? Старости, яких б звільнили, поставивши нових більш вірніших та бояри. Їх, взагалі, могли б убити, щоб забрати їхнє майно. Тут прослідковується принцип справедливості, який виражається в тому, хто більше постраждає, той і більше платить.

Отже, на Русі активно розвивалися лихварські відносини. Навіть князі позичали під відсотки гроші. Активність розвитку лихварських відносин підтверджує

той факт, що вони регулювались Руською правдою. Але, в 1113 році із-за жорстких умов багато позичальників розорились, що призвело до повстання. Не можна сказати, що головною проблемою лихварства були євреї. Адже навіть коли їх вигнали із Русі лихварські відносини не припинились. Тільки відбулось пом'якшення щодо повернення боргів. Це, в свою чергу, вказує на те, що економіка Русі настільки була розвинута, що повне припинення лихварських операцій було уже не можливе без тяжких наслідків для економіки держави. Повстання більш нагадує спробу розорення конкурентів, чим етнічний конфлікт.

Література:

1. Юшков С. В. Памятники Русского права / С. В. Юшков. – М.: Госюриздат, 1952. – 287с.
2. Татищев В. Н. История Российская / В. Н. Татищев. – М.: Єрмак, 2005. – Т.2.-735 с.
3. Рубаков Б. А. Мир истории / Б. А. Рубаков. – М.: Молодая гвардия, 1984. – 351 с.
4. Полное Собрание Русскихъ Летописей. Лаврентьевская и Троицкая летописи. – СПб.: Типография Эдуарда Праца, 1846.-Т.1. – 267 с.
5. Ковнир В. Н. Экономическая история России. В.2 ч. Часть 1 С древнейших времен до 1017 года: учебник для СПО/В. Н. Ковнир. – 2-е изд., испр. И доп. - М. Издательство Юрайт, 2018. – 252с.
6. Полное Собрание Русскихъ Летописей. Патриаршая или Никоновская летопись. – СПб.: Типография Эдуарда Праца, 1862. –Т.9. – 256 с.

Бугайчук Вадим Сергійович
аспірант кафедри конституційного, адміністративного
та господарського права АПСВТ

ОСОБЛИВОСТІ НАПОВНЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ КАЗНИ КИЇВСЬКОЇ РУСІ

У всі періоди існування української державності завжди гостро стояло питання наповнення бюджетних коштів. Дослідження часів Київської Русі показує, що тоді відбувались проблеми із систематичним наповненням казни, головним джерелом наповнення якої є податки, які сплачувалися центральному апарату управління.

Система сплати податків на Русі діяла ще до правління Рюриків. Було сказано, що всі руси платять Хакану податки з торгівлі. Це десятини. Чому десятини? Тому, що саме десять відсотків йде в казну від торгівлі. Саме цей вид діяльності найбільш був поширений в русів. Арабами було вказано, що вони не займаються хліборобством. Всі харчі руси відбирали у слов'ян. Араби стверджували, що єдине їхнє заняття - це торгівля соболями, білками та іншим хутром[1, с.397-400].

Отже, якщо торгівля була основною статтею доходів русів і нею займалися всі, то податок з торгівлі фактично був всезагальний та основний. Ще до Рюрика у

русів склалась система збору податків для утримання влади.

Ймовірно, в період правління Олега ця система щодо наповнення казни почала давати збій. Чим були визнані ці проблеми? Причиною слугувало об'єднання великої кількості племен, що займали обширні території. Олегу вдалося підкорити Київ, землі полян, древлянську землю і заставив їх платити данину. Підкорив сіверську землю. Теж змусив платити данину, як і радимичів [2,с.10]. Ці території треба було тримати у покорі. Для утримання підкорених потрібно було збільшити війська та будувати фортеці. Отже, збільшення територій призвело до збору коштів на утримання військ. Створюється система полюддя. Суть цієї системи полягає в тому, що військо взимку збирає данину у підкорених, а навесні везе її продавати.

Це дало можливість збирати сировину з обширних земель та продавати її на тих ринках, де ціна була висока на даний товар. За виручені гроші можна було придбати усе, що потребували руси.

Головним центром сплати данини стає Київська земля, куди і возилася ця вся данина. Навіть Новгород був змушений платити Києву данину. Платили її по-різному [2, с. 10].

Древляни, наприклад, платили по шкурі чорної куниці із диму. Радимичі - по шлягу з плуга. Шляг, ймовірно, є грошовою одиницею. Розмір данини теж був різний. Наприклад, сіверяни платили легку данину [3,с. 14-15].

Після повстання древлян 914 року, Ігор наклав на них данину більшу, ніж вони платили до цього. Якщо племена піднімали повстання, то князі накладали на них тяжку данину [3,с. 22].

Отже, руські князі створили систему полюддя, під час якої їздили по Русі та збирали данину. Збиралась вона або хутром, або шлягами. Розмір встановленої данини теж був різний. Це залежало від самих даниників.

Із-за введення системи полюддя руси стали потребувати в збільшенні ринків збуту цієї данини. Це призвело до заключення серії русько-візантійських договорів, головна мета яких була збут полюддя [4, с.71-72].

Криза системи полюддя припала на період кінця правління князя Ігоря Рюриковича. Він порушив домовленості і зібрав у древлян двічі данину. Не слід забувати, що перед цим древляни заплатили її Свенельду, підлеглому воеводі Ігоря. Саме багатство вояків Свенельда затьмарило очі воїнам Ігоря і вони запропонували, а фактично примусили Ігоря піти до древлян та зібрати данину [5,с.28-27],[2,с.23]. Це повідомлення вказує, що її збирання було не виключною прерогативою князя. Данину й могли збирати його полководці, за рахунок чого утримували свої війська. Що цікаво древляни не хотіли конфлікту і дали її Ігорю. Той, повертаючись з даниною до Києва вирішив ще раз зібрати її у древлян і з малою дружиною вирушив до них. Ймовірно, князя вело в оману те, що древляни без супротиву дали більше чим домовлялися до цього. Князь вважав, що ось я порушив договір і взяв більше і нічого страшного не сталося, чому б ще так не зробити. Ці дії князя вказують на те, що він був людиною жадібною та дурною.

Древляни вийшли назустріч князю і попередили його, що більше данини не дадуть і, щоб він повертався додому, поки з ним нічого страшного не сталося. Але

князь, не дивлячись на попередження і недостатність своїх сил, все одно направився за даниною. І був убитий древлянами [2, с. 23].

Дружина князя Ольга опинилася досить не зручному становищі. Її чоловік порушив встановлені раніше домовленості по сплаті данини із цілим племінним союзом за що був і вбитий.

Ольга хитрощами і підступністю змогла перемогти древлян. В боротьбі з ними її підтримав Київ. Зібране військо Ольги воювало літом, осаджаючи древлянські міста. Цікаво те, що підкоривши древлян і взявши з них дань Ольга взяла собі тільки третину, яка направилася у Вишгород. Дві третини данини пішло в Київ. Отже, князівська влада претендувала тільки на одну третину данини, а інша йшла в столицю воїнам [3, с. 23].

В цей час, ми вважаємо сталася криза щодо сплати данини. По перше, вона не збиралася, адже військо провоювало все літо, а значить не відправилось торгувати, щоб продати данину. Можливо воно взагалі і не збрало її. Адже навряд чи воно відправилось збирати данину, коли для Києва була загроза з боку древлян. Смерть князя теж мусила внести непорозуміння в процес її сплати. Не слід забувати, що князь перед смертю порушив домовленості з древлянами і декілька разів зібрав данину у древлян. І коли ті вчинили супротив покарали князя. Його дружина залила землі древлян кров'ю і ще раз збрала з них повинності.

Що мали подумати інші землі? Думаємо, дії князя, а пізніше його дружини мали викликати велике невдоволення в інших підлеглих союзів. Гадаємо, що саме смерть князя вгамувала обурення цих племен. Дії Ольги хоч і були жорстокі, але вона здійснювала кровну помсту, а це язичники мали це зрозуміти. Тому ми вважаємо, що саме смерть Ігора спасла Київську Русь від масового повстання та розвалу держави.

Ольга, розуміючи необхідність в продовженні проведення полюддя в 947 році направилася до Новгороду, встановлюючи по Мсті і по Полю погости, і по Лугу оброки й дані встановила. По Дніпру і Десні встановила перевесєща [3, с. 32].

Скоріш за все, цими діями Ольга не встановлювала якісь нововведення в процес збирання данини. Вона просто відтворювала ту систему полюддя, яка діяла раніше. Не вводила нові правила, а давала гарантії старим. Тобто, вона заключала нові договори по сплаті данини з підлеглими племенами і взяла особисту участь в полюдді, що й занотував літописець.

Вказано, що Ольга в Пскові залишила сани [5, с. 29]. З цього можна зробити висновок про її подорож взимку по Русі. Це ще є одним із підтверджень, що вона брала участь в полюдді, яке й проводилось зимою. Те, що згадується про Дніпро і Десну знову ж підтверджує версію про Ольгине полюддя, так як ці річки відігравали в його процесі дуже важливу роль. Саме по них здійснювалося транспортування полюддя до Києва [4, с. 71-73].

Можливо те, що Ольга відправилася збирати полюддя і перезаклучила усі договори з підлеглими данниками, являється обов'язковою процедурою після смерті князя. Згадаємо, що коли помер Олег в 912 році, а Ігор став правити в 913 році, то древляни відділились від нього [2, с. 17]. А при яких умовах князь дізнався про це? Можливо, по смерті Олега Ігор і мав провести полюддя і знову заключити договори по збору данини. Ось в цей час древляни і відмовились князю підкорятися.

Судіть самі, помирає князь, з яким були укладені договори та відпрацьована схема збирання полюддя. До нього уже звикли і розуміли чого чекати. І ось, приходить новий князь. Хіба не логічно йому особисто відвідати данників і пояснити на яких умовах будуть будуватись їхні відносини? Тільки новий князь може гарантувати непорушність встановлених раніше домовленостей.

Ми вважаємо, що єдину гарантію, яку дала Ольга підлеглим племенам було те, що більше не будуть мінятися умови збору данини. Прикладом слугує війна Святослава Ігоровича з в'ятичами. Він підкорив їх в 964 році, встановивши данину по куні від рала. Але пізніше вони повстали. Тому Святослав знову їх підкорив у 966 році, але встановив їм таку ж данину, як і в 964 році [3,с.34-35]. Його батько в минулому після повстання древлян збільшив її їм в порівнянні з раніше встановленими рамками.

При нашому дослідженні ми прийшли до висновку, що криза Ігоря призвела до пом'якшення умов сплати данини за рахунок встановлення єдиних стандартів щодо її обсягу, який не мав мінятися ні при яких умовах. Так як зміни по встановленню данини могли призвести до дуже тяжких наслідків. Таких, навіть, як вбивство самого князя. А не треба забувати, що саме князь був тією об'єднуючою силою, яка тримала всі землі разом через укладені договори з підкореними племенами. Тому смерть князя – це загроза єдності Русі. Але ще більшою загрозою є те, що князь порушує свої ж встановлені правила.

Література:

- 1.Новосельцев. А. П. Древнерусское государство и его международное значение / А. П. Новосельцев.- М.: Наука,1965. – 476 с.
2. Полное Собрание Русскихъ Летописей. Лаврентьевская и Троицкая летописи. – СПб.: Типография Эдуарда Праца, 1846.-Т.1. – 267 с.
3. Татищев В.Н. История Российская / В.Н. Татищев. – М.: Єрмак, 2005. – Т.2.-735 с.
4. Рибаків Б.А. Мир истории / Б.А.Рибаків.-М.: Молодая гвардия, 1984. – 351 с.
- 5.Полное Собрание Русскихъ Летописей. Патриаршая или Никоновская летопись. – СПб.: Типография Эдуарда Праца, 1862. -Т.9. – 256 с.

Березенко Ірина Віталіївна
аспірант кафедри конституційного,
адміністративного та господарського права АПСВТ

РОЛЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У ЗАХИСТІ ПРАВ ТА ЗАКОННИХ ІНТЕРЕСІВ ПЛАТНИКІВ ПОДАТКІВ

Розбудова громадянського суспільства, демократизація всіх сфер суспільного життя – стратегічна мета нашої держави, що набуває особливого значення на шляху просування України у європейський та світовий простір, наближення до європейських стандартів демократії.

Особливо важливою проблемою у розбудові українського громадянського суспільства є взаємодія суспільства з державою. Невміння громадян зорієнтуватися у чинному законодавстві, захистити свої права, суттєво ускладнює, а то й робить неможливим будь-які серйозні починання, що здійснюються державою, адже це невідання й незнання законів ускладнює процес реального наповнення конкретним змістом конституційних положень і, зрештою, є серйозною перешкодою на шляху України до побудови справді європейського суспільства [1].

У сучасній правовій системі України існує юридичний феномен, що носить найменування «безоплатна юридична допомога». Власне, даний феномен має глибоку історико-ретроспективну природу, володіє високим ступенем соціальної наповненості, бо спирається у своєму розумінні на інституціоналізації та реалізації на відомий давньоримський принцип *pro bono* (від лат. *Pro bono publico* – заради суспільного блага). В основі цього принципу лежать професійні послуги, що надаються добровільно і безоплатно, для користі громадян, особливо для тих осіб, які не мають коштів для оплати цих послуг [2].

Відповідно до ст. 59 Конституції України права людини і громадянина на отримання правової допомоги і доступність такої допомоги для більшості населення і всіх, хто її потребує, передбачені Конституцією України [3].

У випадках, передбачених законом, ця допомога надається безоплатно. Згідно ст. 3 Закону України «Про безоплатну правову допомогу» право на безоплатну правову допомогу – гарантоване Конституцією України можливість громадянина України, іноземця, особи без громадянства, у тому числі біженця чи особи, яка потребує додаткового захисту, отримати в повному обсязі безоплатну первинну правову допомогу а також можливість певної категорії осіб отримати безоплатну вторинну правову допомогу у випадках, передбачених цим Законом.

Відповідно до ст. 9 даного Закону визначені суб'єкти надання безоплатної первинної правової допомоги, серед яких зазначені органи місцевого самоврядування. Так, звернення про надання одного з видів правових послуг, передбачених ч. 2 ст. 7 цього Закону, надсилаються або подаються особами, які досягли повноліття, безпосередньо до органів місцевого самоврядування відповідно до їх компетенції [4].

Кожна особа зобов'язана сплачувати законно встановлені податки та збори. Разом з обов'язком сплачувати законно встановлені податки кожен платник податків має право захищати свої права та майнові інтереси від необґрунтованих вимог та рішень порушених органами державної фіскальної служби.

У ст. 381 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачений перелік повноважень, які можуть надавати органи місцевого самоврядування у сфері надання безоплатної первинної правової допомоги, а у випадках передбачених законом і вторинної правової допомоги [5].

Для відновлення свого порушеного права платник податків, має право звернутися до органу місцевого самоврядування, який відповідно до законодавства, про-

являє оперативність у вирішенні справи та виправлення помилок органами, які порушили дане право. Це безпосередньо може полягати як в усній консультації, так і в письмовій, в межах компетенції, якою вони наділені, або ж орган місцевого самоврядування має з координувати платника податків куди йому звернутися для отримання позитивного результату та відновленні його порушених прав.

Орган місцевого самоврядування може в межах компетенції сам звернутися до органу державної фіскальної служби з приводу певного платника податку на підставі заяви останнього для відновлення порушених прав та досудового врегулювання спору.

Якщо питання, не може бути вирішено органом місцевого самоврядування самостійно, то в такому випадку, можуть залучатися адвокати та надавати більш широку консультацію у вирішенні питання захисту платників податків, так звану безоплатну вторинну правову допомогу, що полягає у створенні рівних можливостей для доступу осіб до правосуддя, що полягає в складанні процесуальних документів, представлені в судових інстанціях та захист платників від неправомірних дій осіб органів державної фіскальної служби. Але залучення, відбувається органами місцевого самоврядування, куди саме звернувся платник податків і в залежності від складності питання має бути прийняте рішення.

В свою чергу, органи місцевого самоврядування повинні забезпечити таку можливість для захисту платників податків та створити належні і необхідні умови для своєчасного реагування на порушенні права та відновлення прав платників податків.

Отже, не можемо не зазначити вагомість органів місцевого самоврядування у вирішенні спорів, що виникають з порушень прав та законних інтересів платників податків, це і встановлення на відповідність правових документів, і відновлення порушених прав, надання консультацій та юридичного захисту в межах наділених законодавством повноважень.

Але на противагу, вагомим речам є свої недоліки і не зазначити їх ми теж не можемо. Суттєвим недоліком даного захисту, на нашу думку, є відсутнє визначення поняття захисту прав платників податків на законодавчому рівні.

Необхідна постійна і досконала перевірка ефективності існуючих способів захисту прав та законних інтересів з метою їх модернізації чи відміни, впровадження нових способів, якщо наявні не дозволяють в повній мірі захистити права і законні інтереси платників податків.

Також, необхідно внести зміни до ст. 30 «Оскарження рішень щодо безоплатної правової допомоги» Закону України «Про безоплатну правову допомогу» в частині, які саме рішення можуть бути оскаржені платником податків, та процедура усної відмови в наданні безоплатної правової допомоги органом місцевого самоврядування, саме її фіксування, як доказ такої відмови.

Підлягає удосконаленню і п. 1. ч.1. ст. 14 даного Закону, особі платнику податків, для отримання цієї первинної безоплатної допомоги треба зібрати підтверджуючі документи, щоб її надали, а це витрачення часу, коли нагальність питання

потребує вирішення і відновлення порушеного права, особа має займатися в першу чергу відновленням своїх прав, а не підтвердженням чи відноситься вона до тої чи іншої категорії.

Враховуючи вищевикладене, можемо зазначити, що роль органів місцевого самоврядування у вирішенні питань між платниками податків і органами державної фіскальної служби очевидна, і на законодавчому рівні ніби наданні права, які захищаються органами місцевого самоврядування від порушень органами державної фіскальної служби щодо платників податків і вони ніби дієві, і існують, але практична сфера застосування все таки не досконала для сталого механізму функціонування наданих платникам податків прав та відведеному місцю органів місцевого самоврядування в цій сфері.

Література:

1. Горленко В.В. *Стан розвитку громадянського суспільства в Україні та в країнах Західної Європи*. URL: <http://narodna.pravda.com.ua/discussions/4c2a0fa074030/>. Європи (дата звернення 31.10.2018).

2. *Pro bono publico*. Свободная энциклопедия. URL: <https://goo.gl/7Ks3wW>. URL: (дата звернення 31.10.2018).

3. Конституція України від 28.06.1991. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/constitution> (дата звернення 31.10.2018).

4. Про безоплатну правову допомогу: Закон України від 02.06.2011. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3460-17> (дата звернення: 31.10.2018).

5. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17> (дата звернення: 31.10.2018).

**Андрійчук Юрій Миколайович,
здобувач Національної академії державного управління
при Президентіві України,
магістр державного управління**

НАПРЯМИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ РЕГІОНАЛЬНИМ І МІСЦЕВИМ РОЗВИТКОМ: ОРГАНІЗАЦІЙНО- ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

За сучасних умов реформування системи управління на регіональному та місцевому рівні потребує вдосконалення теоретична розробка самих напрямів перетворення та їх організаційно-правового забезпечення в Україні.

Згідно з Конституцією України 1996 р. (ст. 133) владно-просторовою основою організації влади є адміністративно-територіальні одиниці, систему яких складають: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони у містах, селища

і села. Як зазначається у Концепції державної регіональної політики України, система територіальної організації влади базується на поєднанні державного управління, регіонального управління та місцевого самоврядування.

Саме регіональне управління формується на рівні обласної, районної, міської адміністративної одиниці і являє собою особливий вид управлінської діяльності щодо регулювання соціально-економічних процесів на даній території.

Відзначимо, що на рівні регіону здійснюються ще декілька видів управлінської діяльності в економічній сфері: галузеве управління; судове, правове управління різних рівнів; управління недержавних органів; громадське управління (асоціації, об'єднання, спілки – профспілкові, захисту прав споживачів, молодіжні, екологічні, ветеранські організації тощо).

З одного боку, така розгалужена структура має забезпечувати захист та представлення економічних інтересів різних суб'єктів соціально-економічної діяльності, але з іншого, актуалізує розбіжність, перетинання інтересів кожного з учасників. Здебільшого вони полягають у прагненні привласнити максимальний обсяг ресурсів, забезпечити собі певні вигоди. А кінцевою метою регіонального управління є розв'язання суперечностей, що виникають між суспільними, галузевими і регіональними інтересами, а також створення гнучкої системи поєднання усіх інтересів у межах території.

