

X620.612
M65

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ: СУЧАСНІСТЬ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

**матеріали науково-практичної
конференції**

2007

ХАРКІВСЬКА ОБЛАСНА РАДА
ХАРКІВСЬКА МІСЬКА РАДА

НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ДЕРЖАВНОГО
БУДІВНИЦТВА ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ
АКАДЕМІЇ ПРАВОВИХ НАУК УКРАЇНИ

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ: СУЧАСНІСТЬ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

Матеріали науково-практичної конференції, з нагоди 10-річчя прийняття
Закону України „Про місцеве самоврядування в Україні” та
ратифікації Європейської хартії місцевого самоврядування.

Редакційна колегія:

Ю. П. Битяк – доктор юридичних наук, професор; **М. І. Тітов** – кандидат юридичних наук, доцент; **Любченко П.М.** – кандидат юридичних наук, доцент; **С.Г. Сergyгіна** - кандидат юридичних наук, доцент; **І. В. Яковюк** – кандидат юридичних наук, доцент.

Місцеве самоврядування в Україні: сучасність та перспективи. Матеріали науково-практичної конференції, організованої і проведеної Харківськими обласною та міською радами спільно з НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування АПРн України з нагоди 10-річчя прийняття Закону України „Про місцеве самоврядування в Україні” та ратифікації Європейської хартії місцевого самоврядування, м. Харків, 26 червня 2007 р. / Ред. кол.: Ю. П. Битяк, М. І. Тітов, С.Г. Сergyгіна, П.М. Любченко, І. В. Яковюк. – Харків: Стиль-Издат, 2007. – 282 с.

У збірнику подається стислий виклад доповідей і повідомлень, представлених науковцями та викладачами наукових та освітніх закладів, працівниками органів місцевого самоврядування на науково-практичній конференції „Місцеве самоврядування в Україні: сучасність та перспективи”. Конференція була присвячена обговоренню актуальних проблем сучасного стану місцевого самоврядування в Україні та напрямків його вдосконалення, тенденцій розвитку відповідної галузі законодавства. У роботі конференції взяли участь близько 230 вчених юристів і працівників органів місцевого самоврядування.

Розраховано на науковців, аспірантів, депутатів, спеціалістів в сфері місцевого самоврядування.

*Матеріали друкуються в авторській редакції
і відображають позицію авторів*

© Харківська обласна рада
© Харківська міська рада
© Науково-дослідний інститут
державного будівництва та місцевого
самоврядування АПРн України

Вступне слово

В. Я. Тацій

*Ректор Національної юридичної академії
України імені Ярослава Мудрого,
Президент Академії правових наук
України, академік НАН України*

Шановні учасники конференції!

Одним з найбільш вагомих здобутків за роки незалежності безумовно слід визнати розбудову місцевого самоврядування. Тяжіння до самоврядності, „громадоправства” історично притаманне українському народові. Від верви у часи Київської Русі до теперішніх територіальних громад пройшли століття, неодноразово змінилися форми організації державної влади, політична система і навіть державні кордони, але одвічне почуття „єдиної родини”, прагнення до спільного вирішення громадських справ неодмінно супроводжує українців і значною мірою впливає на розвиток українського народу як цілісного суспільно-політичного феномену.

Тому цілком природно, що вже з перших років незалежності в нашій країні здійснювалися поступові кроки, спрямовані на відродження самобутніх самоврядних традицій українського народу з урахуванням сучасних міжнародно-правових стандартів у сфері організації управління на місцях. За час, що минув, у цій сфері багато що зроблено. Вдалося закласти правові, організаційні, матеріально-фінансові засади місцевого самоврядування, прийняті Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про органи самоорганізації населення», «Про службу в органах місцевого самоврядування», значний регулятивний потенціал у цій сфері несуть й інші законодавчі акти.

Конституція 1996 р. у ст.7 вперше у вітчизняній політико-правовій практиці проголосила, що в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування. Чинний Основний Закон у ст.5 визнає місцеве самоврядування, поряд з державною, формою здійснення влади Українського народу. Таким чином, муніципальна влада як самостійна підсистема публічної влади в нашій країні отримала легальне визнання й вищу, конституційну форму закріплення.

Конституція України не тільки визнала місцеве самоврядування, але й проголосила відданість нашої держави міжнародно-правовим цінностям і стандартам. Виходячи з цього, у 1997 році Україна підписала і ратифікувала Європейську Хартію місцевого самоврядування. Цей документ містить міжнародно-правові стандарти в сфері місцевого самоврядування та відіграє роль базового у загальнодемократичних євроінтеграційних процесах. Мета встановлення таких стандартів визначена в Преамбулі Європейської Хартії – досягнення більшого єднання між членами Ради Європи для збереження та втілення в життя ідеалів і принципів, що становлять спільне надбання.

Приєднавшись до Європейської хартії місцевого самоврядування, наша держава взяла на себе зобов'язання дотримуватися встановлених у цьому документі принципів, які гарантують правову, адміністративну і фінансову автономність територіальних співтовариств та їх органів. При цьому Європейська Хартія виходить з можливості адаптації її положень до особливостей організації влади країн-учасниць, що має принципово важливе значення для поєднання національних політико-правових традицій організації влади з міжнародно-правовими стандартами у цій сфері.

Проте, поряд з безумовними здобутками щодо розбудови місцевого самоврядування в Україні, необхідно визнати: зроблено далеко не все з того, що є необхідним. Реаліями сьогодення, на жаль, стали надмірна централізація державної влади, створення громіздкої і малоефективної управлінської структури на територіальному рівні, розчарування серед широких верств населення у можливості ефективного вирішення питань місцевого значення.

На сьогодні загально визнано, що місцеве самоврядування – це той рівень влади, який найбільш наближений до населення, ним формується і йому безпосередньо підконтрольний; саме на цьому рівні вирішуються питання щодо задоволення основних, повсякденних потреб населення, і тому саме тут помилки й неефективність влади виявляються найбільш швидко, наочно й болісно для пересічних громадян.

Місцеве самоврядування є демократичним за своєю природою, оскільки являє собою самоврядування територіальної спільноти, що здійснюється нею самою у власних інтересах і під власну відповідальність. В цьому – його суттєва відмінність від держави, і водночас – могутній потенціал для демократизації суспільного життя на місцевому рівні, який значною мірою залишається ще нереалізованим.

Враховуючи специфіку муніципальної влади, чинне українське законодавство визнає місцеву спільноту, – територіальну громаду, – первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень, тобто ставить її на перше місце у системі тих учасників муніципального управління, які наділені владними повноваженнями. Конституція України та Закон „Про місцеве самоврядування в Україні” визначають місцеве самоврядування як право територіальних громад, що реалізується ними безпосередньо або через органи місцевого самоврядування. Відповідно, з точки зору вітчизняного законодавця саме територіальній громаді належать фундаментальні права місцевого самоврядування і саме вона через встановлені законом правила й процедури формує систему органів місцевого самоврядування, є власником комунального майна тощо. Всі інші суб'єкти місцевого самоврядування є похідними від територіальних громад і ними прямо чи опосередковано формуються. Органи і посадові особи місцевого самоврядування слугують територіальній громаді, функціонують для задоволення потреб та інтересів її членів.