Власне регіональне управління економічними процесами, водночас включає і загальнодержавне управління з боку центральних органів влади, і управління з боку місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, а також галузеве, міжгалузеве управління. Отже, регіональне управління включає в себе усі ці види інтегровано.

Нормативна база регіонального управління господарськими процесами є результатом діяльності складної ієрархії та взаємодії державних (регіональних) і місцевих органів, які представляють усі гілки публічного управління та адміністрування. Першу групу становлять суб'єкти, які діють на центральному, загальнодержавному рівні управління – це держава в цілому та її органи [1].

Другу групу суб'єктів регіонального управління можна визначити, виходячи з кола суб'єктів місцевого самоврядування, оскільки, на нашу думку, регіональна правособ'єктність у даному випадку є похідною від права місцевого самоврядування. До цієї групи відносяться, передусім, територіальні громади регіону, які мають гарантоване державою право та реальну здатність самостійно вирішувати питання місцевого значення та виступають як певні суб'єкти місцевого самоврядування. Це, у першу чергу, стосується територіальних громад міст республіканського та обласного значення, що справляють вирішальний вплив на господарський і соціальний розвиток регіонів.

Останнім часом постійно зростає активність різного роду добровільних об'єднань, громад та їхніх органів (Асоціація сільських, селищних і міських рад Укра-

їни, Українська асоціація місцевих і регіональних влад, Спілка лідерів місцевих і регіональних влад тощо), які намагаються впливати на формування регіональної політики в Україні. Спільно з іншими громадсько-політичними формуваннями (регіональними осередками політичних партій і блоків, профспілками, об'єднаннями, що представляють інтереси суб'єктів господарювання, різних прошарків населення тощо) ці об'єднання можна включити до третьої групи суб'єктів регіонального управління. Хоча, враховуючи ту обставину, що вони не мають владних повноважень, їх, скоріше, можна віднести до так званих "груп тиску" на органи центральної та регіональної влади або лобіювання в них власних інтересів.

У випадку з реформою місцевого розвитку ситуація виявилась наступною. Уряд отримав добротний проект стратегічного та політичного документу для реформи – Концепцію реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади, яка готувалась в експертному середовищі багатьох років, на яку також були позитивні висновки Ради Європи. Концепцію було розроблено робочою групою при Міністерстві регіональної політики у 2008-2009 роках. У складі робочої групи тих років: А. Ткачук, Ю. Ганущак, В. Воротін, В. Пархоменко, В. Нудельман, М. Пухтинський, Ж. Марку та інші.

Реформу було розпочато у вкрай непростій ситуації: анексовано Крим, сепаратисти та російські війська на Сході, жорстка інформаційна війна. Втім, Урядом було прийняте рішення про широкую децентралізацію влади, що означало нестандартний, асиметричний хід в умовах зовнішньої агресії та внутрішньої нестабільності. Адже як правило в таких умовах в державах відбувається тотальна централізація, згортання демократії.

1 квітня 2014 року було затверджено розпорядженням №333-р Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації. Це був початок реформування.

Відповідно до Концепції ключовим принципом для формування необхідної системи ефективних органів місцевого самоврядування має стати принцип субсидіарності, за яким повноваження мають належати тому рівню управління, який знаходиться найближче до людини та на якому можливе виконання цих повноважень з точки зору ефективності.

Саме тому, для передачі більшості важливих для людини повноважень у територіальні громади була запропоновано на першому етапі сформувати такі спроможні громади через процедуру добровільного об'єднання. Адже до початку реформи, більшість територіальних громад в Україні була досить слабкою – низька чисельність населення, складна демографія, низька економічна спроможність.

До початку реформи у 2014 році більше 40% територіальних громад мали менше однієї тисячі населення. Такі громади не спроможні виконувати більшість повноважень, притаманних органам місцевого самоврядування, а їхні основні бюджетні витрати складала заробітна плата працівників сільради. Саме тому нова

реформа почалась із кроків, спрямованих на створення спроможних територіальних громад шляхом добровільного об'єднання суміжних територіальних громад.

Закон “Про співробітництво територіальних громад” від 17 червня 2014 став першим законом з реалізації реформи, який давав можливість територіальним громадам рухатись до посилення власної спроможності через інструмент співпраці, без більш тісної інтеграції у одну громаду. Щоправда цей закон ще не розкрив свого великого потенціалу: територіальні громади досить обережно ставляться до співробітництва. Поки договори про співробітництво територіальних громад стосуються досить локальних проєктів співробітництва, хоча є й деякі проєкти про створення та утримання спільних господарських об'єктів. Загалом цей закон буде найбільш активно застосовуватись в зоні впливу великих міст на навколишні громади.

5 лютого 2015 року було ухвалено закон “Про добровільне об'єднання територіальних громад” і процес утворення об'єднаних громад стартував досить активно. Тільки в 2015 році було утворено майже 200 ОТГ, проте на вибори ЦВК допустила лише 159. Сьогодні в Україні вже більше 500 ОТГ мають сформовані органи місцевого самоврядування, ще понад 150 очікують на призначення виборів. В ОТГ проживає зараз 3,9 млн людей, а їх територія складає 19,7% від усієї суверенної території України. В 2017 році об'єднані громади реалізували 1489 проєкти розвитку власної інфраструктури на суму понад 1,7 млрд гривень [2].

Все це веде до зростання довіри людей до місцевої влади. Сьогодні місцева влада користується значно більшою довірою, ніж влада центральна: Президенту довіряють 7%, Уряду – 3%, Верховній Раді – 2%, місцевій владі довіряють 12%, експертам і науковцям – 11%. Найвищий рівень довіри має влада у невеликих територіальних громадах селищного чи міського типу, які якраз є становим хребтом першого етапу реформи. (Дані соціологічного опитування, проведеного Радою Європи у грудні 2016 року).

8 квітня 2015 Кабмін видав постанову “Про затвердження методики формування спроможних територіальних громад”. Ця методика була покладена в основу роботи місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, активістів, регіональних офісів реформи для створення карти спроможних територіальних громад в межах області – Перспективний план формування спроможних територіальних громад. Попри це Уряд затвердив для кожної області частину перспективного плану де було узгоджено параметри громад, що утворюються.

Перший етап реформи пройшов досить успішно. Тепер Україна переходить до етапу завершення процесів утворення об'єднаних територіальних громад та переформатування адміністративного поділу на рівні районів. Все це має бути здійснено до чергових місцевих виборів інакше ми отримаємо суперечливий та дещо хаотичний адміністративно-територіальний устрій, який не даватиме можливостей для ефективного управління.

Для завершення цього процесу не є визначальним внесення змін до Конституції України, це вирішується на рівні законів та урядових актів. Для цього потрібна

політична єдність правлячої коаліції та активність громадян, оскільки реформа дає позитивні результати, але не відразу та вимагає від них власної хоча б невеликої участі – бути активним виборцем і не обирати популістів.

Література:

1. *Державне управління регіональним розвитком України: монографія / за заг. ред. В.Є. Воротіна, Я.А. Жаліла. – К.: НІСД, 2010. – 288 с.*

2. *Питання правового забезпечення модернізації державного управління та місцевого самоврядування в Україні. За ред. Т.В. Мотренка, В.Є. Воротіна. – Інститут законодавства ВРУ, 2017. – 197 с. – (Сер.: Законодавчі аспекти державного управління та місцевого самоврядування. – Вип. 1).*

**Тітов Микола Микитович,
доцент кафедри кримінального права, процесу та
криміналістики АПСВТ, кандидат юридичних наук, доцент
Штиря Богдан Володимирович,
старший викладач кафедри кримінального права, процесу та
криміналістики АПСВТ**

ОКРЕМІ АСПЕКТИ КРИМІНАЛЬНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ПОСАДОВИХ ОСІБ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Вступ. Розвиток самоврядування на сучасному етапі розбудови України як демократичної, соціальної та правової держави є одним з пріоритетних напрямів державної політики. Не менш важливим напрямком державної політики є діяльність правоохоронних органів по протидії корупції та боротьбі зі злочинністю у всіх сферах життєдіяльності держави, однією з яких є місцеве самоврядування. І хоча законодавчо питання юридичної відповідальності посадових осіб органів місцевого самоврядування значною мірою врегульовані, разом з тим, окремі положення нормативно-правових актів, що стосуються практичної діяльності зазначеного інституту з урахуванням вимог сьогодення потребує доопрацювання.

Мета. Основна мета роботи полягає у теоретичному дослідженні окремих ризиків кримінальної відповідальності посадових осіб органів місцевого самоврядування в Україні та важливості змін у нормативно-правових актах, які формують кримінальну і кримінально-виконавчу політику сучасної України, а також у розробці науково-обґрунтованих рекомендацій щодо удосконалення національного законодавства.

Методи дослідження. Ґрунтуються на загальнофілософському діалектико-матеріалістичному підході до пізнання соціально-правових явищ і включають такі дослідницькі методи, як порівняльний (при зіставленні відповідних юридичних норм і практики їх реалізації правоохоронними органами, у тому числі новоствореного інституту пробації України), аналізу документації, прямих і опосередкова-

них спостережень, бесід та інтерв'ю (для визначення сучасного стану і перспектив удосконалення практики діяльності кримінально-виконавчої служби України та посадових осіб органів місцевого самоврядування).

Результати. Європейською Хартією місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року визначено поняття місцевого самоврядування, як право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення. [1].

Конституцією України та Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначено систему та гарантії місцевого самоврядування в Україні, засади організації та діяльності, правового статусу і відповідальності посадових осіб органів місцевого самоврядування. Так, посадовою особою місцевого самоврядування – є особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження у здійсненні організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету [2].

Місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст [3].

Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування» визначена професійна, на постійній основі діяльність громадян України, які займають посади в органах місцевого самоврядування, що спрямована на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом. Дія цього Закону не поширюється на технічних працівників та обслуговуючий персонал органів місцевого самоврядування. Особи, винні у порушенні законодавства про службу в органах місцевого самоврядування, притягуються до цивільної, адміністративної або кримінальної відповідальності згідно із законом [4].

Таким чином, законодавець передбачив відповідальність посадових осіб місцевого самоврядування на протипагу правам, які надані місцевому самоврядуванню, та з метою недопущення зловживання владою на місцевому рівні, гарантування дотримання законності та реалізації прав і свобод людини та громадянина. В частині 1 статті 74 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» зазначено, що органи та посадові особи місцевого самоврядування несуть відповідальність за свою діяльність перед територіальною громадою, державою, юридичними і фізичними особами.

Слід пригадати, що особи, уповноважені на виконання функцій місцевого самоврядування являються і суб'єктами, на яких поширюється дія Закону України «Про запобігання корупції», яким встановлюється ряд правових обмежень і заборон направлених на протидію і викорінення корупції в Україні. Згідно статті тре-

тьюї зазначеного закону до кола суб'єктів корупційних правопорушень віднесені особи, які постійно або тимчасово обіймають посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків, або спеціально уповноважені на виконання таких обов'язків у юридичних особах приватного права незалежно від організаційно-правової форми, а також інші особи, які не є службовими особами та які виконують роботу або надають послуги відповідно до договору з підприємством, установою, організацією; кандидати на посади сільських, селищних, міських голів та старост [5].

Серед ризиків неправомірного притягнення до кримінальної відповідальності посадових осіб органів місцевого самоврядування, на наш погляд, особливе місце займає систематичне несвоєчасне подання інформації про виконання громадських робіт або нездійснення контролю відповідальною особою за роботою та поведінкою засудженого, невиконання інших вимог статті 39 Кримінально-виконавчого кодексу України (далі – КВК України), а саме: погодження з уповноваженим органом з питань пробації переліку об'єктів, на яких засуджені відбувають громадські роботи, та видів цих робіт; контроль за виконанням засудженими визначених для них робіт та дотриманням правил техніки безпеки; своєчасне повідомлення уповноваженого органу з питань пробації про ухилення засудженого від відбування покарання та переведення його на інше місце роботи, появу на роботі в нетверезому стані, у стані наркотичного або токсичного сп'яніння, порушення громадського порядку; ведення обліку та щомісячне інформування уповноваженого органу з питань пробації про кількість відпрацьованих засудженим годин і його ставлення до праці [6].

У разі допущення перелічених порушень уповноважений орган пробації, керуючись частиною другою статті 39 КВК України, надсилає матеріали правоохоронним органам для відповідного реагування. Таке визначення законодавцем неконкретного суб'єкта з боку держави як «прокуратура» для реагування на можливі порушення правовідносин і застосування в регулюючій нормі загального поняття «правоохоронні органи» на практиці викликає труднощі з визначенням спрямування таких матеріалів і, як наслідок, – неприйняття необхідних процесуальних рішень.

Таким реагуванням з боку держави відповідно до вимог частини другої статті 382 Кримінального кодексу України (далі – КК України) є притягнення до кримінальної відповідальності службових осіб за умисне невиконання вироку, рішення, ухвали, постанови суду, що набрали законної сили, або перешкодження їх виконанню, – караються штрафом від семисот п'ятдесяти до однієї тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або позбавленням волі на строк до п'яти років, з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років.

Якщо дії, передбачені частиною першою або другою цієї статті, вчинені службовою особою, яка займає відповідальне чи особливо відповідальне становище (такими є особи, посади яких частиною першою статті 14 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» віднесені до першої - третьої категорій), або особою, раніше судимою за злочин, передбачений цією статтею, або якщо вони за-

подіяли істотну шкоду охоронюваним законом правам і свободам громадян, державним чи громадським інтересам або інтересам юридичних осіб, - караються позбавленням волі на строк від трьох до восьми років з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю на строк до трьох років.

Чинний КК України статтею 56 передбачає:

«1. Громадські роботи полягають у виконанні засудженим у вільний від роботи чи навчання час безоплатних суспільно корисних робіт, вид яких визначають органи місцевого самоврядування.

2. Громадські роботи встановлюються на строк від шістдесяти до двохсот сорока годин і відбуваються не більш як чотири години на день.

3. Громадські роботи не призначаються особам, визнаним інвалідами першої або другої групи, вагітним жінкам, особам, які досягли пенсійного віку, а також військовослужбовцям строкової служби» [7].

Органи місцевого самоврядування лише визначають вид безоплатних суспільно-корисних робіт, які виконуються засудженими до громадських робіт. Аналогічні положення містяться і в частині першій статті 36 КВК України, яка визначає порядок виконання покарання у виді громадських робіт. Контроль за виконанням покарання у виді громадських робіт покладається на уповноважений орган з питань пробації [6].

Статистичні дані Генеральної прокуратури України про осіб, які за 9 місяців 2018 року вчинили кримінальні правопорушення, не містять фактів про відкриття кримінальних проваджень за невиконання судового рішення відносно посадових осіб органів місцевого самоврядування.

Органи місцевого самоврядування не віднесено до органів, які виконують покарання у виді громадських робіт, а лише визначають вид таких робіт, що не може утворювати самостійний склад злочину через відсутність в Особливій частині КК України диспозиції відповідної статті, а тому відсутні правові підстави для притягнення посадових осіб органів місцевого самоврядування у якості спеціального суб'єкта як службової особи кримінального правопорушення за невиконання судового рішення, передбаченого частиною другою статті 382 КК України.

Оскільки злочини за вчинення яких особи притягуються до кримінальної відповідальності встановлюються Особливою частиною КК України, положення статті 39 КВК України не утворюють диспозиції окремої статті кримінального закону, яка б передбачала кримінальну відповідальність за окремий злочин.

З метою виправлення ситуації нами пропонується законодавцю або внести зміни до статті 382 КК України, передбачивши кримінальну відповідальність службових осіб за невиконання обов'язків зазначених у положеннях частини 2 статті 39 КВК України, або виключити частину другу з КВК України, для усунення ризиків неспроможності притягнення до кримінальної відповідальності посадових осіб органів місцевого самоврядування.

Література:

1. *Європейська хартія місцевого самоврядування*. "Офіційний вісник України" від 03.04.2015 № 24.
2. *Конституція України*. Офіційний вісник України від 01.10.2010 — 2010 р., /№ 72/ Спеціальний випуск/, стор. 15, стаття 2598.
3. *Про місцеве самоврядування в Україні*. Закон України/ Офіційний вісник України від 1997 — 1997 р., № 25, стор. 20, код акта 1051/1997.
4. *Про службу в органах місцевого самоврядування*. Закон України/ Офіційний вісник України від 13.07.2001 — 2001 р., № 26, стор. 6, стаття 1151, код акта 19273/2001.
5. *Про запобігання корупції*. Закон України/ Офіційний вісник України від 07.11.2014 — 2014 р., № 87, стор. 156, стаття 2474, код акта 74501/2014.
6. *Кримінально-виконавчий кодекс України*. Офіційний вісник України від 29.08.2003 — 2003 р., № 33, стор. 7, стаття 1767, код акта 26132/2003.
7. *Кримінальний кодекс України // Відомості Верховної Ради (ВВР)*. — 2001. — №25-26.

**Сурело Родіон Альбертович,
аспірант кафедри конституційного, адміністративного
та господарського права АПСВТ**

ОСОБЛИВОСТІ ФІНАНСУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

На сучасному етапі розвитку України найбільш ефективно реформування системи державно-управлінських відносин можливо лише шляхом децентралізації. Здійснення цієї реформи потребує багатьох перетворень, серед яких одним з головних є необхідність посилення фінансової самостійності регіонів. До початку 2015 року всі місцеві бюджети повністю залежали від державного бюджету, а після реформування отримали таке джерело фінансування як власні надходження. Це було законодавчо закріплено шляхом внесення змін до Бюджетного та Податкового кодексів України.

Відповідно до статті 142 Конституції України 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.

Не викликає сумнівів, що основою економічної й фінансової самостійності регіону є його власність, яка посідає дуже важливе місце серед всіх інших форм власності, що існують в Україні.

Відповідно до статті 9 Європейської хартії місцевого самоврядування, яка була ратифікована в Україні [1], органи місцевого самоврядування мають право в рамках національної економічної політики на власні адекватні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень, а обсяг фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування відповідає повноваженням, передбаченим конституцією або законом [2, с. 226].

Фінансовий механізм завжди є центральним елементом в економічній системі будь-якої країни, а ще більше його роль зростає в ринкових умовах, розбудова яких здійснюється нині в Україні. Такі перетворення потребують врегулювання суперечностей з окремих бюджетних питань, які виникають між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, розподіл повноважень між якими не є остаточно конкретизованим. Основою таких суперечностей є розрив між власними доходами й видатками місцевих органів влади.

Варто відзначити, що основним напрямом реформування державного управління в Україні стала децентралізація, тобто перерозподіл повноважень між гілками влади та зміна у відносинах між громадянами і владою. Питання децентралізації виходять на перший план в умовах кризового періоду розвитку української державності, оскільки саме цей процес є однією з базових умов незалежної й ефективної діяльності органів місцевої влади [3, с. 123].

Фінансова децентралізація – це процес розподілу функцій, фінансових ресурсів і відповідальності за їх використання між центральним і локальним рівнями управління. У зарубіжних країнах замість фінансової децентралізації використовують термін фіскальна децентралізація. Основоположником останньої ідеї був американський економіст Ч. Тібо [3, с. 146].

Слід відзначити, що фінансова децентралізація має дуже багато особливостей та переваг, які визначають її центральне місце у здійсненні реформи децентралізації в Україні. Так, наприклад, отримання місцевими бюджетами фінансової самостійності є істотним досягненням, тому що відтепер вони можуть плануватися та бути ухваленими без незалежно від прийняття Державного бюджету України та без прив'язки до дати його затвердження. Завдяки цьому кожна територіальна громада отримала можливість самостійно планувати свій розвиток та визначати свої потреби, виходячи з усіх наявних в неї джерел фінансування.

Розширення джерел фінансування місцевого самоврядування також є дуже важливою перевагою, тому що завдяки цьому частина коштів, яка надходить до місцевих бюджетів у вигляді субвенцій та дотацій, не є такою нагальною, оскільки на місцях є вже власна основа для розвитку та функціонування.

Збільшення кількості податків та зборів позитивно відбилося на фінансуванні місцевого самоврядування, тому що був збільшений та нормативно закріплений відсоток, який надходить до місцевих бюджетів з кожного сплаченого податку.

Окремою перевагою фінансової децентралізації є запровадження нових видів трансфертів, тобто коштів, що передаються з державного бюджету до місцевих бюджетів або з місцевих бюджетів вищого рівня до бюджетів нижчого рівня у вигляді дотацій, субсидій, субвенцій та в інших формах. Завдяки реформі до таких трансфертів тепер належать: базова дотація, освітня субвенція, субвенція на підготовку робітничих кадрів, медична субвенція, субвенція на забезпечення медичних заходів окремих державних програм та комплексних заходів програмного характеру, реверсна дотація [4, с. 149-150]. Ці кошти є фактичним дофінансуванням, яке

надається на реалізацію делегованих державою повноважень.

Водночас варто наголосити, що до 2015 року всі надходження до місцевих бюджетів вилучалися у державну казну, а потім рівномірно розподілялися між усіма регіонами. Це значно гальмувало процес надходження коштів до територіальної громади та зменшувало можливість розподіляти їх на власний розсуд. Не всі регіони мають однаковий рівень соціально-економічного розвитку, а тому такий розподіл позбавляв більш розвинуті адміністративно-територіальні одиниці частини прибутку на користь менш розвинутих.

Дуже прогресивною, є нова можливість органів місцевої влади розміщувати свої власні надходження не лише на казначейських рахунках, а і в установах банків. Це надає можливість територіальній громаді оперативного керувати власними наявними коштами.

Реформа децентралізації також позитивно вплинула і на розвиток місцевого самоврядування на міжнародному рівні, тому що тепер органи місцевого самоврядування можуть за спрощеною процедурою надавати місцеві гарантії та брати запозичення від міжнародних фінансових організацій з метою розвитку соціальної інфраструктури завдяки залученням додаткових інвестицій.

Варто відзначити, що дуже істотним джерелом фінансування місцевого самоврядування є податки та збори. Відповідно до п. 12.4 ст. 12 Податкового кодексу України, до повноважень сільських, селищних, міських рад щодо податків та зборів, зокрема, належить встановлення ставок місцевих податків та зборів у межах ставок, визначених цим кодексом.

Слід підкреслити, що регулювання місцевих фінансів та міжбюджетних відносин взагалі є одними з найбільш важливих проблем у фінансовій політиці України.

Реформа міжбюджетних відносин – це стимул для місцевих громад ефективніше наповнювати свої кошториси, переходити на самозабезпечення та ощадно планувати свої видатки [5, с. 3].

Місцеві органи влади повинні постійно вирішувати багато питань, що стосуються місцевих податків та найголовніших цілей, на які будуть спрямовані видатки. Окрім цього необхідним є постійне вдосконалення методів управління місцевими фінансами, а також стимулювання процесів економічного розвитку кожної адміністративно-територіальної одиниці. Саме тому фінансування і формування бюджету місцевої влади є однією з найважливіших сфер державних фінансів.

Отже, однією із найактуальніших і невідкладних проблем розвитку державно-управлінських відносин в Україні є вдосконалення системи місцевого самоврядування, тому що її фінансова та організаційна автономія є однією з головних передумов розбудови демократичної держави.

Фінансова децентралізація не може існувати окремо, тому що вона повинна відбуватися одночасно із децентралізацією владних повноважень, тобто більш широким та масштабним процесом загальнодержавного рівня, що завжди передбачає передачу ширших повноважень, функцій і ресурсів від держави органам місцевого самоврядування.

На даний момент дуже вагомим досягненням реформаційних процесів в Україні є

зменшення ролі держави у фінансовому забезпеченні адміністративно-територіальних одиниць та створення можливостей для пошуку органами місцевого самоврядування нових джерел фінансування діяльності територіальних громад. Таким чином, процес децентралізації на сучасному етапі не є завершеним, тому що існує необхідність продовжити процес розширення повноважень органів місцевого самоврядування з метою збільшення їх можливостей розпорядження формально вже переданими їм коштами. Поруч із цим виникає проблема контролю прозорості використання місцевими органами влади наданими їм коштами. Саме тому існує необхідність запровадити орган фінансового контролю місцевих рад, який буде уповноважений контролювати надходження, розподіл і витрачання коштів від власних джерел доходів місцевого самоврядування.

Необхідно виробити прямо пропорційну тотожність між самим встановленням загальнообов'язкових платежів на місцевому рівні та соціально-економічними, культурними пріоритетами та потребами окремої адміністративно-територіальної одиниці.

Література:

1. Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування [Електронний ресурс] : Закон України від 15.07.1997 № 452/97-ВР. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/452/97-вр>. – Назва з екрана.

2. Європейська хартія місцевого самоврядування [Текст] // Територіальна організація влади в Україні: статус і повноваження місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування / За заг. ред. А. П. Зайця. – К.: Вид. Дім «ІнЮре», 2002. – С. 225-231.

3. Василенко Л., Добровінський М. Децентралізація та реформа місцевого самоврядування [Текст] / Л. Василенко, М. Добровінський. – Підприємництво, господарство і право. – 2017. – № 3. – С. 123-126.

4. Муниципальные финансы [Текст] : навч. посіб. / За ред. д.е.н., проф. О. П. Кириленко. – Тернопіль: Астон, 2016. – 360 с.

5. Звіздай О. В. Місцеві бюджети в умовах децентралізації [Текст] / О. В. Звіздай // *Theory and Practice of Public Administration*. – 2016. – № 2 (53). – С. 1-5.

Лебідь Тетяна Ігорівна
завідувач навчальної лабораторії,
кафедри кримінального права, процесу
та криміналістики АПСВТ

ЗАГАЛЬНІ ПРИНЦИПИ МІСЦЕВОЇ РЕФЕРЕНДНОЇ ДЕМОКРАТІЇ В КРАЇНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Інститут місцевого референдуму визнаний найвищою формою прямої демократії, що дозволяє членам територіальних спільнот безпосередньо вирішувати найважливіші питання місцевого значення. Процедура проведення місцевих ре-

ферендумів в різних країнах світу має як спільні, так і відмінні риси, що обумовлено становленням принципів референдної демократії протягом різних часових періодів розвитку держави та суспільства в конкретних політичних, соціальних, культурних та інших умовах. Це, а також історичні традиції і територіальні розбіжності, відбилися на формуванні видової різноманітності інституту місцевого референдуму у межах сформованого законодавства з відповідних питань.

На становлення принципів місцевих референдумів вплинули загальні принципи демократичної участі населення у вирішенні державних справ, що є основними положеннями, вихідними ідеями для діяльності суб'єктів демократії в європейських країнах. Серед таких принципів слід виділити ті, що дозволяють сформулювати принципи місцевого референдуму:

- принцип народного суверенітету (народ є єдиним джерелом влади, обирає своїх представників, має право брати участь в розробці публічно-управлінських рішень шляхом народних ініціатив й зокрема референдумів);

- рівність громадян (гарантується шляхом заборони обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, релігійних та інших переконань, пола, етнічного та соціального походження, місця проживання, мовними та іншими ознаками), у тому числі й політична (право брати участь у виборчому та референдному процесі без одержання переваг);

- вільне волевиявлення народу на виборах, виборність органів державної влади та місцевого самоврядування, включаючи право на відсторонення від влади обраних осіб через інститут місцевого референдуму (можливість чесних та вільних виборів без примусу та насилля на основі встановлених законом процедур з можливістю відкликання своїх представників);

- верховенство закону у всіх сферах життя суспільства (реалізація ідей правової держави через встановлення пріоритету права над державою, чітке визначення форм та механізмів діяльності держави, а також межі свободи громадян, що гарантуються правом, врегулювання форм безпосередньої демократії на конституційному і законодавчому рівнях);

- прийняття рішень за волевиявленням більшості за обов'язкового дотримання прав меншості, відсутність дискримінації.

Керівні принципи щодо проведення референдумів сформульовані у Кодексі належної практики щодо референдумів, ухваленого Радою за демократичні вибори на її 19-й сесії 16 грудня 2006 р. та Венеціанською Комісією та її 70-й пленарній сесії 16-17 березня 2007 р. їх прийняття було обумовлено поширенням демократії у Європі, що актуалізувало формулювання основних керівних ідей щодо проведення референдумів, у тому числі й на місцевому рівні.

Насамперед серед таких принципів закріплено загальне право голосу для кожної людини, проте це право може бути обмежено щодо віку, громадянства, місця проживання, а також передбачено умови для позбавлення права голосу при проведенні референдуму за умови врегулювання відповідних підстав законом та до-

тримання вимог пропорційності у певних випадках (психічної недієздатності або судового вироку за вчинення злочину) за судовим рішенням.

Також важливим принципом визнано рівне виборче право, коли кожен виборець має один голос, а в разі альтернативного голосування кожен має однакову кількість голосів. При цьому рівність можливостей має забезпечуватися як прихильникам, так і опонентам пропозиції, яка виноситься на голосування, під час референдної агітації, висвітлення у засобах масової інформації, публічного фінансування агітації та її суб'єктів, розміщення агітаційних матеріалів, права демонстрації в публічних місцях.

Вільне виборче право має бути реалізовано шляхом забезпечення свободи формування волі виборців, коли виборча влада:

- повинна дотримуватися вимоги її нейтральності;
- не має права впливати на підтримку чи проти питання винесеного на референдум;
- не повинна впливати на результати голосування надмірного одностороннього агітацією;
- повинна надавати об'єктивну інформацію, яка має бути доступною офіційними мовами та мовами національних меншин.

Також вільне виборче право має бути забезпечено свободою волевиявлення виборців та протидією фальсифікаціям, що стосується розробки процедури голосування як легко зрозумілої для громадян з можливістю проголосувати на виборчій дільниці (поштою, електронним голосуванням тощо). Свобода волевиявлення виборців також означає належну організацію проведення референдуму владою, відповідність процедурним вимогам, точне встановлення результату референдуму органом, який відповідає за організацію референдуму у прозорий спосіб та формальну публікацію в офіційному виданні.

Принцип таємного голосування передбачає не тільки реалізацію права, але й встановлення відповідного обов'язку. Порушення принципу таємності голосування повинно бути караним за законом. Голосування має бути особистим, а списки осіб, які проголосували, не повинні оприлюднюватися.

Таким чином, принципи референдної демократії є похідними від принципів безпосередньої демократії, а також виборчого процесу. Право жителів територіальної громади на участь у місцевому референдумі побудовано на тих самих засадах, що й право громадян обирати та бути обраними в органи місцевого самоврядування. Має місце співпадіння принципів організації виборів та референдумів, зокрема щодо територіальної ознаки, коли створюються ділянки для голосування і громадяни здійснюють своє право на участь у місцевому референдумі за місцем свого проживання. Обов'язковим є принцип гласності, що реалізується шляхом доведення до громадян шляхом офіційної публікації рішень засобами масової інформації. Будь-які обмеження залежно від походження, расової або національної належності, поглядів, роду чи характеру занять тощо забороняються.

Пряма участь населення у прийнятті рішень потребує його належної поінформованості з питань щодо яких необхідно приймати рішення, а також в цілому про демократичний референдний процес. Зважаючи на це, з метою запровадження

передової європейської практики проведення місцевих референдумів в Україні, необхідним вбачається активізація діяльності органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо підвищення рівня обізнаності членів територіальної громади щодо основних принципів проведення місцевих референдумів для підвищення рівня демократичної громадської підсвідомості.

*Кучер Софія Анатоліївна,
аспірант юридичного факультету АПСВТ*

МИРНІ ЗІБРАННЯ ЯК ЗАСІБ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА НА ВІЛЬНЕ ВИРАЖЕННЯ ПОГЛЯДІВ ТА ПЕРЕКОНАНЬ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ

Конституція України [1, ст.140], Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [4, ст.2] встановили, що місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами безпосередньо та через відповідні органи місцевого самоврядування. Серед форм, через які громадяни України можуть безпосередньо брати участь у вирішенні питань місцевого значення важливе місце належить мирним зібранням. Через проведення мирних зібрань члени територіальних громад реалізують конституційне право на вільне вираження поглядів та переконань щодо розв'язання проблем, вирішення питань, які стосуються їх життєдіяльності.

Науковому дослідженню питань, що стосуються законодавчого забезпечення, організації та проведення мирних зібрань, реалізації через них громадянами права на вільне вираження поглядів і переконань та участі таким чином у здійсненні місцевого самоврядування присвятили свої праці такі науковці, зокрема, як: І.О. Клименко, Л.В. Ярмол, С.І. Іщук, М.Н. Курко, О.В. Батанов.

Метою даного дослідження є розгляд питань щодо участі членів територіальної громади у здійсненні місцевого самоврядування шляхом реалізації конституційного права на вільне вираження поглядів та переконань під час проведення мирних зібрань.

Поняття «вираження поглядів», можна визначити як свободу слова, думки, інформації, преси, засобів масової інформації. «Право вираження» розглядається як право, або можливість вільного вияву у будь-якій формі, навіть безслівній. Щодо свободи переконань, то В.А. Гапоненко зазначає, що це передовсім відсутність переслідувань за свої переконання, можливість дотримуватись і вільно виражати свої погляди на будь-які речі, засновані на певних ідеях та світоглядах [5, с.6].

У зв'язку з вище викладеним маємо визначити складові частини, які складають зміст права на вільне вираження поглядів:

- можливість вільно збирати, одержувати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію та ідеї будь-якими засобами та в будь-який спосіб;
- вільне виявлення своїх думок, переконань, раціоналізованих почуттів,

установок, орієнтацій, концепцій тощо, можливість їх дотримуватися;
– можливість використання будь-яких засобів вираження думки – як традиційних, так і сучасно технічних.

На місцевому рівні такі складові права вираження поглядів та переконань, що гарантоване статтею 34 Конституції України, реалізувати можливо шляхом проведення мирних зібрань, право на яке закріплене у статті 39 Конституції України, яка відповідає міжнародним зобов'язанням України за ст. 11 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та ст. 21 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права і встановлює можливість обмеження права на мирні зібрання лише судом згідно з законом і передбачає не дозвільний, а повідомчий принцип проведення зібрань [1, ст.39; 2, ст.11; 3, ст.21].

Конституційне право громадян України на мирні зібрання – це утверджена на рівні Основного Закону, юридично визнана можливість суб'єкта права задовольняти власний інтерес щодо вільного публічного вираження поглядів, агітації за них, підтримки поглядів інших осіб чи виступу проти поглядів інших осіб, а також реалізації інших прав та свобод, що проходить у формі зборів, мітингу, походу, демонстрації, пікету, наметового містечка, чи іншого заходу, як із використанням звукопідсилювальної апаратури, аудіо- та відеоапаратури тощо, транспортних та інших технічних засобів, наметів, так і без них, що відбувається мирно та без зброї, не порушуючи прав та свобод інших суб'єктів права, здійснюючи так свої дії на основі і в межах правових приписів та норм. Метою права на мирні зібрання може бути: публічне вираження своїх поглядів, агітація за них; підтримка поглядів інших осіб; виступ проти поглядів інших осіб; реалізація інших прав та свобод суб'єктів [6, с.8].

Досить нечіткими є трактування питань проведення мирних зборів Конституційним Судом України. У Рішенні від 19 квітня 2001 року № 4-рп/2001 у справі за конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України щодо офіційного тлумачення положення частини першої статті 39 Конституції України про завчасне сповіщення органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування про проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій Суд зазначив, що положення частини першої статті 39 Конституції України щодо завчасного сповіщення органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування про проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій в аспекті конституційного подання треба розуміти так, що організатори таких мирних зібрань мають сповістити зазначені органи про проведення цих заходів заздалегідь, тобто у прийнятні строки, що передують даті їх проведення. Ці строки не повинні обмежувати передбачене статтею 39 Конституції України право громадян, а мають служити його гарантією і водночас надавати можливість відповідним органам виконавчої влади чи органам місцевого самоврядування вжити заходів щодо безперешкодного проведення громадянами зборів, мітингів, походів і демонстрацій, забезпечення громадського порядку, прав і свобод інших людей [7].

Висновки. Наявність у багатьох населених пунктах України локальних норматив-

но-правових актів, що визначають процедуру організації і проведення мирних зібрань на певній території є неправомірними, адже врегульовувати це питання має лише профільний закон, якого в державі не існує. Так, Октябрський районний суд м. Полтава постановою К/800/12666/16 від 25 вересня 2015 року відмовив у задоволенні позову громадської організації щодо скасування та визнання нечинним рішення про затвердження «Тимчасового положення про порядок проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій в м. Полтава». Харківський апеляційний адміністративний суд ухвалою від 22 грудня 2015 року підтримав постанову місцевого суду, рішення набуло законної сили [8]. Наразі місцева влада зрідка використовує ці положення для цілей обмеження свободи мирних зібрань. Однак сам факт їхнього існування породжує ризик їхнього використання.

Свого часу Європейський суд з прав людини у справах «Веренцов проти України» та «Шмушкович проти України» чітко вказав на те, що такі місцеві положення не можуть застосовуватись, оскільки вони не засновані на законі, їх застосовують на практиці, зокрема суди [9]. Також, важливим питанням, що знайшло своє висвітлення в справі «Веренцов проти України» є строки повідомлення про проведення такого типу зібрань. У довідці за квітень 2012 року Вищого Адміністративного Суду України щодо вивчення та узагальнення практики застосування адміністративними судами законодавства та під час розгляду та вирішення впродовж 2010-2011 років справ стосовно реалізації права на мирні зібрання йдеться про таке: «... Спеціального закону, який регулював би суспільні відносини у сфері мирних зібрань, законодавство України на сьогодні не має. Однією з нагальних проблем, яка повинна бути розв'язана таким законом, є строки сповіщення органів влади про проведення мирного зібрання з метою належного забезпечення безпеки їх проведення. Стаття 39 Конституції України хоча і передбачає завчасне сповіщення органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування про проведення мирного зібрання, однак не встановлює конкретних строків такого сповіщення. Невизначеність цього питання викликає різне застосування зазначеної норми Конституції та вказує на необхідність його законодавчого врегулювання...»

Також, досі актуальною є проблема з притягненням учасників мирних зібрань до адміністративної відповідальності за порушення порядку організації і проведення мирних зібрань (стаття 185-1 КУпАП). Хоча Європейський суд з прав людини у справі Веренцова чітко вказав на те, що цю статтю не можна застосовувати через відсутність визначеного законом порядку проведення мирних зібрань, сама стаття залишилася чинною. Більше того, суди час від часу накладають стягнення за цією статтею [10].

Отож, в Україні регулюванню сфери мирних зібрань притаманний високий ступінь невизначеності. Чимало питань, що виникають у процесі організації і проведення мирних зібрань, вирішуються з огляду на практику органів місцевого самоврядування, органів правопорядку та судів. Прийняття закону, який би врегулював питання строків, механізму повідомлення органів місцевого самоврядування про проведення мирних зборів та порядок недопущення здійснення таких мирних зборів у випадку небезпеки для територіальної громади чи майна, є необхідним.

Література:

1. Конституція України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
2. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004.
3. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043.
4. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>
5. Гапоненко В.А. Свобода як чинник функціонування демократичної політики системи [Автореферат]: Автореферат дис. канд. політичних наук: 23.00.02-Політичні інститути та процеси / Гапоненко В.А.; КНУТШ. – Київ, 2008. – 20 с.
6. Клименко Олександр Ігорович Конституційне право громадян на мирні зібрання та його забезпечення в Україні: автореф. дис. канд. юрид. наук : 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право / Клименко Олександр Ігорович; Інститут законодавства Верховної Ради України. – Київ, 2014. – 20 с.
7. Рішення Конституційного Суду України: N 1-30/2001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-01>.
8. Ухвала Вищого адміністративного суду України: K/800/12666/16. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/58214063>.
9. Справа «Шмушкович проти України»: № 3276/10 [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_990.
10. Справа «Всєнцов проти України»: 20372/11 [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_945.

Хальота Андрій Іванович,
професор кафедри конституційного права та прав людини
Національної академії внутрішніх справ,
кандидат юридичних наук, доцент

ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ ТА ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ

Однією з визначальних ознак демократичної, соціальної, правової держави є наявність в ній ефективного місцевого самоврядування. Саме через ефективне місцеве самоврядування найповніше може бути реалізована ідея здійснення влади народом у вирішенні важливих питань людини, територіальних громад та і самої держави.

Перехідний період в становленні правової, соціальної держави України характеризується тим, що процеси реформування у напрямку місцевого самоврядування дуже

повільні та стримані. Поштовхом для суттєвих змін має стати муніципальна реформа. Головна мета муніципальної реформи - зміцнення основ народовладдя через підтримку місцевого самоврядування як однієї з підвалин демократичного ладу. Муніципальна реформа має забезпечити поступовий перехід від централізованого державного управління до місцевого самоврядування шляхом передачі територіальним громадам та утвореним ними органам необхідних повноважень та матеріально-фінансових ресурсів для самостійного вирішення значної частини суспільних справ.