Реалізація закладеної вітчизняним законодавством системи місцевого самоврядування вимагає функціонування територіальних громад як соціально і політично активних, самодостатніх з точки зору забезпечення економічними

ресурсами, спроможних на ефективне та відповідальне управління власними справами суб'єктів. Однак запровадження конституційно-правової моделі функціонування територіальних громад в Україні стикається з чималими труднощами політико-правового, організаційного, соціально-психологічного характеру. На сьогоднішній день, на жаль, можна говорити скоріше про самоврядування не територіальних громад, а їх органів. Незначна активність громад, домінування патерналістської моделі взаємодії територіальних громад та органів місцевого самоврядування – ті чинники, що значно гальмують розвиток місцевого самоврядування.

Загальновідомо, що ефективність здійснення місцевого самоврядування значною мірою залежить від якості економічної його основи. Самостійність місцевого самоврядування у цій сфері гарантована на найвищому правовому рівні. Разом з цим слід констатувати централізацію бюджетно-фінансового управління, відсутність достатньої доходної бази формування місцевих бюджетів, неналежне виконання державних гарантій щодо фінансування делегованих повноважень, а також відсутність чіткого законодавчого регулювання цього процесу. Аналіз управління матеріально-фінансовими ресурсами територіальних громад свідчить, що воно є малоефективним, грошові фонди незбалансованими, виконання програм соціально-економічного розвитку має значне відставання, комунальний сегмент місцевого сектору економіки здебільшого є низькорентабельним, а найчастіше збитковим.

Означене ставить завдання вдосконалення матеріально-фінансового забезпечення місцевого самоврядування.

Не сприяє формуванню повноцінних територіальних громад й відсутність необхідної законодавчої бази, а саме законів „Про комунальну власність”, „Про місцеві податки та збори”, „Про територіальну громаду” та інших.

Реформування місцевого самоврядування не може здійснюватися у відриві від реформи адміністративно-територіального устрою України. Виходячи з конституційного принципу унітаризму держави, така реформа спрямована на упорядкування системи адміністративно-територіального

устрою, наближення органів влади до населення, забезпечення розвитку та належного функціонування місцевого і регіонального самоврядування.

Протягом останнього десятиріччя висловлювалися різні пропозиції щодо шляхів реформування адміністративно-територіального устрою України. Визнаючи необхідність його, слід враховувати, що існують чіткі логічні та політичні межі такого реформування і в умовах еволюційного розвитку суспільства зміни не можуть бути надто радикальними. Будь-які перетворення в адміністративно-територіальному устрої України мають базуватися на власному історичному досвіді, враховувати існуючу суспільно-політичну формацію та становище у державі. Вони повинні бути всебічно та науково обґрунтованими, проводитися на основі ретельного врахування історичних, економічних, екологічних, географічних, демографічних, адміністративно-політичних особливостей, етнічних і культурних традицій та інших факторів об'єктивного характеру.

Вирішення вище означених проблем організації та здійснення місцевого самоврядування вимагає комплексного, докорінного реформування системи територіальної організації влади. Воно неможливе без продовження конституційних перетворень. Внесення змін до Основного Закону щодо вдосконалення місцевого самоврядування – є назрілою вимогою оптимізації публічного управління, посилення його демократичних засад, що вимагає європейський вектор державно-правового розвитку країни. Місцевому самоврядуванню в Україні доведеться ще пройти тривалий шлях на шляху досягнення міжнародних стандартів у цій сфері, але вже зараз слід усвідомити, що ефективне його функціонування, відповідальне ставлення до здійснення повноважень, відносини взаємодії між суб'єктами публічної влади повинні цілеспрямовано і поступово розбудовуватися об'єднаними зусиллями громад, органів місцевого самоврядування і державної влади, науковців, громадськості.

Ми глибоко переконані, що процес визначення пріоритетів та механізмів реалізації заходів у сфері місцевого самоврядування та регіонального розвитку, розробки відповідних нормативно-правових актів, здійснення інституційних

перетворень є спільною роботою громадськості, посадових осіб органів місцевого самоврядування та фахівців в галузі конституційного, адміністративного та муніципального права, науковців спеціалізованих установ, таких як, Науково-дослідний інститут державного будівництва та місцевого самоврядування Академії правових наук України, Інститут держави і права ім. В.М. Корецького Національної академії наук України.

Науково-практична конференція є доброю нагодою для обміну думками, фахового обговорення теоретиками та практиками актуальних проблем розвитку місцевого управління та самоврядування. Сподіваюся, що сьогоднішня дискусія буде мати конструктивний характер, що дозволить нам реально оцінити не лише існуючі проблеми, а й перспективи подальшого розвитку місцевого самоврядування в Україні. Пропозиції та рекомендації сформульовані у ході роботи конференції обов'язково будуть доведені до вищих органів державної влади, а також стануть основою нових законодавчих ініціатив.

Дякую за увагу, плідної нам всім роботи.

Вітальне слово

Салигін В.В.

*Голова Харківської обласної ради,
Заслужений економіст України*

Шановні колеги, працівники органів місцевого самоврядування! Запрошені!

Місьцеве самоврядування має тривалу й драматичну історію, періоди розквіту та занепаду. Весь шлях розвитку місцевого самоврядування підтверджує його демократичність та ефективність, що особливо сильно проявилось у країнах із соціально орієнтованою ринковою економікою. Зниження питомої ваги державних витрат на урядування, створення ефективної моделі державного управління виявилось неможливим без децентралізації державної влади і без відповідного розвитку місцевого самоврядування.

За роки незалежності вже чимало зроблено для того, щоб в Україні була утворена і працювала повноцінна система місцевого самоврядування. Ухвалення у травні 1997 року Закону „Про місцеве самоврядування в Україні” та ратифікація Верховною Радою у липні цього ж року Європейської Хартії місцевого самоврядування заклали законодавчий фундамент для становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні.

Ратифікація Хартії – це свідомий вибір, бажання приєднатися до європейської спільноти, але це й зобов’язання дотримуватися встановлених цим документом правил та норм, будуючи власну систему самоврядування.

Але ще вирішити усі проблеми ще нам не вдалося. Нагальною є проблема удосконалення конституційного регулювання місцевого самоврядування. Адже від цього, в значній мірі, залежить ефективність функціонування місцевої влади

в процесі вирішення питань місцевого значення і розвиток в Україні громадянського суспільства.

В свою чергу, у межах законодавства Харківська обласна рада робить все можливе, щоб вдосконалити систему місцевого самоврядування у Харківській області.

Для підвищення ефективності взаємодії між радами різних рівнів Харківської області, обласна рада вийшла з ініціативою створення Асоціації представників міських, районних, сільських та селищних рад. Відповідне рішення було прийнято депутатами обласної ради у грудні 2006 року. Асоціація почала роботу і регулярно поповнюється новими членами.