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

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

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

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

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

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

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

Розглянувши деякі проблеми, пов'язані з функціонуванням муніципальної системи, можна сказати, що послідовне впровадження в життя Закону України "Про місцеве самоврядування" не вирішує проблеми соціально-економічного розвитку територіальної одиниці шляхом використання місцевих ресурсів для задоволення потреб територіальної громади та усього населення відповідної території. Їх вирі-

шення можливо шляхом прийняття муніципального кодексу, який повинен буде розв'язати багато питань у цієї сфері життя регіонів, а також зумовлює необхідність здійснення комплексу заходів, які умовно можна поділити на кілька груп:

а) заходи, що спрямовані на створення стабільної правової основи місцевого самоврядування. Не порушуючи усіх аспектів цієї проблеми, зазначимо, що правове забезпечення місцевого самоврядування не завершується прийняттям базового Закону “Про місцеве самоврядування в Україні”. Аджэ його практична реалізація потребує цілого пакету законодавчих актів;

б) заходи, що спрямовані на формування реальної матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування. Це зумовлено тим, що ефективне функціонування системи місцевого самоврядування значною мірою залежить не стільки від обсягу повноважень, якими і наділені територіальні громади та обрані ними органи, скільки від наявності в їх володінні та вільному розпорядженні матеріальних, фінансових та інших ресурсів, необхідних для виконання покладених на них завдань. Під цим кутом зору необхідно завершити формування комунальної власності територіальних громад, провести муніципалізацію земель, забезпечити чітке розмежування доходів і видатків між державними та місцевими бюджетами, а також між районними та обласними бюджетами та сільськими, селищними, міськими бюджетами місцевого самоврядування, розробити механізми фінансування державою витрат органів місцевого самоврядування, яких вони зазнали внаслідок виконання делегованих повноважень виконавчої влади та рішень органів державної влади;

в) заходи, що пов'язана з наданням інформаційної, науково-методичної та організаційної підтримки держави, створенням системи підготовки та перепідготовки кадрів для органів місцевого самоврядування. Становлення місцевого самоврядування значною мірою стримується не лише внаслідок об'єктивних факторів (відсутність належного матеріально-фінансового забезпечення), а й внаслідок суб'єктивних причин, тобто через наявність суперечливих, часом і діаметрально протилежних підходів до розуміння справжньої природи, функцій та завдань місцевого самоврядування.

г) прийняті Закон України “Про добровільне об'єднання територіальних громад”[1] та постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад»[2] дають можливість реалізувати муніципальну реформу шляхом територіального реформування місцевого самоврядування та реалізувати принцип повсюдності місцевого самоврядування. В об'єднану територіальну громаду входять не тільки села, селища та міста, а також всі території (землі сільськогосподарського призначення, ліси, озера, річки тощо), що знаходяться навкруг цих населених пунктів.

Отже, муніципальна реформа покликана на змінити старі принципи державного впливу та втручання у життя регіонів, надати простір для розробки довгострокових, потрібних для територіальних громад, програм та ідей, що поліпшать життя кожної людини.

Література:

1. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02.2015 // *Офіційний вісник України*. – 2015. – № 18. – Ст. 21. – Ст. 471.
2. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад» від 8 квітня 2015 р. № 214 // *Урядовий кур'єр*. – 06.05.2015. – № 80.

Опенько Богдан Сергійович,
аспірант АПСВТ

ПЕРЕВАГИ ТА РИЗИКИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Сучасні умови глобального світового середовища в якому перебуває Україна висуває перед нею цілу низку проблем та завдань, що потребують вирішення у найближчий час. Одним з напрямів державного та регіонального управління є децентралізація влади та формування нового формату балансу відносин між центральними органами управління держави та новоутвореними органами територіального управління.

Проблема децентралізації влади в українській теорії та практиці державотворення завжди посідала вагомe місце, починаючи з моменту проголошення незалежності України. Особливо ця проблема актуалізувалась у 2014 році. З 2010 року в Україні фактично існувала президентська республіка, за якої була встановлена жорстка централізація повноважень та ресурсів у вертикалі органів виконавчої влади. За цих умов, фактично було знівельовано місцеве самоврядування, знищена фінансова самостійність територіальних громад, небачених масштабів набула корупція. Внутрішньополітичний розвиток держави та зовнішня ситуація навколо України загострили питання децентралізації влади [1].

Децентралізація — закономірна реформа, якщо країна обирає шлях прогресу. Польща, Словаччина, Литва, Латвія, Естонія, скандинавські країни — усі вони пройшли через таку реформу, що дало поштовх економіці, соціальному розвитку цих країн, особливо їхніх сільських територій.

В Україні необхідність децентралізації виникла на базі всього комплексу дисциплін та стимулюється в першу чергу політичною кон'юнктурою. На даному етапі важливо так змінити систему, щоб на всіх рівнях влади у політиків було достатньо стимулів, і ресурсів для забезпечення тих суспільних благ, які вони покликані забезпечувати. Тобто, сформувати більш гнучку та ефективну політичну систему, де органи місцевого самоврядування отримають нові можливості і будуть діяти в інтересах громадян з метою підвищення їх рівня та якості життя.

Алгоритм проведення децентралізації наступний: по-перше, передбачається визначити територіальну основу органів місцевого самоврядування та виконавчої влади, а для цього — створити трьохрівневу систему адміністративно-територіального устрою в Україні (регіон-район-громада)[2]. Тобто, відбудеться й адміністративна реформа. На рівні області замість обласної адміністрації буде діяти префектура,

яка виконуватиме функцію контролю за дотриманням законодавства та координацію роботи центральних органів влади. Обласна рада буде формувати свій виконавчий комітет, який і представлятиме місцеву виконавчу владу. Така ж система буде і на рівні району та територіальної громади.

По-друге, планується розмежувати повноваження і ресурси між органами місцевої влади різних рівнів. Сподівання на успіх реформи підвищуються через те, що разом з передачею повноважень зверху планується дати з самого початку об'єднаним громадам також фінансові ресурси, тобто паралельно буде проведена фіскальна децентралізація. Територіальні громади не повинні бути залежними від державних дотацій, повинні відчувати повну відповідальність перед своїм населенням. Але для розвитку інфраструктури їм потрібна допомога з державного бюджету [3].

По-третє, реформа передбачає оновлення бюджетної системи. Місцеві органи влади самостійно будуть формувати та затверджувати свої місцеві бюджети, не чекаючи затвердження державного бюджету. Існуючу систему балансування доходів і видатків місцевих бюджетів буде замінено новою системою горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій залежно від рівня надходжень на одного жителя. Запроваджено нові види міжбюджетних трансфертів (освітня та медична субвенції, субвенція на підготовку робітничих кадрів, базова та реверсна дотації). Тобто, з боку держави, на законодавчому рівні передбачено повну бюджетну самостійність та фінансову незалежність місцевих бюджетів.

Враховуючи алгоритм проведення децентралізації виділено основні ризики децентралізації, які полягають в такому:

1. Стосовно адміністративно-територіального поділу – недостатність механізмів, передбачених проектом Закону «Про об'єднання територіальних громад», для здійснення адміністративно-територіальної реформи. Зокрема, добровільний характер такого об'єднання не гарантує систематичного застосування відповідних норм. Через побоювання жителів чинних адміністративно-територіальних одиниць втратити статус та інфраструктурні переваги можлива боротьба проти укрупнення районів та радикалізація політичних об'єднань.

2. В зв'язку з передачею частини повноважень на регіональний рівень – послаблення державного контролю за реалізацією розширених повноважень органами місцевого самоврядування. Негативним наслідком цього може стати зростання порушень законодавства у процесі діяльності органів місцевої влади, нецільове або неефективне використання бюджетних ресурсів.
3. Що стосується бюджетної системи – загроза зриву фінансування повноважень органів місцевого самоврядування. Навіть в умовах централізації бюджетного процесу щороку недофінансування лише делегованих повноважень складає 18-20 млрд. грн. Особливо гостро дана проблема постане в разі, якщо фінансування розширених повноважень органів місцевого самоврядування буде збільшене за рахунок скорочення дотацій вирівнювання, враховуючи дотаційність більшості навіть обласних бюджетів. До того ж, існує небезпека поглиблення диспро-

порцій економічного та соціального розвитку територій у разі скорочення субвенцій у межах політики регіонального розвитку. Вилучення у обласних державних адміністрацій повноважень щодо розробки бюджетів областей у сучасних умовах може призвести до розбалансування всієї системи бюджетоутворення в Україні, оскільки залишається високо імовірним закладання в місцеві бюджети заздалегідь нереальних витрат. Узагальнено думки зарубіжних вчених стосовно необхідності децентралізації в Україні та очікуваних ризиків від її проведення. Тобто, децентралізація не може бути нав'язана суспільству централізовано. Ефективною реформа буде в тому випадку, коли вона буде вироблена «децентралізовано» на місцях громадянським суспільством, а держава має забезпечити її виконання, а не навпаки [4].

У процесі реформи виникає декілька головних проблем, серед яких можна назвати:

- Непослідовність нормативного забезпечення. Не прийняті зміни до Конституції, що «підвищує» прийняття багатьох важливих нормативних актів.

- Нові кадри, нестача знань, брак відповідальності. До складу місцевого самоврядування прийшло багато активних, хороших людей, які є новачками у владі та потребують знань «з нуля». Та й для досвідчених представників самоврядування, які опинилися в нових умовах, навчання та консультативна допомога не будуть зайвими [5].

Отже, складність подальшого розвитку України полягає в необхідності, у непростих умовах та в досить стислий термін, вирішити важливе для майбутнього країни завдання – створити власну систему територіальної організації влади, яка б відповідала сучасним викликам розвитку, діяла в інтересах та під контролем громадян. З одного боку, здійснення децентралізації є необхідним кроком з огляду на євроінтеграційний зовнішньополітичний курс держави. З іншого – трансформація державного устрою може створити нові виклики для українського суспільства, особливо у процесі здійснення адміністративно-територіальної реформи та на перших етапах функціонування нової системи організації влади [6]. На наш погляд, вплив реформи на окремі місцеві бюджети є очевидним. Економічно активніші громади (громади міст обласного значення) отримають розширення ресурсної бази, оскільки більшість їхніх доходів залишиться у місцевих бюджетах. Громади ізольованих сільських районних бюджетів, які мають вузьку податкову базу, де можливості збору нових податків (податку на нерухомість, місцевого акцизу та ін.) є значно меншими, відчують від реформи більший стрес. Ресурсна база таких бюджетів лише скоротиться. Тому, для забезпечення однієї з цілей децентралізації, – покращення фінансової спроможності громад, необхідним є пошук нових шляхів та механізмів удосконалення даної реформи. Насамперед, реформа потребує чіткого визначення функцій та завдань, які повинні здійснювати органи місцевої влади на нинішньому етапі розвитку країни [7]. Упродовж тривалого часу теоретики державного управління намагаються визначити відмінність між державними і місцевими справами. Однак усі ці спроби переважно спираються на недостатньо обґрунтовані міркування та висновки, оскільки межа між першим і другим колом

завдань є нестійкою. Яскравим прикладом відсутності чітких критеріїв окреслення цієї межі є те, що аналогічні питання в одних країнах відносять до відання органів виконавчої влади, а в інших – до відання органів місцевого самоврядування.

Література:

1. Гордєєв О. К. *Механізми забезпечення сталого розвитку територіальної громади* : автореф. дис. канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.04 “Місц. самоврядування” / О. К. Гордєєв ; Одес. регіон. ін-т держ. упр.; Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України. – Одеса, 2014. – 20 с.
2. Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» від 28.12.2014 №79-VIII.
3. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://auc.org.ua>
4. Місцеве самоврядування в Україні : сучасний стан та основні напрями модернізації : наук. доп. / редкол. : Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, В. В. Толкованов [та ін.]; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю. В. Ковбасюка. – К. : НАДУ, 2014. – 128 с.
5. Об'єднання громадян. Перспективні плани [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://decentralization.gov.ua/region>
6. Щодо напрямів удосконалення концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua>
7. Возняк Г. В. Переваги та ризики бюджетної децентралізації: теоретико-методологічні аспекти/ Возняк Г. В. / Проблеми економіки № 2, 2015

Денищенко-Бостан Олена Леонідівна,
аспірант АПСВТ

УКРІПЛЕННЯ ФІНАНСОВИХ ІНСТИТУЦІЙНИХ ЗАСАД ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Трансформаційні процеси в складовій частині фінансової системи в бюджетному утворенні вимагають істотно нових підходів в аспекті формування соціально-економічних відносин із питань стабілізації та оптимізації фінансових ресурсів місцевої громади. Недостатньо чітке законодавство України призводить до деяких труднощів у частині розподілу повноважень та завдань між місцевою радою, мером, адміністративними органами місцевого самоврядування та місцевою державною адміністрацією.

Конституцією України та чинним законодавством надано органам державної влади право наділяти органи місцевого самоврядування окремими владними повноваженнями, тобто передавати на виконання в органи місцевого самоврядування частину своїх функцій. Але перерозподіл повноважень вищих органів державної

влади в бік органів місцевого самоврядування подекуди призводить до «хаосу», так як жоден орган влади чітко не знає своїх повноважень і функцій. Це, в свою чергу, є чинником постійних суперечок в питаннях фінансування тієї або іншої функції влади. Адже в такому випадку починається перенаправлення проблеми від одного органу влади до іншого, що призводить до затягування часу, протягом якого проблема все ще залишається не вирішеною. У зв'язку з цим виникає ланцюг інших питань, які також складно вирішувати (ст.67)[2].

Так, наприклад, в результаті перекладання обов'язку з вищих посадових осіб на органи місцевого самоврядування, часто виникають труднощі з фінансуванням. Адже, відповідно до чинного на території України законодавства, при передачі будь-яких повноважень від вищих органів державної до органів місцевого самоврядування, має бути передано і відповідне фінансування на виконання певних переданих повноважень.

Однак, на практиці багато хто стикається з такою проблемою, що відповідне фінансування, яке повинно було бути, – відсутнє. При цьому органи місцевого самоврядування виправдовують ситуацію, що склалася тим, що це спочатку не їх повноваження, відповідно у них бюджет не передбачає такі витрати, а від вищестоящих органів фінансування ще не надійшло. Тим самим, звертаючись до вищих органів з даним питанням, громадяни отримують відповідь, що ці повноваження передані до ведення органів місцевого самоврядування. Звичайно, таке явище відбувається не завжди. Однак, як правило, на практики такі випадки теж не є винятком. Також в результаті відсутності необхідних ресурсів, величезна частина функцій державного управління, переданих на виконання в органи місцевого самоврядування, не виконується взагалі.

Щодо переліку невиконаних функцій, як правило, вони згадуються лише в критичних ситуаціях, коли зробити будь-що вже запізно. У цих випадках терміново починаються пошуки «винного» і, як правило, цим «крайнім» виявляються органи місцевого самоврядування, оскільки за документами ці функції вже давно передані у відання цих органів. А про те, що під цю функцію не було передано ніякого фінансування, вже ніхто в даних ситуаціях не згадує. Все це, без винятку породжує фінансові та організаційні конфлікти між органами державної влади та місцевим самоврядуванням. При цьому, на законодавчому рівні закріплено усі юридичні аспекти фінансового забезпечення окремих державних повноважень, які передані органам місцевого самоврядування. В цьому контексті маємо говорити про субвенції місцевим бюджетам із відповідних бюджетів. Уточнимо, що «місцеві органи» наділені правом додаткового використання власних матеріальних ресурсів задля реалізації окремих державних повноважень, які передані їм відповідно до «муніципального статуту» [2].

Останнім часом у засобах масової інформації громадянам повідомляють про ті чи інші корупційні дії представників органів місцевого самоврядування, пов'язаних з отриманням певного зиску, використовуючи своє посадове становище. Тож, дана ситуація породжує проблеми, пов'язані з незаконним розпорядженням муніципальною власністю, або нецільовим використанням бюджетних коштів.

Для ефективного функціонування держава має більше уваги приділяти владі на місцях, адже розвиток місцевого самоврядування залежить прямо від потреб людей, від їх відносин. Як напроми вдосконалення діяльності органів місцевого самоврядування, ми вважаємо за необхідне, щоб органи місцевого самоврядування систематично публічно звітували про результати роботи і плани, як між собою, так і перед населенням муніципального утворення [4].

Особливу увагу слід приділити деталізації механізмів бюджетного регулювання, критеріям надання місцевим бюджетам фінансових ресурсів з вищестоящих бюджетів у разі делегування окремих державних повноважень. Слід проводити зважені рішення для того, щоб за допомогою субсидій вирівнювати збалансованість і самостійність бюджетів всіх рівнів.

Для усунення різного роду проблем, передусім варто звернутися до досвіду функціонування і порядку виконання місцевих бюджетів в розвинених країнах, тим сам не оминаючи такий важливий документ, як Європейську Хартію місцевого самоврядування, в якій стверджується необхідність демократичного розвитку муніципалітетів в рамках закону, в інтересах місцевого населення» [5].

Досить примітним є те, що в США, Канаді, Великобританії та Німеччині існують чіткі розмежування всіх повноважень, особливо що стосується взаємовідносин державних і місцевих органів влади, особливо у частині управління. При цьому пріоритет віддається місцевому рівню, порядок організації діяльності органів яких затверджується і контролюється громадянами території на підставі правових норм, встановлених законом. Будь-які нецільові «фінансові маніпулювання» та «відтік коштів» суворо караються законом [3].

Таким чином, формування «нової» системи фінансової децентралізації в Україні потребує врахування рівня імплементації використання регуляторних механізмів на всіх рівнях державного управління.

На нашу думку, дотримання фіскального «консенсусу» та «гуманності» в частині розподілення бюджетних коштів (створення рівних фінансових умов) в перспективі надасть змогу місцевим утворенням розвиватися як цілісний елемент фінансового бюджетування. Не варто забувати і про допоміжну роль в розвитку громад трансфертної складової, яка повинна відігравати свою роль в розвитку громад та відображатися у відповідній стратегії плану дій, об'єктивно враховуючи потреби місцевої громади.

Для муніципалітетів, які відрізняються достатнім рівнем соціально-економічного розвитку повинні створюватися дієві стимулюючі механізми для подальшого розвитку; щодо депресивних територій (тих, які суттєво відстають у розвитку), то вони повинні бути забезпечені державними гарантіями у підтримці. Стратегічним орієнтиром фінансової самодостатності муніципалітетів можна назвати побудову оптимальної моделі формування джерел бюджетів для кожного муніципального утворення, з поетапним заміщенням фінансової допомоги держави надходженнями від власних джерел доходу за допомогою

стимулювання розширення дохідної бази органів місцевого самоврядування.

Для великих міст (мегаполісів) доцільним вбачається розширення переліку прав і вирішуваних питань місцевого рівня; забезпечення поступального розвитку за рахунок оподатковуваної бази для поповнення місцевих бюджетів, що дозволить відчутно активізувати потенціал економічного зростання території. Стратегічним орієнтиром фінансової самодостатності мегаполісів можна назвати побудову відповідних «фінансових інкубаторів», тим самим уникаючи недостатності власних доходів та дефіциту бюджету на стратегічні потреби розвитку.

Беззаперечною аксіомою є те, що місцеві фінанси призначені для формування місцевих бюджетів для регулювання господарської діяльності, її структури, проведення соціальних програм в інтересах населення своєї території. Механізм місцевого самоврядування не буде працювати ефективно без міцної матеріально-фінансової бази. Знову таки, питання в раціональності розподілу податкових надходжень також є непростотою задачею навіть для передових європейських країн.

Окремим питанням постає вирішення кола питань, безпосередньо пов'язаних із вдосконаленням нормативно-правової бази, що регулює функції місцевого самоврядування з урахуванням різноманіття умов розвитку територій. Не викликає сумнівів, що двоякість трактування та дублювання державних функцій потребує строгого розмежування повноважень органів державної влади на всіх рівнях управління, при цьому розширюючи компетенції місцевої влади. Можливо, для вирішення даних проблем необхідна юридична допомога та думки фахівців високого гатунку.

Основні завдання, рекомендовані для оптимізації фінансової політики мають зводитися до зміни фінансової самостійності місцевих органів влади, зокрема вдосконалення системи «вирівнювання», забезпечуючи справедливий і транспарентний перерозподіл фінансових коштів, ґрунтуючись при цьому на яasnих критеріях і завданнях. У той же час варто враховувати, що механізм вирівнювання рівня бюджетної забезпеченості не може бути пріоритетом, адже все ж таки основну роль тут мають відгравати власні доходи місцевих бюджетів.

Вважаємо за потрібне здійснення внутрішнього та зовнішнього незалежного аудиту фінансової діяльності органів місцевого самоврядування. Однозначно, необхідно дотримання балансу державного інтересу і фінансово-правової свободи муніципалітетів, яку необхідно контролювати на державному рівні, де також слід забезпечувати відповідність регіонального законодавства про місцеве самоврядування Конституції України.

Література:

1. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 30, ст. 141
2. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 № 280/97-ВР (із змінами від 25.04.2018) // Відомості Верховної Ради України (ВВР), № 2376-VIII від 22.03.2018, ВВР, 2018, № 18, ст.168³

3. Ватаманюк-Зелінська У.З. Європейський досвід реформ місцевого самоврядування / У.З. Ватаманюк-Зелінська, М. Ю. Фіковська // *Бізнес Інформ*. – 2018. – № 3. – С. 85-89.