При обласній раді також створено Консультативно-дорадчий орган, який сприятиме консолідації зусиль у вирішенні нагальних питань соціально-гуманітарного характеру. Відповідну угоду уклали більшість районних рад області та рад міст обласного значення.

Тому бажаю учасникам конференції плідної та продуктивної роботи. Впевнений, разом ми доб'ємося потрібних зрушень та якісної розбудови місцевого самоврядування.

М.І. Тітов

*заступник голови Харківської
обласної ради,
кандидат юридичних наук, доцент,
Заслужений юрист України*

"ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ВИБІР РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ: БУТИ ЧИ НЕ БУТИ?"

Реалії сучасного життя європейських країн переконують нас, що розвинене і повноцінно діюче місцеве самоврядування – це невід’ємна складова правової та демократичної держави, створеної на засадах громадянського суспільства.

Самоврядування, для українського народу – історично притаманна форма організації влади. В цьому можна переконатися, якщо згадати про те, що у козацькій державі посада гетьмана була виборною, а більшість найважливіших питань вирішувало козацьке коло чи рада. Але це все давня історія.

За роки незалежності, необхідно віддати належне, вже депо зроблено для того, щоб в Україні формувалася система місцевого самоврядування. Необхідно перш за все згадати законодавчі акти нашої держави, де викладено підвалини, на яких ми маємо будувати систему місцевого самоврядування. А саме: Конституцію України, Закони України: «Про місцеве самоврядування в Україні», "Про статус депутатів місцевих рад", "Про службу в органах місцевого самоврядування" і нарешті ратифіковану Верховною Радою України 10 років тому "Європейську хартію місцевого самоврядування".

Зрозуміло, що проголошуючи свій європейський вибір ми не можемо не визнавати правила встановлені Європейською спільнотою, або визнавати їх частково, бо Хартія була ратифікована в повному обсязі.

Але, чи можемо ми зараз сказати, що за 10 років з часу ратифікації Європейської хартії ми привели власне законодавство щодо місцевого самоврядування у повну відповідність до неї? На превеликий жаль, ні!

А чи є у нас можливість для цього?

Переконаний, що є!

Для цього, на наш погляд, має продовжуватися конституційна реформа, перший етап якої ми вже пройшли. Нажаль, сьогодні цей процес гальмується і держава досить тривалий час знаходиться у перехідному періоді. Наслідки цього яскраво ілюструє політична криза, свідками якої ми з вами стали. Для того, щоб рухатися вперед, на наш погляд, реформу потрібно довести до логічного кінця – запровадити її другий етап. При цьому, необхідно чітко визначити межі повноважень кожної гілки влади виходячи з основного постулату – ми будемо парламентсько-президентську республіку! Якщо ж інакше, то теж необхідно визначитися, що саме ми будемо та рухатися вперед. До речі, багато наших сусідів та партнерів з колишнього соціалістичного табору, нас, на жаль, значно в цьому випередили та впевнено реалізують свої програми.

Але в усіх випадках, незалежно від свого вибору, ми обов'язково повинні говорити у ході конституційної реформи про необхідність термінового вдосконалення законодавства про місцеве самоврядування, оскільки, на наш погляд, становище, в якому воно зараз перебуває потребує значних змін.

Чи можемо ми сьогодні говорити про європейськість самоврядування в Україні якщо: у місцевих органів самоврядування на обласному та районному рівні відсутні власні виконавчі органи, а чинна редакція Закону "Про місцеве самоврядування в Україні" взагалі містить імперативну норму (ст. 44) про обов'язок делегування державним адміністраціям обласними та районними радами значної частки власних повноважень.

В результаті, у обласних та районних рад практично відсутні реальні важелі та механізми впливу на стан вирішення проблем життєзабезпечення населення на відповідній території. Ця норма, на наш погляд, суперечить також

вимогам ст. 2 цього ж закону, проте що місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою та реальна здатність територіальних громад самостійно, або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування (підкреслюю, саме органів місцевого самоврядування, а не інших органів) вирішувати питання місцевого значення.

Не менш важливою є наступна проблема - на цей час залишається не вирішеним питання про теоретичне та законодавче визначення поняття "територіальної громади району, області".

Сьогодні воно практично відсутнє, більше того, можливість його запровадження де хто взагалі ставить під сумнів, хоча ст. 141 Конституції України, на наш погляд, надає таку можливість оскільки визначає поняття "жителів району, області", які мають право обирати депутатів до районної та обласної ради, тобто виступати як територіальні громади.

Потребує наукового обґрунтування та законодавчого закріплення, ще одне дуже важливе питання - визначення поняття "комунального майна району та області". Існуюче визначення комунального майна району та області, "як спільної власності територіальних громад" є штучним та таким, що не відповідає, на наш погляд, правовим основам виникнення спільної власності. Спільна власність територіальних громад дійсно може існувати, але якщо вона утворена за рахунок вкладу цих громад, або передана окремим громадам відповідним власником в установленому порядку, а ті в свою чергу передали це майно у спільну власність територіальних громад району чи області.

Без визначення поняття "комунального майна району та області" та "спільного майна територіальних громад району і області" - не можна чітко визначити межі повноважень районних та обласних рад і правові наслідки, наприклад у разі відсутності згоди хоча б одної сільської ради на право управляти районною чи обласною радою, таким майном (продаж, оренда, концесія тощо), для наповнення обласного бюджету, фінансування соціальних програм тощо. Ми вже маємо приклади блокування деякими сільрадами (на наш погляд, з політичних мотивів) всього процесу управління майном та

наповнення обласного бюджету. Таким чином, на практиці внаслідок відсутності необхідних законодавчих актів, вся обласна громада встає заручником однієї чи декількох, навіть дуже поважних сільрад, що є не припустимим.

Наступна проблема - відсутність реальної самостійності органів місцевого самоврядування. Чи можемо ми говорити про реальну самостійність органів місцевого самоврядування без їх належного фінансування, та намагання з центру, з Києва визначати, наприклад, кількість працівників виконавчого апарату обласної ради, в тому числі заступників голови ради.

У зв'язку з цим відверто дивують останні зміни (14 червня) до Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні", якими, зокрема пропонують ввести у обласних радах по два заступника голови ради - без врахування кількості депутатів ради, кількості постійних комісій, без врахування чисельності населення у областях, без зміни у законодавчому порядку повноважень цих рад і таке інше. Тобто, пропонується фактично ввести відомий з історії соціалістичний принцип зрівнялівки. Невже ж з Печерських пагорбів краще видніше скільки у голови тої чи іншої районної чи обласної рад має бути заступників?

На наш погляд, це є обмеженням прав органів місцевого самоврядування, які охороняються Конституцією України (ст. 145) та Європейською хартією місцевого самоврядування (ст.11).