4. Гришко Р. Ю. Впровадження системи розподілу формування фінансових потоків місцевих бюджетів в Україні / Р. Ю. Гришко // *Менеджер. Вісник Донецького державного університету управління (серія «Державне управління»)*. – 2016. – № 3 (72). – С. 122–13.

5. *Європейська Хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985 р.* // *Офіційний вісник України офіційне видання від 03.04.2015 — 2015 р., № 24, / № 39, 2013, ст. 1418 /, стор. 450, стаття 718, код акта 67165/2013*

**Коваль Богдан Вікторович,
Слідчий в особливо важливих справах
Генеральної прокуратури України, аспірант АПСВТ**

ОСОБЛИВОСТІ ВРЕГУЛЮВАННЯ КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ ДЕПУТАТІВ МІСЦЕВИХ РАД

Враховуючи загальнодержавний курс на посилення боротьби з корупцією, актуальним є вирішення питання щодо порядку та способів врегулювання конфлікту інтересів депутатів місцевих рад при ухваленні ними рішень в складі колегіального органу. У даній статті ми розглянемо проблему розбіжності у застосуванні норм, які стосуються врегулювання конфлікту інтересів депутатів місцевих рад внаслідок змістовної колізії двох правових актів рівних за своєю юридичною силою.

В повсякденному житті людині цілком властиво виконувати одразу декілька соціальних ролей: батько, чоловік, виборець, друг тощо. В окремому випадку особа може взяти на себе ще й обов'язок депутата сільської, селищної, міської, районної чи обласної ради (далі – місцевої ради). Залежно від соціальної активності особи кількість цих ролей росте, що породжує більш високу ймовірність виникнення конфлікту інтересів при виконанні покладених на неї обов'язків як депутата місцевої ради.

Основним обов'язком депутата місцевої ради можна впевнено визначити передбачений у ч. 4 ст. 49 Закону України «Про місцеве самоврядування» [2] обов'язок брати участь у засіданнях сесій ради. Тією ж нормою, але в ч. 6 визначено право депутата місцевої ради на ухвальний голос з будь-якого питання, яке розглядається сесією ради [2]. Таким чином Закон у нормі, якою визначає повноваження депутата місцевої ради, не визначає винятків, щодо яких депутат не може ухвалювати свій голос.

Проте, ч. 2 ст. 35 Закону України «Про запобігання корупції» [3] позбавлено права депутата місцевої ради брати участь у прийнятті рішення радою в разі виникнення конфлікту інтересів. Здавалося б з цього можна зробити висновок, що Закон України «Про запобігання корупції» в даному випадку є спеціальною нормою по відношенню до Закону України «Про місцеве самоврядування» й керуватись потрібно ним при вирішенні питання врегулювання конфлікту інтересів. Однак, такий висновок буде цілком

суперечити ч. 1 ст. 35 Закону України «Про запобігання корупції» [3], у якій вказано, що правила врегулювання конфлікту інтересів в діяльності депутатів місцевих рад визначаються законами, які регулюють статус відповідних осіб та засади організації відповідних органів, визначивши таким чином Закон України «Про місцеве самоврядування» як спеціальну норму щодо вирішення питання врегулювання конфлікту інтересів.

Що з цього приводу нам вказує Закон України «Про місцеве самоврядування»? Щодо врегулювання конфлікту інтересів до Закону внесено зміни, якими введено в дію ст. 591, у якій визначено обов'язки депутата місцевої ради в разі виникнення конфлікту інтересів. Так, вказана норма зобов'язує депутата місцевої ради публічно заявити про наявність конфлікту інтересів на засіданні ради, на якому розглядається відповідне питання [2]. Таким чином, саме по собі явище конфлікту інтересів не є негативним і не тягне будь-якого наслідку. Негативних рис воно набуває лише тоді, коли про нього не заявила особа у якій наявний конфлікт інтересів.

Таку позицію займає і Національне агентство з питань запобігання корупції (далі – НАЗК), якому іманентна правозастосовча функція антикорупційного законодавства, у Методичних рекомендаціях щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів [4], у якому вказано, що в ситуації потенційного чи реального конфлікту інтересів особи, уповноважені на виконання функцій місцевого самоврядування, можуть брати участь у розгляді, підготовці, прийнятті рішень відповідною радою за сукупності таких умов:

- особа самостійно заявляє про конфлікт інтересів публічно (про що вноситься відповідний запис до протоколу засідання ради);
- оголошення про конфлікт інтересів здійснюється під час засідання ради, до початку розгляду питання, у вирішенні якого є приватний інтерес.

Таким чином, депутат місцевої ради може здійснювати покладені на нього обов'язки щодо участі в засіданні сесії місцевої ради та ухвалювати голос з усіх питань вразі наявності конфлікту інтересів за умови дотримання формальної вимоги – заявити про це.

Такий приклад наводить і НАЗК у своїх Методичних рекомендаціях: «депутат місцевої ради, реалізуючи право обирати й бути обраним до органів відповідної ради, голосує за себе у складі постійної комісії місцевої ради, попередньо самостійно публічно заявивши про конфлікт інтересів, про що внесено запис до протоколу засідання ради» [4, с. 56-57].

Проте, у даному питанні на практиці також відбувається неоднозначність застосування норм вищевказаних нормативних актів. Зокрема, суди в окремих випадках ухвалюють рішення про наявність складу корупційного правопорушення в діях депутатів місцевих рад в разі ухвалення ними голосу на засіданні сесії ради посиляючись саме на ч. 2 ст. 35 Закону України «Про запобігання корупції».

Так, постановою Апеляційного суду Волинської області від 23.11.2015 притягнуто до адміністративної відповідальності депутата Зеленської сільської ради Ковельського району Волинської області за вчинення корупційного правопорушення, передбаченого

ч. 2 ст. 1727 КУпАП – вчинення дій в умовах реального конфлікту інтересів [6].

Така правова невизначеність національного законодавства з цього питання породжує ризики свавільності з боку державних органів та фізичних осіб. Правова визначеність є чинником верховенства права, що зокрема передбачає що будь-який нормативно-правовий акт має характеризуватись якістю та виключати ризики свавільності, що гарантується ст. 8 Конституції України [1].

На думку Європейського суду з прав людини, поняття «якість закону» означає, що національне законодавство повинне бути доступним і передбачуваним, тобто визначати достатньо чіткі положення, аби даги людям адекватну вказівку щодо обставин і умов, за яких державні органи мають право вживати заходів, що вплинуть на конвенційні права цих людей [5].

Таким чином, з урахуванням вищевикладеного є потреба в узгодженні змістових колізій нормативних актів між собою, шляхом внесення змін до них. Зокрема, зважаючи на ч. 1 ст. 35 ЗУ «Про запобігання корупції», яка визначає як спеціальну норму Закон України «Про місцеве самоврядування» та виключити ч. 2 цієї ж статті щодо обмеження депутата місцевої ради брати участь у прийнятті рішення радою в разі виникнення конфлікту інтересів.

Проте, залишити без змін ст. 591 Закону України «Про місцеве самоврядування» теж було б не правильно, оскільки при наявності конфлікту інтересів вказана норма носить декларативний характер та жодним чином не впливає на усунення корупційної складової. Оскільки заява депутата місцевої ради про те, що під час розгляду питання виділення земельної ділянки його сестрі у нього наявний конфлікт інтересів, жодним чином не впливає на ситуацію, якщо він всеодно проголосує за виділення їй земельної ділянки. Тим більше, якщо голос цього депутата буде вирішальним.

Однак, не буде правильним взагалі заборонити ухвалювати голос з будь-яких питань депутату місцевої ради у разі виникнення у нього конфлікту інтересів, оскільки абсолютно природним є право особи голосувати за самого себе чи будь-яку особу, незалежно від стосунків та ступеня спорідненості, при обранні голови ради. Тому, вважаю за доцільне для розв'язання колізійної проблеми і уникнення неоднокавого застосування закону внести зміни до ст. 591, якою заборонити депутатам місцевих рад ухвалювати рішення щодо питань з яких у них винкає конфлікт інтресів крім виключних випадків, вказавши вичерпний їх перелік, до якого в першу чергу віднести обрання голови місцевої ради. З метою узгодження окремих норм правового акту необхідно внести зміни й до ч. 6 ст. 49 Закону України «Про місцеве самоврядування», зазначивши, що депутат місцевої ради має право ухвалювати голос з усіх питань, крім випадків визначених ст. 591 Закону.

Література:

1. Конституція України №254к/96-ВР від 28.06.1996р. // Відомості Верховної Ради України. - 1996. - №30. - ст.141;
2. Закон України «Про місцеве самоврядування» №280/97-ВР від 21.05.1997р. // Відомості Верховної Ради України. - 1997. - №24. - ст.170;

3. Закон України «Про запобігання корупції» №1700-VII від 14.10.2014р.

// Відомості Верховної Ради України. - 2014. - №49. - ст.2056;

4. Положення Національного агентства з питань запобігання корупції [Електронний ресурс] : [Веб-сайт] – Офіційний веб-сайт Національне агентство з питань запобігання корупції // режим доступу - <https://nazk.gov.ua/metodychni-rekomendaciyi> (дата звернення - 01.11.2018);

5. Рішення ЄСПЛ (див. *mutatis mutandis* рішення ЄСПЛ від 24 квітня 2008 року у справі «С. Дзю. та інші проти Болгарії» [Електронний ресурс] : [Веб-сайт] – режим доступу - <http://www.refworld.org/cases,ECHR,48215e422.html> (дата звернення – 01.11.2018);

6. Постанова Апеляційного суду Волинської області [Електронний ресурс] : [Веб-сайт] – Єдиний державний реєстр судових рішень // режим доступу - <http://reyestr.court.gov.ua/Review/53688648> (дата звернення - 01.11.2018).

Демський Едуард Францович
професор кафедри конституційного, адміністративного,
та господарського права Академії праці, соціальних
відносин і туризму, кандидат юридичних наук, професор

Мельник Олег Олександрович
доцент кафедри конституційного, адміністративного,
та господарського права Академії праці, соціальних
відносин і туризму, кандидат юридичних наук

Дураєва Наталія Василівна,
старший викладач кафедри конституційного, адміністративного,
та господарського права Академії праці, соціальних відносин і туризму,

Демський Олександр Сергійович
аспірант кафедри конституційного, адміністративного, та
господарського права Академії праці, соціальних відносин і туризму

ДО ПИТАННЯ ПРО РОЗШИРЕННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЩОДО ЗАСТОСУВАННЯ ЗАХОДІВ ПРИМУСУ У СФЕРІ ЗАХИСТУ ПРАВ СПОЖИВАЧІВ.

Захист прав споживачів так чи інакше торкається питання порушення порядку проведення торгівлі, сфери послуг, громадського харчування, господарської діяльності тощо. Соціальна і юридична природа походження правопорушень у цій сфері характеризується мабуть не тільки і не настільки наявністю держави, права, власності, встановленими приписами, заборонами та дозволами – скільки сформованими історично визначеними типами суспільства, що ґрунтується на конкретному способі виробництва і характеризується своїм економічним базисом, а також можливістю безкарно вчиняти протиправні, шкідливі діяння з байдужої (чи за згодою) політичної

волі верхівки соціальної громади та неприхованого ставлення захопивших владу «недоторканих».

Дійсно, основу будь-якого суспільства складає економіка, яку влада має уміло врегулювати її важливі напрямки розвитку та реалізацію визначених політичною елітою соціально-економічних відносин у суспільстві. Показовим є приклад бувшого СРСР, коли від самісінького захоплення влади і створення держави, врахування її економічного стану та політичної правосуб'єктності на міжнародній арені було визнано, що боротьба з економічними злочинами має бути поставлена на вищій щаблі організації та захисту. Економіка стала всенародним надбанням, а тому вимагала вищої міри захисту. Вже 24 грудня 1917 року у складі Всеросійської надзвичайної комісії створюється окремий відділ по боротьбі зі спекуляцією, а 22 липня 1918 року приймається Декрет Ради Народних Комісарів «Про боротьбу зі спекуляцією», яким встановлюється покарання за скупівлю та збут (у вигляді промислу) хліба та інших продуктів харчування, позбавлення волі на строк не менше 10 років з тяжкими примусовими роботами та конфіскацією всього майна засудженого [1]. Така жорстока міра мабуть певним чином була впроваджена в умовах тоталітарної розрухи господарської діяльності, виробничих процесів, зміни форм власності та бажанням окремих осіб отримати надвеликі прибутки.

На жаль, Україна опинилась на тому місці і у таких умовах, в яких 100 років тому були радянські республіки. Розруха економіки, безробіття, побудова промисловості за принципом «купи-продай» - спекуляції, зміна форми власності і нескінченний її переділ шляхом шахрайства, рейдерства, захвата злочинними угрупованнями, зміна тарифів, ріст цін, субсидії тощо становлять пересічного громадянина в жалюгідне становище. Перетворюють його в жебрака.

Звісно, спекуляція не приймає загрозливих масштабів для України, але вона не бажана для суспільства. Оскільки не створює нового продукту, а лише додаткову вартість. Мабуть передчасно було її скасування і виключення Законом України від 02.06.2005 р. №2635-IV зі складу правопорушень у сфері господарювання за об'єктивними ознаками. Проте ми не ставимо питання поновлення відповідальності за «спекуляцію» та сумнозвісні «колоски».

Виробництво та обіг товарів споживання і продуктів харчування, забезпечення правил торгівлі і контроль за наданням соціальних послуг та якістю продукції, її стандартизацією, забезпечення прав споживачів потребують щоденного контролю і відповідного реагування органів владних повноважень на правопорушення. Саме щоденний контроль і відповідний вплив на розвиток місцевої економіки можуть якісно здійснювати органи місцевого самоврядування і, в першу чергу їх виконавчі комітети, які володіють і мають володіти інформацією про стан економічного розвитку певної громади.

Центральні органи виконавчої влади, що реалізують державну політику у зазначених сферах не завжди здатні своєчасно відреагувати відповідним чином на виявлені недоліки і, до речі як зазвичай, запрошують для з'ясування обставин порушення міс-

цеві органи. Тому на нашу думку, низка питань у частині забезпечення правил торгівлі, розвитку місцевої економіки, надання соціальних послуг, захисту прав споживачів, якості продукції та інші мають бути у підвідомчості органів місцевого самоврядування, а саме у виконавчих комітетах сільських, селищних, міських рад. Адже майже у кожному населеному пункті у визначені дні відбуваються так звані «ярмарки» (міні базари). Кому як не органам місцевого самоврядування знати ситуацію з правилами торгівлі, якістю товарів, наданням соціальних послуг тощо. Але в КУпАП ст.219 дуже обмежені повноваження виконавчих комітетів сільських, селищних, міських рад щодо підвідомчого розгляду і вирішення по суті справ про адміністративні правопорушення у зазначеній сфері. Як правило більшість правопорушень віднесено до відання адміністративним комісіям, що в органі місцевого самоврядування можуть бути і не утворені. Деякі правопорушення із незрозумілих причин (ст. 156-1 КУпАП Порухнення порядку проведення розрахунків) віднесено до підвідомчості районних, районних у містах, міських, міськрайонних судів, нібито суди не завантажені іншими справами.

У зв'язку з цим, виконавчі комітети, сільських, селищних, міських рад можуть безболісно розглядати цілу низку справ про адміністративні правопорушення та застосовувати заходи примусу у вигляді адміністративних стягнень «попередження» та «штраф», передбачені законом. До таких правопорушень, на наш погляд, можна віднести правопорушення передбачені КУпАП: порушення правил торгівлі і надання послуг працівниками торгівлі, громадського харчування та сфери послуг, громадянами, які займаються підприємницькою діяльністю (ст.155); обман покупця чи замовника (ст.155-2); порушення законодавства про захист прав споживачів (ст.156-1); торгівля з рук у невстановлених місцях (ст.160); введення в обіг або реалізація продукції, яка не відповідає вимогам стандартів (ст.167); фальсифікація засобів вимірювання (ст.171-2); порушення правил застосування засобів вимірювальної техніки (ст.172) та інші.

Розширення повноважень органів місцевого самоврядування та їх виконавчих комітетів у частині розгляду і вирішення справ про деякі адміністративні правопорушення у сфері господарювання буде певним чином впливати на їх авторитет в системі органів владних повноважень. Ми розуміємо, що межа неповернення до стандартів минулого в царині відповідальності у сфері господарювання пройдена, але заходи впливу на критичний стан в економіці держави мають бути.

Література:

1. *Про боротьбу зі спекуляцією: Декрет РНК РСФСР від 22 липня 1918 р.// Збірник документів 1917-1922 р.р. – М.-1975.- с.96 .*

2. *Кодекс України про адміністративні правопорушення (КУпАП) // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1984, додаток до №51.- с.1122. з наступними змінами та доповненнями.*

РЕАЛІЗАЦІЯ ПРИНЦИПУ ФІНАНСОВОЇ САМОДОСТАТНОСТІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Конституція України закріплює фундаментальні основи місцевого самоврядування, що відповідають положенням Європейської хартії місцевого самоврядування. Крім того, на сьогодні прийнято ряд базових нормативно-правових актів, які створюють правові та фінансові основи діяльності органів місцевого самоврядування. Проте, як вказано у Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, від часу прийняття Конституції України та базових нормативно-правових актів з питань місцевого самоврядування розвиток місцевого самоврядування фактично здійснювався лише на рівні територіальних громад міст обласного значення, оскільки переважна більшість територіальних громад через їх надмірну подрібненість та надзвичайно слабку матеріально-фінансову базу виявилися неспроможними виконувати всі повноваження органів місцевого самоврядування. Одним зі шляхів розв'язання проблем вказано створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення здійснення органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень, а одним із принципів реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади - правової, організаційної та фінансової спроможності місцевого самоврядування. Для оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою серед іншого необхідно забезпечити визначення достатньої податкової бази, що дасть змогу забезпечити виконання органами місцевого самоврядування власних повноважень з урахуванням об'єктивних критеріїв фінансування державою делегованих повноважень [1]. Стаття 9 Європейської хартії місцевого самоврядування [2] присвячена фінансовим ресурсам органів місцевого самоврядування. А метою політики у сфері децентралізації є відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація у повній мірі положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування [3].

Фінансова децентралізація полягає в передачі місцевій владі повноважень в області прийняття бюджетних рішень. Становлення ефективної системи місцевих фінансів передбачає розширення демократичних принципів шляхом проведення бюджетної децентралізації. Бюджетна децентралізація означає ефективне і обґрунтоване розмежування доходних джерел і видаткових повноважень між рівнями влади, створення самостійних місцевих органів влади, що зможуть забезпечувати в повному обсязі фінан-

сування соціальних й інвестиційних проектів і програм на підвідомчій території [4, с. 442]. Фінансова децентралізація, як невід'ємна складова децентралізації та вагома умова реалізації бюджетної політики, здатна забезпечувати соціально-економічну та територіальну справедливість. Теоретична сутність та значущість фінансової децентралізації забезпечується рівновагою між централізацією і децентралізацією, а також розподілом повноважень та відповідальності в процесі управління місцевими фінансами. До переваг фінансової децентралізації в контексті її впливу на процеси соціально-економічного розвитку регіонів відносяться: збільшення алокативної ефективності наданих суспільних послуг для населення; підвищення ефективності функціонування бюджетної системи, рівня контролю за бюджетним процесом; фінансова самостійність у прийнятті рішень при формуванні доходів місцевих бюджетів. Вагомим проявом фінансової децентралізації є становлення ефективної системи місцевих фінансів та можливість впливати на процеси соціально-економічного розвитку, шляхом стимулювання регіонів до фінансової автономії, пошуку додаткових власних фінансових ресурсів, активізації внутрішнього потенціалу розвитку. Найбільшим ризиком є поглиблення диспропорцій соціально-економічного розвитку регіонів та зростання міжрегіональної диференціації за так званими чистими фіскальними вигодами [5, с. 426-427]. Безумовно, в сучасних умовах доцільно враховувати вплив фінансової децентралізації на розвиток регіонів, що зумовлює посилення значення бюджетної політики у забезпеченні розвитку регіонів.