В межах відведеного часу не можна проаналізувати всі проблеми щодо реального стану самоврядування в Україні. Разом з тим, хочу, хоча б декілька з них означити:

1. Необхідна децентралізація влади та наділення реальними повноваженнями місцевих рад.
2. Необхідно терміново розробити відповідне законодавство щодо права жителів через референдум вирішувати важливі проблеми місцевого значення та передбачити механізм реалізації волевиявлення громадян.

3. Необхідно узгодити Закон «Про місцеві державні адміністрації» та Закон "Про місцеве самоврядування в Україні» в частині розподілення повноважень та усунути наявну конкуренцію між гілками влади на місцях.

4. Змінити систему виборів до районних, міських та обласних органів місцевого самоврядування, повернувшись до мажоритарної або (у крайньому випадку) змішаної системи. Оскільки, за результатами останніх виборів, наприклад, у Харківській області 12 районів з 27 та 3 міста з 7 не представлені депутатами у обласній раді. В цілому по Україні в цьому питанні наступна картина: 135 районів (27,6%) та 21 місто (4,3%) не представлені у обласних радах, а 3930 (35,3%) територіальних громад сіл та селищ не представлені у районних радах, чим, на наш погляд, безумовно порушується конституційне право громадян мати своїх представників у регіональних органах місцевого самоврядування.

5. Терміново необхідно скасувати так званий "імперативний мандат" для депутатів місцевих рад та звільнити їх від партійного диктату. Депутати повинні представляти у місцевих радах не тільки, а точніше не стільки партію по спискам якої він обраний, а перш за все відповідну територіальну громаду.

Це тільки незначний перелік проблем, без вирішення яких на наш погляд неможливо навіть говорити про європейськість місцевого самоврядування в Україні.

Разом з тим, хочу зазначити, що існуюча недосконалість системи місцевого самоврядування не може заважати (навпаки, має стимулювати) представницькій владі на місцях виступати з ініціативами, щодо її розвитку і вдосконалення і Харківська обласна рада зокрема намагається робити все можливе для цього.

І на закінчення.

Якщо ми бажаємо запровадити ефективну європейську систему місцевого самоврядування, то попереду на нас всіх чекає велика робота, в тому числі, з підготовки пропозицій щодо змін до Конституції України та чинного законодавства. Для реалізації цього, на наш погляд, потрібно всього три умови:

- необхідність розуміння проблеми,
- бажання її розв'язання,
- консолідація політичних сил і всього суспільства для досягнення поставленої мети.

Щодо позиції науковців та практиків, то я переконаний – ми готові підключитися до цієї роботи та надати відповідну підтримку. Обговорення проблем місцевого самоврядування, та підготовка відповідних рекомендацій нашої конференції – це, до речі, також реальний крок на шляху запровадження у дію норм Європейської хартії місцевого самоврядування та, як кінцевої мети – забезпечення самостійності органів місцевого самоврядування у вирішенні проблем місцевого значення та реального запровадження в Україні децентралізації влади.

Серьогіна С. Г.

*завідуюча науковим сектором Інституту
державного будівництва та
місцевого самоврядування АІПрНУ,
кандидат юридичних наук, доцент*

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В АСПЕКТІ КОНСТИТУЦІЙНОЇ РЕФОРМИ

З прийняттям Конституції України 1996р, Закону „Про місцеве самоврядування в Україні” та ратифікацією Європейської Хартії місцевого самоврядування були відкриті можливості формування місцевого самоврядування на вітчизняних теренах, як одного з найважливіших і необхідних елементів демократичного й ефективного управління суспільними справами. Однак, не зважаючи на досить тривалий час, який минув з моменту законодавчого оформлення основ організації місцевої влади, розбудова місцевого самоврядування все ще залишається пріоритетним питанням

державного будівництва. На жаль, слід констатувати, що в Україні на сьогодні не тільки не відбулося становлення повноцінної і дієвої системи місцевого самоврядування, організаційно і фінансово відокремленої від органів державної влади, а й ще не до кінця відпрацьовані концепції й правові основи місцевого самоврядування, не вироблені науково обґрунтовані підходи до вирішення проблеми взаємин держави й місцевих органів публічної влади, не здійснено впровадження багатьох міжнародно-правових стандартів у цій сфері.

Конституційна реформа, яка була спрямована на вдосконалення інституційної моделі державного управління, не достатньою мірою вирішила питання створення необхідних політичних, нормативно-правових, організаційних й адміністративно-управлінських умов для перетворення в життя новітніх конституційних приписів. Не відбулося й запровадження положень законопроекту № 3207-1, не зважаючи певні зусилля політикуму щодо другого етапу реформи, а, оскільки увага основних політичних сил останнім часом зосереджена переважно на проблемах модернізації вищого рівня публічної влади, місцеве самоврядування може знову залишитися поза межами трансформаційних процесів.

Зважаючи на існуючий комплекс проблем системно – структурної організації місцевої влади, пов'язаний із недоліками самої моделі місцевого управління, а також на особливе значення місцевого самоврядування у механізмі управління суспільними справами, слід активізувати зусилля щодо здійснення реформ на місцевому рівні. Першочергове завдання полягає у визначенні концептуальних засад реформування, керуючись при цьому не кон'юнктурними інтересами окремих політичних груп чи результатами політичних торгів, а необхідністю формування сучасної, демократичної, цивілізованої системи місцевого управління, яка б відповідала вимогам Європейської Хартії місцевого самоврядування.

Слід нарешті зрозуміти, що гібридна, внутрішньо суперечлива, позбавлена деяких необхідних системних зв'язків модель організації влади на місцевому рівні є неефективною, нездатною до успішного розв'язання місцевих

проблем. Недоліки законодавчого регулювання правового статусу місцевих органів публічної влади, інституційні проблеми регіонального рівня місцевого самоврядування, відсутність основоположних законів „Про комунальну власність”, „Про місцеві податки і збори”, недостатність матеріальних і фінансових ресурсів, невирішеність питань територіальної основи, конкуренція компетенцій породжує численні конфлікти між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, призводить до загострення багатьох соціальних, економічних, національно-культурних та інших проблем місцевого розвитку.

Не сприяє подоланню конфліктності взаємовідносин державних і місцевих органів влади певний дисбаланс вертикально-горизонтальних владних зв'язків, який виник у результаті запровадження пропорційної виборчої системи, а також загострення міжпартійного протистояння.

Гостра дискусійність питань організації місцевого управління, відсутність серед політичної еліти та в наукових колах єдності у поглядах на шляхи реформування призводять до подальшого затягування у вирішенні цих питань, постійного прагнення відстрочити їх часі.

Як показує практика інших постсоціалістичних країн, підготувати комплексне реформування влади окремо силами глави держави, парламенту чи уряду навряд чи можливо. Це має бути великою спільною роботою політиків, науковців, практичних працівників, громадськості. А оскільки мова йде про вдосконалення конституційних норм, відповідні зміни мають бути виваженими, раціональними, пройти широке обговорення. Правотворча практика останніх років, (особливо це простежується на рівні законопроектів щодо місцевого самоврядування, адміністративно-територіальної реформи) свідчить надмірне захоплення копіюванням зарубіжних норм. Однак, цілком зрозуміло, що зарубіжні інституції і моделі жодним чином не можуть бути запозичені механічно, вони потребують глибокого осмислення і адаптування до вітчизняних політико-правових реалій.

Одним із головних питань, які слід вирішити у процесі реформування місцевої організації влади, є питання забезпечення оптимального балансу державних і місцевих інтересів. Адже проблема побудови нормальної партнерської системи взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування залишаються найбільш „вузьким” місцем державного будівництва.

Перш за все, слід визначитися із регіональним рівнем місцевого управління, створивши повноцінну систему місцевого самоврядування із власними виконавчими органами, спроможними здійснювати соціально-економічний розвиток відповідних територій. Зрозуміло, що держава при цьому повинна убезпечити себе від загрози втрати керованості регіонами й заострення проблем територіального устрою, створивши дієві механізми контролю за дотриманням законодавства та належними виконанням повноважень органами місцевого самоврядування.

Зарубіжний досвід свідчить, що існують різні моделі місцевого управління, які дають можливість забезпечити автономність і самостійність місцевого самоврядування з одного боку і жорсткий державний контроль за територіями – з іншого. Роль місцевих державних адміністрацій нарешті має бути переорієнтована із органів, які на сьогодні здійснюють не притаманні їм функції місцевого самоврядування, в органи контрольно-наглядового характеру. Як варіант, вони можуть мати статус відповідних представництв Президента й уряду на місцях і здійснювати контрольні повноваження. При цьому потрібно буде дуже уважно підійти до розмежування контрольних функцій, які здійснюються центральними органами виконавчої влади, а також загального нагляду органами прокуратури, щоб усунути можливість дублювання повноважень.

У разі перетворенням районних та обласних рад у повноцінні органи місцевого самоврядування з власними виконавчими органами, потрібно буде вирішити питання щодо зміни процедури обрання голів районних та обласних

рад, які у цьому разі повинні обиратися безпосередньо населенням відповідних адміністративно-територіальних одиниць.

В життя має бути запроваджений і проголошений законодавством принцип організаційної самостійності місцевого самоврядування, який до цього часу носить декларативний характер. Закон України „Про місцеве самоврядування” в Україні фактично встановив уніфіковану структуру місцевих рад одного рівня, оскільки чітко визначив їх структурні підрозділи й головних посадових осіб. Однак, відповідно до ст. 6 Європейської хартії місцевого самоврядування, органи місцевого самоврядування, не порушуючи загальних законодавчих положень, повинні мати можливість визначати свої власні внутрішні адміністративні структури з урахуванням місцевих потреб і необхідності забезпечення ефективного управління. Це стосується і проблеми визначення чисельності заступників голів рад, і можливості створення консультативно-дорадчих органів – Колегії, Погоджувальної, Координаційної чи Консультативної ради, яке фактично відбулося в багатьох міських радах, незважаючи на те, що Закон „Про місцеве самоврядування в Україні” не передбачає утворення зазначеної структури для рад цього рівня, і питань самостійного визначення штатів апарату органів місцевого самоврядування.

На наш погляд, дотримання гарантій самостійності місцевого самоврядування, у тому числі й організаційної, знаходження оптимального співвідношення законодавчого й локального правового регулювання структурної організації місцевих інституцій залежить від мистецтва знаходження певного компромісу між державою і місцевим співтовариством щодо децентралізації влади, ступеня демократичності держави, розвиненості громадянського суспільства, рівня правової культури.

Потребує відповідного коригування виборча система, яка застосовується на місцевих виборах з метою відновлення статусу районних і обласних рад, як органів, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст. Адже у результаті зміни виборчого законодавства переважна більшість сільських територіальних громад залишилися без представництва у районних та

обласних радах, оскільки більшість мандатів тут отримали мешканці районних та обласних центрів.

Реформа місцевого самоврядування потребує не тільки конституційних змін. Зарубіжний досвід переконливо свідчить про те, що на сучасному етапі розвитку найкращих результатів у вирішенні питань місцевого значення досягають там, де вдається, з одного боку, максимально наблизити місце прийняття владних рішень до місця проживання громадян (тобто здійснити децентралізацію влади), а з іншого боку – якомога більше залучити пересічних громадян до участі у виробленні, прийнятті та реалізації владних рішень (тобто здійснити демократизацію влади). На жаль сучасний стан вітчизняного законодавства ще не відповідає цим вимогам. Насамперед мається на увазі відсутність необхідної законодавчої бази, яка б досить повно й чітко ввирмувала порядок застосування форм безпосередньої демократії на місцевому рівні. Закон „Про територіальні громади” досі не прийнятий. Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми», прийнятий Верховною Радою України ще 3 липня 1991 року, в багатьох своїх положеннях вже не відповідає Основному Закону та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Стосовно ж інших форм безпосередньої демократії (загальних зборів, місцевих ініціатив) законодавство або застаріле, або взагалі відсутнє.

Тому основне стратегічне завдання на найближчу перспективу полягає у забезпеченні нормального функціонування місцевого самоврядування шляхом продовження конституційної реформи й здійсненні ряду законодавчих змін, 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 (в натуральних показниках) обсягів фінансування державних (конституційних) соціальних гарантій, одночасно визначивши й включивши стимулюючі механізми; 5)

забезпечити державний і муніципальний контроль за додержанням 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 щодо 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.

Битяк Ю. П.

*директор Інституту державного
будівництва та місцевого
самоврядування АПРНУ,
доктор юридичних наук, професор*

КОНСТИТУЦІЯ – ОСНОВА СТАБІЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Система владних відносин, їх правове закріплення має базуватися на конституційних приписах, які в свою чергу повинні встановлювати чіткі правила поведінки та механізми вирішення питань. Чинна Конституція України, яка визнана світовою спільнотою однією із найбільш демократичних, стала найвагомішим підтвердження руху до становлення держави як правової, демократичної, соціальної, головним спрямуванням якої є забезпечення прав і свобод людини, формування громадянського суспільства. Разом з тим, після проведення першого етапу конституційної реформи, до її другого етапу Україна реально не приступила, а практика державотворення показала ланку серйозних недоліків у конституційно-правовому регулюванні тих чи інших відносин, що створює конфліктні ситуації на центральному і місцевому рівнях. Тому

реформування системи владних відносин на центральному і місцевому рівнях є нагальною потребою, необхідність вирішення якої впливає із тих завдань, що стоять перед державою і суспільством в сучасних умовах. Цілісність конституційної реформи може бути забезпечена тільки тоді, коли будуть подолані недоліки організації влади в центрі і на місцях, проведене чітке розмежування повноважень на конституційному рівні, визначені важелі зрівноваження владних повноважень, створена повноцінна, ефективна система місцевого самоврядування, спрямована на забезпечення дієвих гарантій реалізації прав і свобод людини і громадянина, формування самодостатніх територіальних громад.