Слід наголосити, що під час формування місцевих бюджетів обов'язково повинні бути дотримані такі принципи бюджетної системи, як принципи ефективності та результативності; субсидіарності; справедливості і неупередженості; цільового використання бюджетних коштів та ін. Лише у такому разі може бути забезпечено збалансований соціально-економічний розвиток регіонів та ефективні міжбюджетні відносини, що сприяють підвищенню рівня фінансової самодостатності шляхом посилення бюджетної децентралізації. Не зважаючи на те, що у Бюджетному кодексі України закріплений принцип самостійності, при складанні і затвердженні місцевих бюджетів особливо важливого значення набуває саме принцип фінансової самостійності. Адже, слід погодитись з думкою Ю.О. Набатової та Т.В. Ус, що для того, щоб місцева громада була здатною забезпечити виконання своїх завдань, вона повинна володіти відповідним обсягом фінансових ресурсів, які необхідні для покриття власних витрат. А оскільки громада є територіальною основою для створення та діяльності органів місцевого самоврядування, то при її формуванні доцільно враховувати податковий потенціал. Ймовірно, що формування фінансово самодостатніх адміністративно-територіальних одиниць потребує змін не тільки у податковому та бюджетному законодавстві, але й у територіальних розмірах громад, районів та регіонів. Децентралізація бюджетних фінансових ресурсів передбачає: зміну системи оподаткування, при якій змінюються питомі надходження на користь місцевих бюджетів; зміну трансфертної політики, яка не зможе будуватись на радянському прин-

ципі «від кожного по можливостям – кожному по необхідності»; надання органами місцевого самоврядування більш повноважень в напрямку розробки та реалізації програм соціально-економічного розвитку [6].

Дослідивши зарубіжний досвід впровадження та функціонування бюджетної децентралізації, Клівіденко Л.М. та Мацедонська Н.В. прийшли до висновку, що більш інтенсивно необхідно вирішувати питання об'єднання територіальних громад. Як уряд, так і місцеві органи влади повинні проводити таку адміністративно-територіальну політику, яка б сприяла цьому об'єднанню та була спрямована на високий рівень економічного розвитку територіальної одиниці, покращення соціальної сфери. Все це безпосередньо вплине на сучасну бюджетну систему та її нормативно-законодавчу базу. Доцільно було б впровадити такі заходи: розробити зміни щодо розрахунку надання трансфертних платежів. В основі цих розрахунків має бути обґрунтована мотивація місцевої влади; на законодавчому рівні розробити порядок надання місцевим бюджетам позик від комерційних банків на фінансування інвестиційних проектів місцевого значення; накласти мораторій на фінансове забезпечення нових інвестиційних проектів у разі їх незавершення; за рахунок загальнодержавних податків сформувані державний цільовий фонд фінансового вирівнювання місцевих бюджетів; залучити суб'єктів господарювання різних форм власності до міського благоустрою в обов'язковому порядку. Це буде сприяти бюджетній децентралізації в Україні, зменшенню фінансового навантаження на державний бюджет, створенню незалежних фінансово-економічних громад [7, с. 128]. Звісно, Україна повинна здійснювати муніципальну реформу з урахуванням зарубіжного досвіду, який склався у кожній державі на основі певного адміністративно-територіального устрою, при здійсненні вертикального і горизонтального регулювання фінансових ресурсів тощо. Вважаємо, що за кордоном немає такої моделі, яку можна втілити в Україні без жодних змін, тому що в нашій державі реформи місцевого самоврядування, територіального устрою та державної регіональної політики відбуваються одночасно, а не послідовно. Як зазначає Возняк Г.В., практика проведення фінансової децентралізації неоднозначна, залежить від багатьох чинників. До протиріч фінансової децентралізації в Україні відносяться: політизація реформи, дисбаланси в системі «ресурси-повноваження», посилення фіскального перерозподілу коштів через державний бюджет [5, с. 430].

На думку Вознюк О.В., для забезпечення бюджетної децентралізації і зміцнення фінансової бази місцевих бюджетів в Україні, зокрема, необхідно: закріплення в Податковому кодексі стабільних і надійних джерел доходів місцевих бюджетів. Окрім податку на доходи фізичних осіб і безпосередньо місцевих податків до таких джерел обов'язково слід включити в повному об'ємі податок на землю і податок на нерухомість, а також, можливо, використати механізм розщеплювання податку на прибуток підприємства; забезпечення високого рівня прозорості фінансових потоків (як надходжень, так і витрат) при формуванні і витрачанні засобів місцевих бюджетів; удо-

сконалення системи міжбюджетних стосунків і підвищення обґрунтованості розрахунків дотацій з державного бюджету; розробка механізмів забезпечення фінансової дисципліни розпорядників бюджетних коштів на рівні органів місцевого самоврядування; впровадження системи середньо- і довгострокового планування місцевих бюджетів. Ефект можливий за умови укрупнення місцевих бюджетів і скорочення сфер, що вимагають додаткової вертикальної міжбюджетної координації [4, с. 444].

Отже, в контексті муніципальної реформи особливого значення набуває принцип фінансової самодостатності, адже органи місцевого самоврядування повинні мати належні і достатні ресурси для задоволення потреб територіальної громади. Головною метою муніципальної реформи є забезпечення цільового використання бюджетних коштів, розподіл видів видатків між державним бюджетом та місцевими бюджетами, а також між місцевими бюджетами, що ґрунтується на необхідності максимально можливого наближення надання гарантованих послуг до їх безпосереднього споживача. Окремі кроки щодо забезпечення фінансової самодостатності місцевого самоврядування вже зроблені, але є і деякі проблеми в цій сфері.

Література:

1. 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://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p>
2. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985 р., ратифікована Законом України № 452/97-ВР від 15.07.1997 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036
3. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>
4. Вознюк О.В. Фінансова децентралізація як основа становлення самостійності органів місцевого самоврядування / О.В. Вознюк // Вісник Донецького національного університету. Сер. В: Економіка і право. - 2015. - Вип. 1. - С. 441-444.
5. Возняк Галина Василівна. Бюджетна політика соціально-економічного розвитку регіонів України в умовах фінансової децентралізації : дис. ...доктора економ. наук : 08.00.08 / Возняк Галина Василівна. – Київ, 2017. – 575 с. – Бібліогр. : с. 433 – 475.
6. Набатова Ю. О. Формування місцевих бюджетів в умовах децентралізації фінансових ресурсів / Ю. О. Набатова, Т. В. Ус. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=4100>
7. Клівіденко Л. М. Світовий досвід бюджетної децентралізації та шляхи його впровадження в Україні / Л. М. Клівіденко, Н. В. Мацедонська // Східна Європа: економіка, бізнес та управління. – 2017. – Вип. 6. – С. 124-129.

ПРОБЛЕМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ У СФЕРІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Не викликає сумнівів те, що сучасна муніципальна політика України побудована з урахуванням європейських стандартів. Особливо актуальними були і є теоретичні та практичні питання формування і розвитку науково обґрунтованої концепції реформування місцевого самоврядування в Україні. Проте все ж в процесі реалізації муніципальної реформи інколи виникають проблеми реформування місцевого самоврядування, які потребують нагального вирішення шляхом вдосконалення чинного законодавства, у тому числі з урахуванням позитивного досвіду зарубіжних країн.

Фундаментальною конституційною проблемою регіональної політики та децентралізації влади на сучасному етапі державотворення Шемшученко Ю.С. називає відсутність чіткої доктринальної основи місцевого самоврядування, невизначеність його політико-правової природи та перспективних напрямів розвитку. Саме це не дає змоги впродовж тривалого періоду належно окреслити напрями системно-структурної організації місцевого самоврядування, чітко виокремити його функції та компетенцію, вибудувати ефективний механізм взаємодії та контролю між органами державної влади й органами місцевого самоврядування [1, с. 5]. Вважаємо, що з метою здійснення ефективного публічного управління в чинне законодавство України необхідно внести обґрунтовані зміни щодо конституційно-правового статусу і засад діяльності місцевого самоврядування, оскільки саме Конституція України закріплює основи організації і діяльності місцевого самоврядування, визначає сутність моделі місцевого самоврядування та в цілому засади муніципальної політики.

Серьогіна С.Г. визначила проблемні питання конституційно-правового регулювання інституту місцевого самоврядування. До них належать: «відсутність конституційного відмежування поняття адміністративно-територіальної одиниці, яка утворюється державою з метою організації системи управління на відповідній території та надання населенню доступних публічних послуг, від поняття територіальних поселень людей - село, селище, місто; централізована система управління значно обмежує предметну підвідомчість місцевого самоврядування та не дозволяє його суб'єктам вирішувати питання, які фактично мають місцеве значення; конституційно-правові норми не виправдано обмежують принцип самостійності при вирішенні питань місцевого значення територіальними громадами безпосередньо або через органи місцевого самоврядування, встановлюючи, що вони зобов'язані діяти лише у спосіб, у межах повноважень, визначених Консти-

туцією та законами, що не відповідає ч. 2 ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування; відсутність закріпленого переліку форм безпосередньої демократії, що можуть застосовуватись на місцевому рівні, та загальних засад механізму їх реалізації і т. п. [2].

На нашу думку, для підвищення ефективності публічного управління Українська держава повинна послідовно підтримувати і розвивати муніципальну владу, сприяти розвитку місцевого самоврядування. З цієї метою слід вирішити проблеми щодо забезпечення розвитку ефективно діючого місцевого самоврядування як основи народовладдя, а саме потрібно створити належні нормативно-правові, організаційні, політичні, фінансові та економічні умови, що дозволять перетворити місцеве самоврядування на самостійну ланку системи публічної влади як її невід'ємний елемент. Крім того, необхідно забезпечити єдність місцевого самоврядування з системою державної влади, його відповідальність перед територіальними громадами і державою.

Як вказує Серьогіна С.Г., найбільш «вузьким» місцем залишаються питання взаємодії органів державної та місцевого самоврядування. Тому основне стратегічне завдання центральної влади на найближчу перспективу полягає у забезпеченні формування та юридичного закріплення механізмів взаємодії двох систем влади, для чого необхідно: 1) встановити оптимальну систему розподілу повноважень за рівнями влади й механізми її коригування та вдосконалення згідно з реальними можливостями конкретних категорій муніципальних утворень; 2) провести адміністративну реформу й реформу адміністративно-територіального устрою; 3) відпрацювати концепцію організації місцевої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою; 4) забезпечити розвиток міжбюджетних відносин на основі нормативного визначення обсягів фінансування державних (конституційних) соціальних гарантій, одночасно визначивши й включивши стимулюючі механізми; 5) забезпечити державний і муніципальний контроль за дотриманням законодавства і створення системи взаємної відповідальності органів місцевого самоврядування й органів державної влади; створити правові механізми ефективного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування; посилити роль представницьких органів місцевого самоврядування, особливо в частині контролю за муніципальними фінансами й діяльністю виконавчих органів місцевого самоврядування, з поступовим переходом до контрактної системи призначення керівників управлінь та відділів; 6) розробити цілісну державну політику підтримки територіальних громад щодо їх переходу на режим стійкого розвитку; 7) здійснити заходи, спрямовані на підвищення ефективності розгляду судових спорів між органами державної влади і місцевого самоврядування [3, с. 152-153].

Слушним є висновок Батанова О.В. про амбівалентність вітчизняної моделі місцевого самоврядування, що обумовлено, з одного боку, конституційним визнанням та гарантуванням місцевого самоврядування як публічної влади територіальної

громади, рухом до децентралізації публічної влади, її видової та функціональної градації на державну та муніципальну владу, закріпленням відмінних принципів їх організації та функціонування, стрімким розвитком доктрини муніципального права, а, з іншого боку, суперечливою державною політикою у сфері місцевого самоврядування в сучасній Україні, посиленням тенденцій рецентралізації інституту місцевого самоврядування, тобто його розвитку всупереч конституційним принципам місцевого самоврядування у зворотному напрямі, у бік централізації, звуженням його автономного від державної влади статусу, прагненням одержавити його, інтегрувати в державно-управлінські публічні відносини як з точки зору організації, так і функціонування. Модель децентралізації та деконцентрації публічної влади, яка пропонується сьогодні, характеризується фактичною імплантацією місцевого самоврядування до матерії державного управління, залежністю від держави та відсутністю політичних, економічних, управлінських амбіцій. Місцеве самоврядування за такого варіанту політико-правового оформлення поєднує в собі властивості муніципальних самоврядних колективів та публічної державної влади, допускає можливість не тільки юридичного, але й адміністративного втручання в свою діяльність. Сучасна модель місцевого самоврядування останнім часом переживає фазу своєрідної деградації та мутації, поступово трансформуючись на патерналістську модель самоврядування, яка за своїм духом близька до радянської моделі місцевої влади. А за таких умов виникає небезпека кардинальної трансформації у цьому напрямі і всієї політичної системи в Україні. У силу цього, особливої актуальності набуває проблема концептуального осмислення сутності, змісту, принципів та функцій сучасного муніципалізму, формування національної муніципальної доктрини, її змістовного наповнення та перспективного розвитку [4, с. 90-91].

Як зазначає Баймуратов М.О., в умовах реформування локальної демократії перед місцевим самоврядуванням поставили виклики, що потребують ефективного та швидкого реагування як на організаційному, так й нормативному рівнях, та науковець виділяє такі фактори: економічний, ресурсний, інфраструктурний, компетенційний, комунікаційно-суб'єктивний, кадровий, мотиваційний, демографічний, а також фактор нерозвиненості інфраструктури самої територіальної громади і фактор дефіциту партисипативної демократії. Ці фактори, що кожний як сам по собі, так й всі вони у сукупності набувають риси системності та характер соціальних викликів, об'єктивно посилюються проблемами правового та інституційного характеру, які так і не були вирішені публічною владою у попередні роки [5, с. 138-139]. Дійсно, вказані проблеми децентралізації у сфері місцевого самоврядування свідчать про необхідність комплексних змін не лише в муніципальній, а й у кадровій, бюджетній, податковій політиці тощо, а також актуалізують і проблеми становлення демократичного суспільства, в якому громадяни займають активну позицію щодо відстоювання і реалізації своїх муніципальних прав.

Отже, вважаємо, що основною метою і наслідком проведення муніципальної реформи повинно бути формування в представників територіальної громади розуміння та свідомого ставлення до реалізації своїх прав у сфері місцевого самоврядування, розширення прав територіальних громад для належного задоволення їх законних інтересів. А для того, щоб здійснити це на практиці, потрібно активно залучати представників територіальних громад до обговорення та вирішення місцевих проблем, створювати ефективні механізми громадського контролю за діяльністю органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Крім того, надзвичайно важливо і необхідно здійснити чіткий розподіл повноважень між органами державної влади і органами місцевого самоврядування та передати більше повноважень від центру регіонам та громадам, що сприятиме забезпеченню населення якісними публічними послугами, не допустить свавілля з боку державної влади. На нашу думку, усі вказані заходи можуть забезпечити максимальне врахування інтересів територіальних громад, посилити спроможність територіальних громад та місцевого самоврядування.

Література:

1. Шемчушенко Ю. Концептуальні проблеми регіональної політики і децентралізації влади в Україні в контексті євроінтеграційних процесів / Ю. Шемчушенко // Віче. 2015. - № 12. - С. 3-6
2. Серьогіна С.Г. Муніципальна реформа як чинник удосконалення функціонування системи місцевого самоврядування в Україні / С.Г. Серьогіна // Державне будівництво та місцеве самоврядування. - 2013. - Вип. 26. - С. 3-15.
- Ахмеров О.О. Проблеми проведення муніципальної реформи в Україні: політико-правовий аналіз / О.О. Ахмеров // Актуальні проблеми політики : зб. наук. пр. / редкол.: С. В. Ківалов (голов. редкол.), Л. І. Кормич (голов. ред.), А. В. Полухіна (відп. ред.) [та ін.] ; НУ «ОЮА», Південноукр. центр гендер. проблем. – Одеса : Фенікс, 2016. – Вип. 58. – С. 158-167.
3. Серьогіна С.Г. Реформа місцевого самоврядування в Україні в сучасних умовах політико-правового розвитку / С.Г. Серьогіна // Актуальні проблеми державного будівництва та місцевого самоврядування в контексті конституційної модернізації : зб. наук. ст. за матеріалами наук.-практ. семінару, м. Харків, 14 жовтн. 2016 р. – Харків, 2016. – С. 145–154.
4. Батанов О.В. Проблеми реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні з позиції теорії сучасного муніципалізму / О.В. Батанов // Порівняльно-аналітичне право. - 2013. - № 3-2. - С. 87-91.
5. Баймуратов М.О. Децентралізація в Україні: питання вибору форм і методів / М.О. Баймуратов // Децентралізація в Україні: законодавчі новації та суспільні сподівання / переднє слово Голови Верховної Ради України В. Б. Гройсмана. - К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. – С.

IV. РОЛЬ ІНСТИТУТІВ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА У ПРОВЕДЕННІ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ (НАЦІОНАЛЬНИЙ ТА ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ВИМІРИ)

*Семигіна Тетяна Валеріївна,
професор АПСВТ, доктор політ. наук*

МУНІЦИПАЛЬНА РЕФОРМА І СОЦІАЛЬНІ ПОСЛУГИ У ГРОМАДАХ: ЯКУ МОДЕЛЬ ОБРАТИ?

Однією зі складових адміністративно-територіальної реформи в Україні є розмежування повноважень у соціально-економічних сферах між органами місцевого самоврядування різних рівнів. Найважливіші для людей повноваження передаються на найближчий до людей рівень влади. Однак, усе, що стосується надання соціальних послуг, досі залишається на стадії передавання повноважень і правової невизначеності, особливо в об'єднаних територіальних громадах (ОТГ).

Наразі у вітчизняній літературі проблемам теоретичного та наукового осмислення функціонування системи надання соціальних послуг в умовах децентралізації приділяється не достатньо уваги. Найчастіше у дослідженнях ідеться про фінансові аспекти. Так, Л. Лисяк [6], О. Новікова та Л. Логачова [8] визначили такі проблеми фінансування галузей соціальної інфраструктури, як відсутність реально гарантованих зобов'язань держави щодо фінансового забезпечення соціальної сфери на місцевому рівні; неефективність механізмів витрачання коштів місцевих бюджетів; розпорошеність бюджетних ресурсів та неможливість концентрації фінансових ресурсів на пріоритетних напрямках соціального розвитку територіальних громад; відсутність реальних механізмів для пошуку та залучення додаткових джерел фінансових ресурсів розвитку соціальної інфраструктури на рівні місцевих органів влади. Проте, як визначають інші науковці [1; 4; 5], проблеми також виникають через недосконалість законодавчого регулювання прав органів місцевого самоврядування щодо здійснення повноважень у соціальній сфері та недостатній професіоналізм працівників соціальних закладів, низьку якість послуг, їхню невідповідність потребам.

Ця розвідка розглядає європейський досвід організації надання соціальних послуг в умовах децентралізації та окреслює проблемні питання у цій сфері, що постали на нинішньому етапі для України.

Відзначимо насамперед, що у європейських країнах наявна диверсифікація постачальників послуг усіх форм власності, залучення громадських, приватних і благодійних організацій на конкурсних засадах, а також відкрита інформація для потенційних клієнтів і зацікавлених осіб щодо переліку соціальних послуг та державних і недержавних установ, які їх надають у конкретній місцевості. Держава,

використовуючи правові та соціально-маркетингові інструменти, стимулює розвиток корпоративної соціальної відповідальності підприємств, залучення недержавних суб'єктів до надання соціальних послуг через державну закупівлю таких послуг (соціальне замовлення), розвиток волонтерства та благодійності, міжсекторальну взаємодію у громадах. Таким чином реалізується принцип субсидіарності, проголошений Європейською хартією місцевого самоврядування.

Важливим видається той факт, що у більшості європейських країн обов'язкові ліцензування (акредитація) закладів, які надають соціальні послуги, та ліцензування (реєстрація) соціальних працівників, впроваджено стандарти щодо надання соціальних послуг із належною системою контролю за їхнім дотриманням з боку держави та фахових асоціацій.

Одним із сучасних напрямів розвитку системи соціальних послуг вважають використання місцевого соціального планування за участю членів громади. Це сприяє активізації громади, оптимізації використання бюджетних коштів, залученню додаткових ресурсів, наданню соціальних послуг відповідно до нагальних запитів та потреб членів громади [11].

У цілому державна політика щодо соціального обслуговування населення може реалізовуватись у вигляді адміністративної, добродійної або заохочувальної моделі, які передбачають різний ступінь участі держави у її реалізації та виділенні ресурсів на соціальну сферу.

Процеси децентралізації у багатьох постсоціалістичних країнах відповідають сучасним уявленням щодо суспільної модернізації, в основі якої – перехід від адміністративної до стимулюючої моделі. Під час децентралізації та деконцентрації влади, виявом яких стає залучення суспільних ресурсів для соціальних послуг, важливим моментом можна вважати передачу контрольних функцій місцевим органам влади.

В Україні була сформована адміністративна, патерналістська модель надання соціальних послуг. Держава взяла на себе соціальні гарантії населенню, визначала порядок та умови надання соціальних послуг, регламентувала процедури та встановлювала нормативи, підтримувала розгалужену у розпорощену систему соціальних закладів.