Серед інших проблем, які потрібно системно вирішувати в аспекті становлення державності, розвитку України як правової, демократичної соціальної держави – забезпечення оптимальної системи централізації і децентралізації владних функцій, чітке розмежування та збалансування повноважень і відповідальності державних органів і зокрема органів виконавчої влади на всіх рівнях, створення ефективно діючої системи влади та управління у регіонах і на місцях, забезпечення належних правових і фінансово-матеріальних умов для їх розвитку, створення оновленого і дієздатного державного апарату (державної служби) та служби органів місцевого самоврядування.

Перебудова стосунків в центрі, між центром і місцевими органами влади має здійснюватися шляхом переміщення вектору управлінського впливу на регіони з метою надання центральним органам можливості зосередитися на вирішенні загальнодержавних проблем при чіткому визначенні меж компетенції кожного із них. Безумовно ці проблеми, як і проблеми збалансування взаємовідносин між центральними і місцевими органами державної влади, місцевим самоврядування потребують подальшого детального і глибокого наукового опрацювання. Маються на увазі не лише питання правової регламентації, а й проблеми проведення виваженої державної політики у створенні нової архітектури взаємовідносин між гілками влади,

органами регіонального і місцевого управління, пошук шляхів щодо стабільного та порівняльного соціально-економічного розвитку регіонів на основі додержання визначених законодавством України державних соціальних стандартів і гарантій щодо населення, посилення правової відповідальності місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування за їх додержання, деполітизації виборчого процесу на сільському, селищному, міському, районному рівнях шляхом переходу до мажоритарної системи виборів, а обласному – до змішаної та ін.

Зміни до чинної Конституції України (нова редакція чи новий Основний Закон) мають супроводжуватися змінами і доповненнями до діючого законодавства, широким обговоренням їх у наукових колах, громадськістю.

Особливого значення набуло розмежування повноважень органів місцевого самоврядування і місцевих державних адміністрацій по горизонталі, що пояснюється відсутністю чітких критеріїв такого розмежування. Важливо не допустити втручання органів місцевого самоврядування в компетенцію місцевих державних адміністрацій і навпаки.

Потрібно законодавче регулювання процесу делегування повноважень органами публічної влади.

Делегування, як демократичний засіб перерозподілу повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування є досить поширеним явищем у державно-правовій практиці і має значні переваги: зменшення перевантаження центру, сприяння розвитку місцевої ініціативи, оперативність в управлінні. На місцевому рівні взаємодія в делегованій сфері компетенції можлива двох видів - місцевих державних адміністрацій і сільських, селищних, міських рад та місцевих державних адміністрацій і відповідно районних, обласних рад.

Положення законодавства про делеговані повноваження місцевим державним адміністраціям відповідними радами є нечіткими, оскільки ради мають розширений перелік власних повноважень і повноважень, які вони можуть делегувати (а можуть і не делегувати) адміністраціям, а також значні

контрольні повноваження щодо голів відповідних державних адміністрацій. В умовах відсутності чіткої законодавчої регламентації процедури делегування, а також строків і форм контролю за їх здійсненням, можливість протистояння на регіональному рівні між цими органами підвищується.

У цьому зв'язку потребує детального закріплення в законі порядок та підстави висловлення місцевими радами недовіри головам місцевих державних адміністрацій, оскільки така законодавча прогалина може стати, а в деяких випадках стає причиною дестабілізації ситуації на місцях.

Необхідно сформувати законодавчу базу, яка б чітко визначила матеріально-фінансову основу місцевого самоврядування. Прийняття Законів "Про комунальну власність", "Про місцеві податки і збори", "Про комунальний кредит і цінні папери" позитивно вплине на дієздатність місцевого самоврядування на рівні сіл, селищ та міст. Адже територіальні громади та їх органи, не маючи у вільному володінні та розпорядженні достатніх матеріальних та фінансових ресурсів, необхідних для реалізації наданих їм повноважень, змушені передавати їх районним та обласним радам, а останні – відповідним місцевим держадміністраціям, які таким чином несуть основне навантаження матеріального та фінансового характеру.

Доцільно законодавчо закріпити механізм здійснення місцевими державними адміністраціями функцій контролю за дотриманням законності, забезпечення прав і свобод громадян, реалізації радами делегованих державою повноважень. Це стосується також контролю за використанням державних трансфертів, які можуть бути покладені на держадміністрації.

Ще раз слід звернути увагу на те, що неодноразово з боку регіонів (областей) піднімалося питання щодо забезпечення та захисту їх прав та інтересів в центрі (центральных органах виконавчої влади), а також в процесі підготовки та прийняття законів, інших актів законодавства, при вирішенні найбільш важливих проблем регіонального рівня, особливо економічного, фінансового характеру. Вносились пропозиції щодо законодавчого закріплення обов'язку центральных органів виконавчої влади погоджувати проекти актів,

які безпосередньо стосуються розв'язання економічних і соціальних проблем конкретного регіону з обласними державними адміністраціями, облрадами, заздалегідь інформувати облдержадміністрації про питання, що зачіпають інтереси регіонів, створювались депутатські групи, що включали народних депутатів України від конкретної області (в тому числі і в Харківській) в Верховній Раді України. Але питання залишається невирішеним.

Є цілий ряд і інших проблем, які мають вирішуватися в законодавчому порядку чи шляхом організаційних заходів. Насамперед, це уточнення і упорядкування зв'язків між центральними державними органами, між центральними органами і владними структурами в регіонах, правового регулювання комунальної власності, що пов'язано з розв'язанням економічних і соціальних питань розвитку регіону, вирішення кадрових питань розвитку регіону та кадрових питань в системі місцевого самоврядування, впливу науки на вирішення названих і інших завдань, посилення зв'язків практичних органів і наукових та освітніх установ.

Питання про розмежування функцій і повноважень державних органів, місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування виникають тому, що нерідко ці органи вступають у конфлікти між собою через різне розуміння меж здійснення ними їх функцій і повноважень. Компетенційні спори безумовно можна вирішувати через суд, але більш перспективним вбачається використання договірних форм (на різних зустрічах керівників держави, державних органів, нарадах, у спеціально створюваних комісіях, шляхом особистих контактів керівників та інших посадових осіб, представників територіальних громад.

В контексті структурної перебудови стосунків в центрі, між центром і місцевими органами влади проблема збалансування взаємовідносин потребує детального і глибокого опрацювання та чіткого конституційного і законодавчого закріплення. На конституційному рівні доцільно детально врегулювати проблеми, що стосуються повноважень різних гілок влади, компетенції відповідних владних структур, взаємовідносин між ними стосовно

формування та припинення діяльності владних структур, судової системи, порядку оскарження актів законодавчого органу, Президента, Кабінету Міністрів України. Законодавчого врегулювання вимагають питання визнання політичних посад, а осіб, які їх обіймають, – “політичними діячами” з тим, щоб такі особи знали, що посада, яку вони займають, не дає їм можливості звернутися до суду в разі звільнення з неї. Лише державні службовці можуть мати такі права, якщо їх посади включені до Закону України “Про державну службу” та інші працівники, але не ті, хто обіймає політичні посади. Безумовно, уточнення потребують і правові норми відносно компетенції органів місцевого самоврядування, територіальних громад та ін. Вимагає підвищення рівень правової культури посадовців, громадян.

На погляд науковців, приписи Основного Закону держави мають отримати завершений характер, такий як ті, що стосуються прав, свобод та обов’язків людини і громадянина, що дозволить уникнути конфліктних, таких як важко розв’язати, ситуацій.

Кернес Г. А.

секретар Харківської міської ради

СТАТУТ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ ЯК ОСНОВНИЙ ЛОКАЛЬНИЙ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИЙ АКТ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Решением 18 сессии Харьковского городского совета 3 созыва от 29.11.2000 г. утверждён Устав территориальной громады города Харькова. За период после принятия Устава территориальной громады города Харькова были внесены изменения в Конституцию Украины, Закон Украины «О местном самоуправлении в Украине» (всего за время с момента принятия действующего Устава принято 29 Законов, которыми вносятся изменения в этот Закон), принят в новой редакции Закон Украины «О выборах депутатов Верховной Рады Автономной Республики Крым местных советов и сельских, поселковых, городских голов», иные нормативно-правовые акты.

Распоряжением Харьковского городского головы от 05.10.2006 г. №2513 была создана рабочая группа по разработке предложений о внесении изменений и дополнений в Устав территориальной громады города Харькова. В состав рабочей группы вошли депутаты Харьковского городского совета 5 созыва, руководители исполнительных органов городского совета, ректоры ВУЗов, представители общественных организаций, учреждений, предприятий города, юристы. За время работы рабочей группы поступило 500 изменений и дополнений в Устав территориальной громады города Харькова. Юридическим департаментом при участии Национальной юридической академии Украины имени Ярослава Мудрого была проведена работа по анализу поступивших изменений и дополнений на предмет соответствия действующему законодательству. Рабочей группой поддержано 275 поступивших предложений.

Изучен опыт утверждения Уставов территориальных громад других городов Украины, теоретические наработки ученых и практиков в сфере правового регулирования механизмов участия территориальных громад в решении вопросов местного значения.

Изменения, которые предлагается внести, касаются следующего. Устав территориальной громады дополнен преамбулой, что позволяет более чётко определять главную цель и задачи территориальной громады, её органов и должностных лиц. Исключены понятия, которые не используются в действующем законодательстве, такие как: «городское самоуправление»; «городской референдум»; «пригородная зона». Определены критерии принадлежности граждан к членам территориальной громады города Харькова. Устав дополнен несколькими основополагающими принципами осуществления местного самоуправления, такими как: «гуманизм»; «верховенство права»; «социальная справедливость»; «приоритет прав и свобод человека и гражданина». Дополнены задачи территориальной громады по вопросам обеспечения безопасных условий проживания в городе, развития и совершенствования транспортной инфраструктуры, предоставления бесплатной, доступной,

квалифицированной медицинской помощи членам территориальной громады города и др.

Приведены в соответствие с действующим законодательством статьи, касающиеся избирательной системы в Харьковский городской совет, регулирования земельных отношений, организации деятельности и разграничения полномочий между различными органами и должностными лицами местного самоуправления. Всего предлагается внести изменения в 44 статьи Устава территориальной громады. В новой редакции изложены статьи, регулирующие процесс подготовки, рассмотрения, утверждения и исполнения бюджета города Харькова, создания, функционирования, реализации полномочий органами самоорганизации населения.

Устав территориальной громады дополнен следующими статьями:

Статья 9 "Города-побратимы", Статья 17 "Право на охрану здоровья членов территориальной громады", Статья 27 "Обращения к органам и должностным лицам местного самоуправления".

Предложения, поступившие в ходе обсуждения проекта новой редакции Устава территориальной громады города Харькова в части принятия положений о местной инициативе, общественных слушаниях, об общих собраниях граждан были приняты, как обоснованные и целесообразные и разработаны соответствующие положения, детально регулирующие правовые механизмы участия громады в процессе решения вопросов местного значения.

При разработке Положений специалисты руководствовались опытом исследований правового регулирования механизмов прямой демократии и практики ее применения на Украине, в том числе разработками Украинского независимого центра политических исследований, которые предложили концепции типовых положений о местных инициативах, общих собраниях, общественных слушаниях. Положения детально регулируют правовые механизмы участия громады в процессе решения вопросов местного значения.

Следует отметить, что сегодня возникла острая необходимость нормативно урегулировать процесс участия членов территориальной громады г. Харькова в решении вопросов местного значения, так как закон предписывает регулировать эти отношения именно путём закрепления норм в Уставе территориальной громады. Существующая сегодня процедура, является хаотичной, а также не позволяет различить узкогрупповые интересы групп, давления, лоббирующих свои интересы либо интересы территориальной громады.

В действующей редакции Устава, предусмотрена норма о необходимости поддержки не менее 10% от общего количества жителей города Харькова внесения местной инициативы (около 100 тыс. подписей), которой практически на «нет», сведена возможность членов территориальной громады вносить на рассмотрение совета проекты нормативных решений в качестве местной инициативы, практически отсутствует действующий и эффективный механизм реализации первоочередного права каждого члена территориальной громады влиять на решение важных вопросов местного значения. Основной целью принятия положений об общих собраниях граждан, местных инициативах и общественных слушаниях является чёткая регламентация реализации указанных институтов.

С учетом всех поступивших предложений подготовлена новая редакция Устава территориальной громады города Харькова с соответствующими приложениями.

Мамонова В. В.

*доктор наук з державного управління, доцент,
професор кафедри регіонального управління
та місцевого самоврядування Харківського
регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при
Перезидентіві України*

СТАНОВЛЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ТЕРИТОРІАЛЬНІЙ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Розбудова української державності за демократичними домінантами об'єктивно обумовлює необхідність усвідомлення ролі місцевого самоврядування та держави в управлінні розвитком територій, формування такої моделі територіальної організації влади, яка б відповідала сучасним європейським стандартам, була спрямована на забезпечення прав, свобод і законних інтересів кожної людини.

Незважаючи на те, що теоретико-прикладним питанням державного управління, організації місцевого самоврядування присвячено немало праць вітчизняних вчених та фахівців, саме проблеми територіальної організації влади досліджуються недостатньо повно.

Сьогодні в Україні існує багаторівнева система територіального управління із сукупністю різноманітних стосунків по горизонталі і вертикалі, що утворює пірамідальну структуру. Така ситуація відповідає загальним положенням суспільно-державної концепції побудови влади на місцях.

Публічна влада в Україні подається двома системами: державної влади, яка поділяється на законодавчу, виконавчу, судову, і місцевого самоврядування, яке відокремлено від державної влади, визнається та гарантується Конституцією.