Водночас Закон України «Про соціальні послуги» (2003 р.) визначав, що соціальні послуги фінансуються за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів, спеціальних фондів, коштів підприємств, установ та організацій, плати за соціальні послуги, коштів благодійної допомоги (пожертвувань), коштів одержувачів соціальних послуг та інших джерел, передбачених законодавством [10]. Проте механізмів для запровадження ринку соціальних послуг було обмаль.

Процеси децентралізації кинули виклик сформованій в Україні системі надання соціальних послуг. Гостро постали питання про те, як мають взаємодіяти учасники системи в нових умовах, як має бути розмежовано повноваження між різними рівнями територіальних організацій у наданні послуг, яким чином стимулювати розвиток ринку соціальних послуг.

У березні 2016 р. Міністерство соціальної політики України спільно з структурними підрозділами з питань соціального захисту населення обласних, Київської міської державних адміністрацій і територіальними центрами соціального обслуговування (надання соціальних послуг) опрацювали питання організації надання соціальних послуг в ОТГ в умовах децентралізації влади і запропонували такі варіанти організації надання соціальних послуг в ОТГ: 1) для виконання власних повноважень у сфері надання соціальних послуг у структурі виконавчого комітету об'єднаної територіальної громади пропонується утворити відповідний структурний підрозділ (відділ чи сектор); 2) покласти повноваження на відповідальних працівників виконавчого органу (фахівця із соціальної роботи). Передбачалось, що безпосереднє надання соціальних послуг забезпечуватимуть надавачі соціальних послуг, зокрема: територіальні центри соціального обслуговування, центри соціальних послуг, недержавні організації, що надають соціальні послуги, фізичні особи-підприємці [2].

На практиці виявилось, що варіантів співпраці між місцевою владою й недержавними організаціями щодо надання соціальних послуг населенню безліч, а от нормативна база такої співпраці залишається нерозробленою [12]. ОТГ формують власні переліки соціальних послуг, надання яких здійснюється на території громади (див. як приклад [9]) впроваджують єдині центри надання соціальних послуг [3], Центри адміністративних і соціальних послуг, де надаватимуть аж 170 видів послуг [7] тощо.

Хоча Законом України «Про соціальні послуги» [10] визначено, що соціальні послуги надаються організаціями, підприємствами, установами відповідно до державних стандартів надання соціальних послуг, проте у деяких ОТГ спостерігається порушення конституційних прав громадян на догляд. Так, наприклад, скорочується мережа територіальних центрів соціального обслуговування, соціальних робітників включають до складу виконкомів об'єднаних територіальних громад, громадян знімають з обслуговування та залишають без надання соціальних послуг. Або ОТГ відмовляються фінансувати дитячі будинки сімейного типу, куди були свого часу влаштовані діти, що залишилися без піклування батьків. Це актуалізує питання переліку безоплатних послуг, гарантованих державою, для категорій осіб, які мають право на їх отримання, та “базового кошика послуг”, який повинен бути у кожній місцевій територіальній громаді.

Отже, трансформація системи надання соціальних послуг в Україні має враховувати європейський досвід організації діяльності соціальних закладів і сприяти не лише розв'язанню проблем фінансування таких послуг, а й більш концептуальній суспільній зміні – переходу від патерналістської до заохочувальної моделі. Це передбачає залучення суспільних ресурсів до забезпечення соціального добробуту, реалізацію потреб конкретної громади. Такі стратегічні цілі можливо реалізувати завдяки як оновленню механізмів міжсекторного співробітництва у сфері надання соціальних послуг на рівні конкретної громади, що має стимулюватися фінансово-податковою політикою, інформаційною підтримкою, адміністративно-програмними заходами (зокрема, оцінкою місцевих потреб та визначенням прі-

оритетів), так і упорядкуванню наявної системи державних соціальних гарантій, зокрема, щодо отримання безоплатних соціальних послуг.

Література:

1. Гребя Р. Механізми реформування системи соціальних послуг в Україні: державно-управлінський аспект // *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2017. Вип. 1(32). С. 62–67.
2. До уваги об'єднаних територіальних громад Миколаївської області: організація надання соціальних послуг в ОТГ // *Децентралізація дає можливості*. 2017. 7 лютого. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/4202?page=335>
3. Досвід Умані у сфері надання соціальних послуг вивчали соціальні служби Києва // *Уманська міська рада*. 2016. 2 березня. URL: <http://uman-rada.gov.ua/index.php/novyny/item/5716-dosvid-umani-u-sferi-nadannia-sotsialnykh-posluh-vyvchaly-sotsialni-sluzhby-kyieva>
4. Ільчук Л. І. Розвиток системи інтегрованих соціальних послуг в умовах децентралізації (на прикладі об'єднаних територіальних громад) // *Соціально-трудові відносини: теорія та практика*. 2018. № 1. С. 114–121.
5. Кравченко М. Механізми децентралізації соціальних послуг в Україні // *Демократичне врядування*. 2014. № 14. URL: http://www.lvivacademy.com/vidavniststvo_1/visnyk14/fail/kravchenko.pdf
6. Лисяк Л. В. Фінансове забезпечення соціального захисту населення в Україні: проблеми та перспективи // *Вісник Дніпропетровського університету. Серія : Економіка*. 2017. Т. 25. Вип. 11(1). С. 23–30.
7. Новий Центр адміністративних і соціальних послуг надаватиме якісні послуги жителям Миколаївської ОТГ // *ПРООН*. 2018. 21 вересня. URL: <http://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/presscenter/pressreleases/2018/quality-administrative-and-social-services-in-Mykolaivka.html>
8. Новікова О.Ф., Логачова Л.М. Особливості фінансування соціальної інфраструктури в процесі бюджетної децентралізації // *Економічний вісник Донбасу*. 2017. № 1 (47). С. 4–12.
9. Перелік соціальних послуг, які можна отримати в ОТГ // *Чаплинська громада Херсонська область*. URL: <https://chaplynska-gromada.gov.ua/3-perelik-socialnih-poslug-yaki-mozhna-otrimati-v-otg-15-44-03-08-11-2017/>
10. Про соціальні послуги: Закон України від 19 червня 2003 року № 966-IV. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/966-15>
11. Семігіна Т. В. Робота в громаді: практика й політика. Київ: КМ Академія, 2004. 180 с.
12. Тягло К. Надання соціальних послуг: співпраця НУО та органів місцевого самоврядування // *Гурт*. 2018. 5 лютого. URL: <https://gurt.org.ua/news/recent/43120>

*Квітка Сергій Андрійович,
завідувач кафедри інформаційних технологій та інформаційних сис-
тем Дніпропетровського регіонального інституту державного управ-
ління Національної академії державного управління при Президентові
України, доктор наук з державного управління, доцент*

ВЗАЄМОДІЯ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ТА БІЗНЕСУ: ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ВИМІР

Роль, яку бізнес відіграє у житті сучасного суспільства, не могла не привернути до нього пильної уваги з боку наукового співтовариства і перш за все представників наук пов'язаних з державним управлінням. Ця тема набула особливої актуальності з початком процесу децентралізації влади в Україні та активізацією її участі у глобалізаційних процесах. У цих умовах, розвиток бізнесу у напрямку “олігархізації” почав гальмувати подальший прогрес країни і суперечити загальносвітовим тенденціям у цій сфері. Тож, на нашу думку, вивчення феномену взаємодії влади та бізнесу у сучасних умовах є нагальним завданням, тим більше що саме у цій площині лежать як корені корупції, так і можливості її подолання. У «західній» науці вже накопичена чимала теоретична база з цього приводу. Між тим, оскільки, глибокий аналіз взаємодії держави та бізнесу в Україні тільки починається, теоретико-методологічні підходи до цього питання, які вже напрацьовані у світі, можуть стати основною для подальших досліджень українських особливостей цього феномену [2].

Серед великої кількості європейських концепцій взаємодії публічної влади та бізнесу можна виділити такі: «індустріальних відносин», «інструменталістська», «плюралістична» та «ліберального корпоратизму».

Першою, за часом, виникла концепція «індустріальних відносин», яка розглядає систему влада-бізнес в якості мінливої матриці узгоджуваних взаємодій між державою, роботодавцями та профспілками на рівні фірм і галузей. Держава і бізнес разом з профспілками беруть участь у виробленні і застосуванні правил, мета яких зберігати мир, регулювати суперечки і генерувати передбачуваність. Даний підхід виходить з того, що існує обмежений набір видів діяльності, які постійно необхідно здійснювати, щоб координувати роботу в індустріальних суспільствах. Як наслідок, вони набувають форму, приблизно схожу у всіх суспільствах, що перебувають на аналогічній стадії розвитку. Зазначимо, що таких країн стає дедалі все менше, але Україна знаходиться у процесі переходу від “індустріальної” до “постіндустріальної” стадії розвитку з деякими ознаками інформаційного суспільства.

Концепція «індустріальних відносин» головним стрижнем суспільно-політичних та соціально-економічних відносин вбачає питання інтересів, влади, контролю та конфліктів, які лежать в основі трудових відносин. При цьому питання про механізми та технології їх вирішення відходять на другий план. Цим пояснюєть-

ся відхід від традиційної концентрації уваги виключно на інституціональних аспектах та прагнення до опрацювання більш широкого кола соціальних явищ, що впливають на відносини працівників, працедавців та влади. Прихильники "інструменталістської" концепції взаємовідносин бізнесу і влади цього підходу стверджують, що держава в сучасному суспільстві є знаряддям економічно панівного класу капіталістів. У відповідності з уявленнями інструменталістів, клас капіталістів, в умовах демократії, практично повністю підпорядковує своїй волі державний апарат і здійснює за його допомогою політичне панування над суспільством. Інструменталісти вказують на найважливіші способи за допомогою яких капіталісти перетворюють свою економічну могутність в політичну владу, підкоряють державу власній волі. Серед них: безпосередня участь бізнесу в роботі державного апарату і в тісно пов'язаних з державою групах з розробки політики; фінансування політичних партій та кандидатів; лобістська діяльність окремих капіталів, галузей і підприємницьких спілок; маніпулювання політичною свідомістю виборців за допомогою підконтрольних капіталу мас-медіа.

Між тим, зосереджуючись на суб'єктивних, міжособистісних відносинах між капіталістами і чиновниками і цілеполагаючих формах впливу перших на других, інструменталісти не бачать, що ці відносини і форми впливу відіграють другорядну роль у механізмі класового панування. Як відзначив Н.Пуланзас: «Віносини між буржуазним класом та державою є об'єктивними відносинами. Це означає, що якщо функція держави у визначеній соціальній формації та інтереси пануючого в цій формації співпадають, то це витікає з самої системи: безпосередня участь членів пануючого класу у держапараті є не причиною, а наслідком, і більш того, можливістю, і при тому випадковою можливістю и притом випадковою можливістю цього об'єктивного співпадіння» [5, р.245].

Для провідних європейських країн є характерним унікальний інституціональний розподіл між «економічним» і «політичним». Публічна влада у сучасному суспільстві приймає форму відносно ізольованого від економіки, так би мовити «надбудованого» над нею апарату управління. Вона виключена з продуктивного ядра економіки, в якій провідну роль грає бізнес. Тоб то можна казати про те, що політична влада відсторонена від організації виробництва відповідно до свої власних пролітичних критеріїв. Але, будучи, в цілому відстороненою від організації процесу виробництва та накопичення, публічна влада та, перед усім, політична еліта, об'єктивно залежать від капіталістичної економіки [3, с.23] .

Роль бізнесу як важливого партнера публічної влади також може бути проаналізована і з точки зору більш загальних методологічних підходів, характерних для сучасної науки публічного управління. Зокрема це стосується плюралістичного підходу в рамках якого бізнес розглядається як одна з груп інтересів або груп тиску. При цьому не віддаючи перевагу будь-якій з численних класифікацій цих груп, важливо визначити ту роль, яку вони грають в політичному житті сучасного суспільства.

Їх взаємодія з інститутами держави має велике значення, оскільки саме у соціально-економічній сфері узгодження позицій груп інтересів та держави є визначальним фактором державної політики. Існує ярко визначена політична складова у діяльності цих груп, оскільки інститути публічної влади є виразником балансу інтересів різних груп, які пронизують суспільство знизу доверху. Як тільки у суспільстві, у міру його розвитку, відбуваються зміни, змінюється і структура балансу інтересів. Це неминуче призводить до відповідних модифікацій у законодавстві та у співвідношенні повноважень між різними гілками влади. При цьому головне завдання публічної влади полягає в тому, щоб не нав'язувати рішення окремим групам, а зуміти привести до консенсусу найбільш великі та впливові з їх числа [6, p.20].

Найбільш широко в сучасній західній політичній науці стосовно бізнесу використовується термін «група тиску». І хоча деякі фахівці не бачать суттєвої різниці між такими поняттями, як «групи інтересів» і «групи тиску», термін «група тиску» найчастіше ототожнюється з «протекціоністськими» групами. Відстоюючи, насамперед, матеріальні інтереси своїх членів, вони мають можливість застосовувати санкції, тобто здійснювати прямий тиск, щоб домогтися своїх цілей. Однак можна погодитися з тією точкою зору, що такого роду однозначне тлумачення дій «протекціоністських» груп явно переоцінює значення методів впливу на владу і, навпаки, недооцінює роль громадянського суспільства у пошуку компромісу і узгодження інтересів. [1].

Плюралістична концепція посередництва розглядає процес функціонування держави, як тиск різних груп інтересів і розподіл, відповідно, влади в суспільстві. Виходячи з цього, плюралістичний підхід, можна визначити як такий, що відображає систему представництва інтересів, в якій її складові елементи організовані у невизначену кількість складних, добровільних, конкуруючих утворень, які спеціально не ліцензуються, не визнаються, не субсидуються або яким-небудь чином не контролюються публічною владою і не прагнуть до монополії репрезентативної активності серед відповідних утворень.

Найбільш вдалою, на нашу думку, для окреслення взаємодії публічної влади та бізнесу є концепція «корпоратизму». Вона виникла як критичний відгук на недоліки вищезазначених концепцій та підходів до посередництва інтересів. На противагу плюралізму корпоратизм розглядає державу як найважливішого інституціонального елемента відносин між групами інтересів і політикою. У класичному визначенні, яке запропонував у 1974 р. Ф.Шміттер, сучасний корпоратизм визначається як «система представництва інтересів, складові частини якої організовані в кілька особливих, примусових, неконкурентних, ієрархічно впорядкованих, функціонально різних розрядів, офіційно визнаних або дозволених (а то й просто створених) державою, що наділяє їх монополією на представництво в своїй області в обмін на відомий контроль за підбором лідерів і артикуляцією вимог і прихильностей» [4, с.15].

Можна відрізнити авторитарний і ліберальний корпоратизм. Останній є осо-

бливим типом участі великих організованих груп у виробленні державної політики, по перевазі в області економіки, що відрізняється високим рівнем міжгруповий кооперації. Ліберальний корпоратизм не претендує на підміну інституційних механізмів парламентського та партійного правління, але в той же час сприяє більшій інтегрованості політичної системи. Його не можна ототожнювати лише з консультаціями і співпрацею уряду і зацікавлених груп. Його відмінна риса - високий ступінь кооперації між самими цими групами у виробленні економічної політики. Сутнісними характеристиками ліберального корпоратизму є високий рівень інституційної інтеграції конфліктуючих груп і висока ступінь кооперації між самими цими групами у виробленні державної політики. Прихильники концепції ліберального корпоратизма вважають, що зацікавлені групи виконують в умовах демократії, поряд з артикуляцією інтересів і «тиском» на владу, надзвичайно важливу функцію контролю за діяльністю органів публічної влади..

Література:

1. Гайнутдинова Л.А. *Современные подходы к анализу гражданского общества* / Л. А. Гайнутдинова // *Политическая экспертиза: ПОЛИТЭКС*. - 2009. - Т. 5. - № 4. - С. 152-160.
2. Квітка С.А. *Державне управління формуванням партнерських відносин між владою та бізнесом в умовах соціальних перетворень* : монографія / С. А. Квітка. - Дніпро : Грані, 2017. - 268 с.
3. Квітка С. А. *Взаємовідносини держави та бізнесу: мінливий баланс впливу*. / С. А. Квітка // *Аспекти публічного управління*. - 2014. - № 11-12. - С. 22-30.
4. Шмиттер Ф. *Неокорпоратизм* // *Политические исследования*. - 1997. - №2. - С.14-22.
5. Poulantzas N. *The Problem of the Capitalist State* // *Ideology in Social Science: Readings in critical social theory*. - London: Collins, 1973. - 382 p.
6. Richardson J. (ed.) *Pressure Groups*. - Oxford: Oxford University Press, 1994. - 288 p.

Онуфрик Маріанна Святославівна,
докторантка кафедри публічного управління та публічної
служби Національної академії державного управління при Пре-
зидентові України, кандидат економічних наук

РОЛЬ ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ У ВИКОНАННІ ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У СФЕРІ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ НАСЕЛЕННЯ

Органи публічної влади можуть забезпечувати та організовувати соціальний захист громадянам через різні механізми: виплати, пільги, послуги. У той час, як у більшості соціально-економічно розвинутих країн світу перевага надається послугам (Швеція, Данія, Нідерланди, Великобританія, Нова Зеландія, Австралія,

США) [1], українська влада надає соціальну підтримку за рахунок виплат (у тому числі допомог) та пільг.

Так, витрати місцевих бюджетів на соціальний захист і соціальне забезпечення у 2108 році складають 50,5 % від витрат держави загалом на ці заходи. Проте, якщо не враховувати понад 139,3 млрд грн, які ідуть на погашення дефіциту Пенсійного фонду, то частка фінансування місцевих бюджетів на програми соціального захисту і соціального забезпечення складе 92,9 %. При цьому за незначним виключенням (на жаль, існуюча система статистичної звітності не дозволяє визначити точну суму чи частку), всі ці кошти зі Зведеного бюджету, а саме 166,6 млрд грн спрямовуються на виплати, пільги і утримання закладів соціальної сфери [2].

У той же час, існує чітке розуміння, що грошові виплати, пільги чи субсидії не допомагають людям долати складні життєві обставини. Відповідно до ЗУ «Про соціальні послуги», складні життєві обставини – це обставини, спричинені інвалідністю, віком, станом здоров'я, соціальним становищем, життєвими звичками і способом життя, внаслідок яких особа частково або повністю не має (не набула або втратила) здатності чи можливості самостійно піклуватися про особисте (сімейне) життя та брати участь у суспільному житті [3]. Подолати такі обставини або зменшити їхній вплив на життя людини можливо лише за допомогою соціальних послуг.

Реформування системи соціальних послуг триває вже понад 10 років, проте до цього часу вона не досягла стану, запланованого спочатку Концепцією (2007) [4], а згодом і Стратегією реформування системи надання соціальних послуг (2013) [5]. Започаткована в Україні у 2015 році децентралізація додала нових викликів, адже розпочалася без концептуального бачення як система соціального захисту загалом і соціальних послуг зокрема будуть функціонувати в умовах нового устрою.

Головним нормативно-правовим актом у сфері соціальних послуг є Закон України «Про соціальні послуги» [3], на виконання норм якого прийнято десятки нормативно-правових актів, які тим чи іншим чином упорядковують надання соціальних послуг. Проте, і сфера загалом, і її нормативно-правове забезпечення, потребує значного удосконалення.

Так, відповідно до Бюджетного кодексу, державні програми соціального захисту, а саме надання соціальних послуг, фінансуються з бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення, районних бюджетів, бюджетів об'єднаних територіальних громад (стаття 89) [6]. А відповідно до статті 34 ЗУ «Про органи місцевого самоврядування» - вирішення відповідно до законодавства питань надання соціальних послуг особам та сім'ям з дітьми, які перебувають у складних життєвих обставинах та потребують сторонньої допомоги, забезпечення утримання та виховання дітей, які перебувають у складних життєвих обставинах, відноситься до делегованих повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад [7]. Таким чином, склалася ситуація, коли ОТГ не мають зобов'язання фінансувати програми з надання соціальних послуг для населення, а лише мають таке право,

тобто здійснюють це з власної доброї волі чи то пак – розуміння.

За роки незалежності в Україні відбулася така система надання соціальних послуг, при якій такі послуги можна було отримати звернувшись до територіальних центрів соціального обслуговування (надання соціальних послуг) (далі – терцентри), центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді (далі ЦСССДМ) чи до фізичних осіб – надавачів соціальних послуг. Терцентри і ЦСССДМ є бюджетними установами і рішення про їх створення приймалися місцевими органами виконавчої влади або органами місцевого самоврядування. Такі заклади є обласного, районного рівня та, як правило, у містах обласного значення.

В процесі децентралізації складається ситуація, коли, особливо в тих адміністративно-територіальних одиницях, де ОТГ повністю або майже цілком, «покрили» територію району, районні ради чи виконкоми райдержадміністрацій приймають рішення про ліквідацію або реорганізацію терцентру та/або ЦСССДМ. Так, за рішеннями місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування терцентр Великомихайлівської райдержадміністрації Одеської області, Мукачівський територіальний центр соціального обслуговування Закарпатської області реорганізовано у відділення соціальної допомоги вдома. Малинською районною радою Житомирської області було прийняте рішення про закриття відділення стаціонарного догляду терцентру Малинського району у зв'язку з утворенням на місці району Чоповицької ОТГ. Такі рішення є непоодинокими і набувають системного характеру. На жаль, далеко не у кожному випадку виконавчі органи чи ради новоутворених ОТГ приймають рішення про співфінансування таких закладів соціального обслуговування чи створення своїх комунальних установ. А це призводить до того, що населення цих громад не отримують належні їм соціальні послуги, які і до децентралізації були у всьому краї незадовільному стані і щодо покриття потреби у них, і щодо якості.

Оскільки «забезпечення доступності та якості публічних послуг» є одним із завдань реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [8], питання розвитку системи соціальних послуг є надзвичайно важливим.

На сьогодні сфера надання соціальних послуг, по факту, є монополізованою публічною владою. Через недосконале законодавство, не рівні умови, недержавні організації, які у всьому світі відіграють провідну роль у наданні соціальних послуг, в Україні не мають спроможності розвиватися, оскільки фінансуються за рахунок благодійних внесків (як правило, сплачених самими людьми, які потрапили у складні життєві обставини), або здійснюють свою діяльність не формально, у тіні. Наслідком такої політики є відсутність мотивації публічних інституцій у сфері соціальних послуг розвивати якісний сервіс, неефективність соціальних послуг для людини.

Варто зазначити, що в Україні передбачені і діють механізми залучення громадських організацій до надання соціальних послуг у громадах. Так, наказом Мінсоцполітики «Про деякі питання діяльності об'єднаної територіальної громади щодо соціальної підтримки населення та захисту прав дітей» рекомендує-

ся, щоб, якщо в ОТГ немає суб'єкта, який надає соціальні послуги, структурний підрозділ (сектор) з питань надання соціальних послуг, вживав заходів для забезпечення надання таких послуг, зокрема, шляхом соціального замовлення у недержавних суб'єктів за рахунок бюджетних коштів та/або за договором державного приватного партнерства, державних закупівель, конкурсу соціальних проєктів, фінансової підтримки громадських організацій тощо [9].

Проте, незважаючи на позитивний факт запровадження соціального замовлення, окремі фінансові аспекти його застосування не дозволяють реалізувати право і можливості недержавних організацій для його отримання. Так, на сьогодні, у тому числі для закупівлі соціальних послуг, діє обмеження, визначене у Законі «Про публічні закупівлі», відповідно до якого недержавні організації можуть брати участь у конкурсах на право надавати соціальні послуги, якщо сума є меншою за 200 000 грн. Це ускладнює отримання цільового фінансування діяльності, а отже і розвиток на місцях системи недержавних закладів паліативної допомоги, притулків, центрів соціально-психологічної реабілітації тощо, утримання яких потребує більших коштів.

Найбільш ефективним механізмом залучення громадських організацій до надання соціальних послуг став громадський бюджет участі. На сьогодні бюджет участі в Україні запроваджено у 91 органі місцевого самоврядування, 14 об'єднаних територіальних громадах, 1 облраді та 1 райраді. Загальний розмір усіх Громадських бюджетів у нашій державі становить приблизно 684 млн грн [10]. На жаль, на сьогодні відсутня інформація щодо того, яку частку у громадських бюджетах участі займає організація і надання соціальних послуг.

Можна зробити висновок, що роль громадських організацій у виконанні повноважень органів місцевого самоврядування у сфері соціального захисту населення, а саме у організації надання соціальних послуг, є виключною і такою, що потребує подальшого удосконалення механізмів забезпечення у процесі реалізації муніципальної реформи.

Література:

1. *Social Expenditure Database [Електронний ресурс] : The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). Режим доступу : <http://www.oecd.org/els/soc/expenditure.htm>.*

2. *Виконання бюджетів [Електронний ресурс] : Державна казначейська служба України. Режим доступу : <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/publish/category/22813>.*

3. *Про соціальні послуги : Закон України від 19 червня 2003 р. № 966-IV // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/966-15>.*

4. *Про схвалення Концепції реформування системи соціальних послуг : Розпорядження КМУ від 13 квітня 2007 р. № 178-р // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/178-2007-%D1%80> ».*

5. *Про схвалення Стратегії реформування системи надання соціальних послуг :*

Розпорядження КМУ від 8 серпня 2012 р. № 556-р // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/556-2012-%D1%80>.

6. Бюджетний кодекс України // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#n1322>.

7. Про органи місцевого самоврядування: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.

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

9. Про деякі питання діяльності об'єднаної територіальної громади щодо соціальної підтримки населення та захисту прав дітей: Наказ Міністерства соціальної політики України від 14 червня 2018 року № 890 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.msp.gov.ua/files/890.pdf>.

10. Артем Стельмашов. Навіщо потрібен Всеукраїнський громадський бюджет : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/2396094-naviso-potriben-vseukrainskij-gromadskij-budzet.html>.

**Шинкарьов Андрій Миколайович,
аспірант Національної академії державного управління при
Президентові України, магістр державного управління**

ВЗАЄМОДІЯ ІНСТИТУТІВ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА ТА МІЖСЕКТОРАЛЬНЕ ПАРТНЕРСТВО НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ

Посилення взаємодії інститутів громадянського суспільства та їх міжсекторальне суспільного партнерство, соціальна єдність і сприяння сталому економічному розвитку є одним з найгостріших питань для України. Саме тому особливої ваги набуває пошук можливостей для діалогу та порозуміння між різними групами інтересів у суспільстві та розвиток різних механізмів і моделей, які можуть прискорити сучасний процес оновлення національної господарської системи. Налагодження суспільного партнерства – один з необхідних та актуальних на сьогодні механізмів публічного управління та адміністрування, зокрема на місцевому рівні.

Суспільне партнерство – це не є щось задане раз і назавжди, це – живий процес. Як умова діяльності суспільне партнерство означає об'єднання зусиль заради разом визначених цілей, тобто згоду на ефективну співпрацю. Як процес, партнерство передбачає низку спільних дій, спільний пошук шляхів розв'язання наявних проблем чи нових можливостей та їх реалізацію. У суспільному партнерстві немає другорядного. Важливим є як процес налагодження партнерства, розвитку стосунків та узвичаєння діалогу, так і спільна діяльність, що є результатом цього процесу.

Суспільне партнерство може бути і метою діяльності, і механізмом досягнення цілей. Особливо це стає очевидним, коли завдання полягає у налагодженні порозуміння, наближенні сторін, створенні умов для змін [1].

Налагодження партнерства на місцевому рівні вимагає спільності, взаємної зацікавленості, внеску кожного у спільну справу. Партнерство передбачає прагнення об'єднання зусиль і місцевих ресурсів, енергії, знань, досвіду різних груп, кожна з яких приносить у партнерство щось своє, цінне і неповторне. Це певні мережі, але не лише просто скоординованих дій різних сторін, це насамперед спільна відповідальність. Як правило, говорять про партнерство як той спосіб взаємодії, який найбільше враховує рівність сторін – як в плані участі у процесі, так і в плані користі, яку отримують сторони.

Відзначимо, що сьогодні все частіше говорять про міжсекторальне партнерство – партнерство органів влади, місцевої громадян та їх об'єднань, бізнес сектору, ЗМІ, й особливо на місцях. Як і сам термін “партнерство”, міжсекторальне партнерство має різні визначення. Згідно з однією з версій міжсекторальне партнерство – це спільна дія “трьох або більше організацій, що представляють державний, приватний і волонтерський сектори, які надають свої різноманітні ресурси для просування спільного бачення, що має чітко визначені цілі і задачі. В ідеальному світі метою партнерства мало б бути створення ініціативи, у рамках якої партнери співпрацювали б у досягненні спільних цілей і задач, і відтак – створювали б більше, ніж просту суму своїх зусиль. У реальному житті часто трапляється так, що партнерство – це просто ініціатива, яка існує як формальна структура, що збирає разом різні групи інтересів”. Форум лідерів бізнесу імені Принца Уельського (Велика Британія), який займався розвитком стратегічного партнерства в Центральній та Східній Європі, дає таке визначення: “Міжсекторальне партнерство – це формалізовані міжсекторальні стосунки між окремими особами і групами, у яких очікування і зобов'язання узгоджуються заздалегідь, і в основі яких лежить елемент спільного здобутку (ризик). Це – стосунки, побудовані на виконанні зобов'язання чи завдання”. Якщо умови цього визначення не виконуються, то, на думку його авторів, така взаємодія не є партнерством.

Дедалі частіше в Європі говорять саме про партнерство як механізм розвитку соціальної єдності та вирішення соціальних проблем, залучення груп, які раніше потерпали від вимушеної маргіальності, недостатньої уваги, а іноді – і відверто ворожого ставлення з боку решти суспільства. Метою партнерства на місцевому рівні виступає “об'єднання енергії, навичок та ресурсів ключових акторів: організацій публічного сектора, профспілок, волонтерських організацій, груп представників місцевих громад, – у розвитку та реалізації місцевих стратегій для подолання безробіття, бідності та соціального виключення. Таке партнерство має різні форми і покриває широкий спектр соціальних, економічних проблем, проблем охорони навколишнього середовища” [2].

Відносини взаємовпливу сторін є динамічними та відкритими, зумовленими

наявними ціннісними орієнтаціями, політичною культурою суспільства як цілого. Спільна робота дозволяє дійти згоди про спільні цінності і принципи, виробити спільні цілі та задачі, заходи і програми діяльності. Вона допомагає долати бар'єри між владою і людьми, ізоляцію окремих груп і більш прозоро і відповідально розподіляти ресурси задля більш ефективного вирішення проблем. Партнерство виникає, коли беруться за справу, яку самотужки вирішити неможливо. Часто один сектор – чи то влада, чи неурядові об'єднання, чи бізнес – не можуть дати відповіді, які задовольнили б усіх. Відтак, міжсекторальне партнерство не просто гасло, а необхідна умова сталого розвитку. Нові можливості для діалогу між різними "зацікавленими сторонами" суспільства дозволяють розглянути різні підходи, залучити свіжі ідеї та нові людські ресурси. Забезпечення сталого соціально-економічного розвитку, максимальне врахування усіх законних інтересів і створення умов для постійного зростання не можливе без партнерства між усіма секторами суспільства. Завдяки відмінностям між ними, кожен із секторів має унікальні знання, досвід і ресурси, які мають бути використані для розвитку громади. Тож, на зміну протистоянню та конкуренції секторів приходить взаємодоповнення і партнерство. Органи влади мають відповідні повноваження щодо прийняття рішень і ресурси для втілення цих рішень у життя. Організації громадянського суспільства мають досвід, активістів, тісні стосунки з людьми, які потребують вирішення нагальних проблем.

Саме це громадські організації приносять у партнерство з владою та особливо на місцевому рівні. Голос кожного члена громади має право бути почутим – і у цьому допомагають громадські організації.

Міжсекторальне партнерство – це насамперед механізм створення нових можливостей і порозуміння, руйнація стереотипів, зміна ставлення, відхід від акцентування стосунків залежності й підпорядкування, розвиток навичок спільної діяльності та об'єднання заради змін на краще. Суспільне та міжсекторальне партнерство це демократія в дії за сучасних умов складних процесів реформування в Україні [3].

І останнє. Одним із важливих елементів налагодження якісного діалогу між суспільними та міжсекторальними партнерами є ефективна комунікація – уміння слухати і чути, обмінюватися інформацією, поширювати спільно прийняті ключові меседжі. Адже якісній співпраці значною мірою заважають стереотипи, особливо між секторами «громада – влада» і «громада – бізнес», хоча і в медіа ставлення до громадських організацій дуже часто упереджене – їх не вважають за професіоналів, їх діяльність вважається несерйозною або й нікому не потрібною справою. Такий стереотип існує частково та внаслідок функціонування на ринку недобросовісних, безвідповідальних, «кишенькових», політично заангажованих громадських активістів і організацій, що автоматично кидає тінь і на інших представників «третього сектору». Саме тому вже на етапі напрацювання домовленостей інституціям громадянського суспільства важливо правильно донести інформацію про

себе, свої цінності й цілі, а також чітко проговорити, яку підтримку вони очікують від потенційних партнерів і що самі готові робити у вирішенні певних завдань.

Література:

1. *Посібник з розвитку громад: Практичний poradник для небайдужих* / Кол. авт.: Л.О. Єльчева, І.М. Ібрагімова та ін. – К., – 2007. – 458 с.
2. *Воротін В.Є. Макроекономічне регулювання в умовах глобальних трансформацій.* – К., Вид-во УАДУ. – 2002 р., 392 с.
3. *Міністри та державні секретарі: питання взаємодії (матеріали науково-експертного обговорення)* / Заг. ред. Т. В. Мотренка, В. Є. Воротіна. – К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2017. – 46 с. – (Сер.: Законодавчі аспекти державного управління та місцевого самоврядування. – Вип. 2).

Третьак Світлана Миколаївна
Старший викладач кафедри конституційного,
адміністративного та господарського права АПСВТ

РОЛЬ ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ ЯК СУБ'ЄКТУ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В ПРОВЕДЕННІ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

«Громадянське суспільство також має працювати «знизу вгору», щоб громадяни також могли долучатися до управління країною і здійснювати громадський контроль»[1]

Актуальність теми. Громадянське суспільство впливає на державну політику, змушує державу та приватні корпорації бути відповідальними, реагує на соціальні інтереси та забезпечує впливовість громадян. Для успішного просування реформ (в тому числі муніципальної реформи) в Україні необхідна дієва підтримка інститутів громадянського суспільства, одним із яких є саме громадянські організації. Проте, у дослідженні британського аналітичного центру Chatham House «Боротьба за Україну» зазначено, що динамізм громадянського суспільства в цілому тримається на невеликій групі активістів та професійних неурядових організацій. «Складається враження, що громадські організації відокремлені від місцевих громад, тому діють радше від імені громадян, аніж разом із ними», – відзначають західні аналітики. На думку авторів звіту, існує брак каналів комунікації між громадянами та громадськими організаціями, які б дозволяли консолідувати бачення громадян та надалі транслювати це бачення наверх до органів влади[2].

Метою даної доповіді є висвітлення ролі громадських організацій в проведенні муніципальної реформи в українському суспільстві.

Чому саме громадські організації? Саме вони мають найвищий рівень довіри від населення України. Проте, дослідження проведене Фондом «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва спільно з соціологічною службою Центру Разумкова у 2017 році в

усіх регіонах України за винятком Криму та окупованих територій Донецької та Луганської областей, визначило, що більше 85% опитаних не є членами жодних громадських об'єднань[3]. А це в свою чергу є причиною слабого зв'язок громадських організацій із громадою. На практиці це підтверджується тим, що з усієї кількості зареєстрованих громадських організацій в Україні (за різними джерелами від 50 до 70 тис.), дієвими є не більше десяти відсотків. Отже, на мою думку, першочерговим завданням громадських організацій на сучасному етапі розвитку України є подолати «дефіцит» довіри у населення та залучення його до активної діяльності як членів цих організацій.

Необхідно акцентувати увагу на формах та механізмах взаємодії громадських організацій та органів місцевого самоврядування. Серед ефективних способів впливу на владу опитані виокремлюють передовсім активну взаємодію з засобами масової інформації (71%), утворення сильних об'єднань (асоціацій, рухів) громадських організацій (63%), публічне обговорення (круглі столи, слухання) нагальних суспільних проблем та вироблення власних пропозицій для їх вирішення (58%), делегування представників громадських організацій на посади в органах місцевого самоврядування(54%)[3].

Сьогодні залишаються актуальними питання прозорості бюджету, запобігання корупції та громадському контролю за бюджетним процесом. Першочерговою проблемою, яка гальмує подальший розвиток українського суспільства, залишається корупція. Однак Євромайдан посилив упевненість та рішучість громадян домогатися «чистого» управління країною. Так, запуск системи ProZorro, який став результатом роботи групи громадських активістів, ІТ-компаній та комерційних електронних торговельних майданчиків, ставить на меті забезпечення прозорості процесу державних закупівель, підвищення довіри бізнесу та боротьба з корупцією. В деяких громадах уже накопичено багаторічний досвід залучення громадян до прийняття рішень стосовно бюджету, однак він ще детально не вивчений. Так, Громадянське партнерство «За прозорі місцеві бюджети» - мережа громадських організацій та ЗМІ з 17 областей України, місією якої є створення умов для ефективного формування та використання місцевих бюджетів в інтересах громад шляхом підвищення доброчесності, прозорості бюджетного процесу та забезпечення участі громадян у ньому. В рамках кампанії в громадах проводять вуличні акції, під час яких місцевим мешканцям доступно і на прикладах пояснюють, що таке бюджет, з чого він складається, як наповнюється і як витрачається, а головне – як саме та в який спосіб і терміни на формування доходів і витрат може вплинути кожна людина[4]. Отже, необхідно на нормативному рівні визначити механізми підвищенні участі громадян (в тому числі й через громадські організації) у місцевому управлінні та посилення їх ролі як «контролерів» місцевих бюджетів.

Можна погодитись з точкою зору М.Г.Левчук, що органам місцевого самоврядування та громадським організаціям необхідно розробляти програми координації дій та запроваджувати заходи спільного планування щодо визначення та розв'язання першочергових проблем регіонального та місцевого значення[5]. Окрім того,

громадські організації мають посилити контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування. Певний досвід в цьому напрямі вже є. Так, Гельсінський Фонд з Прав Людини (Польща), громадська організація «MART» (Україна) та Центр гуманістичних технологій у 2016 році запросили представників територіальних громад Полтавської, Сумської та Чернігівської областей до участі в Українсько-Польському проекті «Співпраця місцевої влади і громадських організацій. Просування добрих практик». Цей проект спрямовано на активізацію місцевих громадських ініціатив і організацій до розробки у співпраці з місцевою владою ефективних механізмів консультацій у прийнятті рішень щодо вирішення важливих місцевих проблем[6]. Проте, це лише окремі випадки, які суттєво не впливають на реформування місцевого самоврядування в Україні.

Отже, громадські організації як основний суб'єкт громадянського суспільства мають подолати «дефіцит» довіри у населення та залучення його до активної діяльності як членів цих організацій; ініціювати для закріплення на нормативному рівні механізми підвищення участі громадян (в тому числі й через громадські організації) у місцевому управлінні та посилення їх ролі як «контролерів» діяльності органів місцевого самоврядування.

Література.

1. URL:<https://euprostir.org.ua/stories/133507>
2. Zaim Chatham House. Тімоті Ем, Джанет Ганн, Джон Лаф, Оріся Луцевич, Джеймс Ніксі, Джеймс Шер та Катарина Волчук. Програма Росії і Європи | Жовтень 2017. Боротьба за Україну. – URL:https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/publications/research/Struggle-for-Ukraine_UA-2.pdf
3. Публічна дискусія. Громадянське суспільство в 2018-му: нові виклики, нові завдання (до 25-річчя Фонду «Демократичні ініціативи» імені Льва Кучеріва) 6 березня 2018 року. – URL:<https://dif.org.ua/uploads/pdf/13963398165a9eef1b022177.77359526.pdf>
4. URL: <http://probudget.org.ua/>
5. Левчук М.Г. Взаємодія органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань в умовах децентралізації державно-управлінських послуг. – URL: http://academy.gov.ua/ej/ej7/doc_pdf/levchuk.pdf
6. URL: <http://pik.cn.ua/21524/>

**ДРУГА ЩОРІЧНА ВСЕУКРАЇНСЬКА
НАУКОВО-ПРАКТИЧНА КОНФЕРЕНЦІЯ
МУНІЦИПАЛЬНА РЕФОРМА
В КОНТЕКСТІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ:
ПОЗИЦІЯ ВЛАДИ, НАУКОВЦІВ,
ПРОФСПІЛОК ТА ГРОМАДСЬКОСТІ**

Збірник тез доповідей

Редколегія: Кравченко В.В., Баймуратов М.О., Батанов О.В., Слобожан О.В.,
Журавель Я.В.

Виготовлено ТОВ «Ок-поліграф».
Київ, вул. І. Дяченка, 20, тел.: 0992268655

Підписано до друку з оригінал-макету 26.11.18 р.
Формат 64x90/16 Гарнітура Times New Roman. Папір офсетний.
Наклад 100 прим.