Місьцеве самоврядування за своєю природою є децентралізованим компонентом публічної влади і виступає організаційно-політичною структурою із забезпечення життєдіяльності населення відповідно до державних стандартів. Процес його регенерації в незалежній Україні почався 7 грудня 1990 р., коли

був прийнятий Закон Української РСР “Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування”, який визначив місцеве самоврядування як територіальну самоорганізацію громадян для самостійного вирішення безпосередньо або через державні і громадські органи, які вони обирають, усіх питань місцевого життя, виходячи з інтересів населення, на основі законів України та власної фінансово-економічної бази. Закон визначив базовим рівнем місцевого самоврядування сільські Ради народних депутатів Ради селищ міського типу та міст. Крім того, він вирішував окремі питання фінансово-економічної основи місцевого самоврядування.

Незважаючи на те, що даний Закон зробив спробу повернути до вжитку поняття місцевого самоврядування у його дійсному значенні, в ньому залишилося трактування статусу місцевих Рад також як державних органів, що відповідало чинній на той час Конституції Української РСР 1978 р.

У 1992 р. Закон “Про Представника Президента України” визначив Представника Президента найвищою посадовою особою державної виконавчої влади в областях і районах, тобто створювалася вертикаль виконавчої влади із Представників Президента на місцях. Разом з тим, Представник Президента не мав права вирішувати питання, що належали до відання органів місцевого самоврядування, за винятком тих питань, які пов’язані із здійсненням ним функцій виконавчо-розпорядчого характеру, що передавалися місцевій державній адміністрації відповідними Радами народних депутатів. Зі свого боку, органи місцевого самоврядування не мали права вирішувати питання, що належать до відання Представника Президента, а голови виконавчих комітетів сільських, селищних, міських Рад несли відповідальність перед ним за виконання делегованих їм повноважень з питань здійснення державних функцій.

Наступним кроком у становленні місцевого самоврядування в Україні стало прийняття у 1992 р. нової редакції Закону “Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування” з назвою “Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування”. Місцеве

самоврядування було остаточно відокремлено від державної влади та поділено на власно місцеве і регіональне самоврядування. Зокрема, місцеве самоврядування визначалося як територіальна самоорганізація громадян для самостійного вирішення безпосередньо або через органи, які вони обирають, усіх питань місцевого життя в межах сільради, селища, міста на основі Конституції України, законів України та власної фінансово-економічної бази, а регіональне самоврядування – як територіальна самоорганізація громадян для вирішення безпосередньо або через органи, які вони утворюють, питань місцевого життя в межах району і області. Тобто система місцевого самоврядування складалася з сільських, селищних, міських Рад народних депутатів, а регіонального самоврядування – районних і обласних. В останніх не передбачалася наявність виконавчих органів, а повноваження були залишені мінімальні.

Закон врахував передачу великої кількості повноважень від обласних та районних Рад Представникам Президента: на районному й обласному рівнях Ради народних депутатів стали мати характер виключно представницьких органів, створювалася така система влади, в якій поєднувались принципи забезпечення в областях державного управління (через місцеві державні адміністрації) та територіальної самоорганізації громадян в населених пунктах (через органи місцевого самоврядування з широкими повноваженнями щодо вирішення питань місцевого значення). Разом з тим, негативний вплив на функціонування місцевого та регіонального самоврядування у той час впливали невизначеність механізму взаємодії місцевих державних адміністрацій, Представників Президента в областях і районах та Кабінету Міністрів України, а також конфронтація між головами обласних і районних рад та Представниками Президента, що мала місце на багатьох територіях.

У 1994 р. практично один за одним було прийнято Закони України “Про формування місцевих органів влади і самоврядування” та “Про внесення змін і доповнень до Закону України “Про формування місцевих органів влади і самоврядування”, якими органами місцевого самоврядування в Україні знов

визначалися сільські, селищні, районні, міські, районні у містах і обласні Ради; встановлювалось, що голови сільських, селищних, районних, міських, районних у містах і обласних Рад та їх виконавчі комітети у порядку і в межах, визначених законом, здійснюють делеговані їм повноваження виконавчої влади; легалізувалось, що голова Ради за посадою очолює виконавчий комітет відповідної Ради, голова сільської, селищної, міської, районної і обласної Ради обирається безпосередньо населенням; декретувалося, що після виборів втрачає чинність Закон України “Про Представника Президента України”: інститут місцевих державних адміністрацій скасовувався, замість нього в районах і областях відновлювались виконавчі комітети Рад народних депутатів.

З метою посилення керівництва всіма структурами державної виконавчої влади в центрі та на місцях була зроблена спроба відновлення вертикалі державної виконавчої влади: Указом Президента України від 06.08.1994 р. “Про забезпечення керівництва структурами державної виконавчої влади на місцях” встановлено, що відповідальними за здійснення делегованих повноважень виконавчої влади є голови обласних, міських, районних, районних у містах, селищних і сільських Рад, які, проголошено, прямо або опосередковано підвітні та підконтрольні Президентові України. Проте встановлений порядок не відповідав нормам Закону України “Про формування місцевих органів влади і самоврядування”, згідно якому Президент не мав права керувати головами районних і обласних рад, оскільки вони обирались на посади безпосередньо населенням, підвітні і підконтрольні відповідним Радам, а з питань здійснення делегованих їм повноважень виконавчої влади – підпорядковані Кабінету Міністрів України, а також голові і виконавчому комітету Ради вищого рівня.

Для усунення правової несподіванки, що виникла навколо відносин державної влади та місцевого самоврядування, 08.06.1995 р. між Верховною Радою України та Президентом України на період до прийняття нової Конституції України був підписаний Конституційний договір, який відновив інститут місцевих адміністрацій у системі органів виконавчої влади. Поняття місцевого самоврядування в Україні формулювалося як гарантоване державою

право територіальних колективів громадян та обраних ними органів місцевого самоврядування самостійно вирішувати всі питання місцевого значення, територіальною основою місцевого самоврядування визначалися село (сільрада), селище, місто.

Конституція України від 28.06.1996 р. ствердила принцип місцевого самоврядування, встановив, що в Україні воно визнається і гарантується. В подальших статтях розкрито сутність та засади місцевого самоврядування, під яким розуміється право територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Наведене визначення принципово відрізняється від дефініції, проголошеної ще у травні 1990 р. Європейською хартією місцевого самоврядування у елементі реалізації наданого права територіальній громаді щодо розв'язання завдань власного розвитку, яка під місцевим самоврядуванням розуміє не лише право, а й реальну здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину місцевих справ і управляти нею, діючи у межах закону, під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення.

Новий Закон “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21.05.1997 р. дав визначення місцевого самоврядування, керуючись Європейською хартією, а саме як гарантоване державою право та реальну 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. Він визначив склад системи місцевого самоврядування, принципи, організаційно-правову, матеріальну і фінансову основи її функціонування.

Процес формування правової основи функціонування місцевого самоврядування, її вдосконалення триває.

Глобальні тенденції, які зараз складаються у світі щодо поглиблення децентралізації, поширення самоуправління як прояви безпосередньої демократії, орієнтації на власний саморозвиток, а не очікування допомоги, відображають важливість місцевого самоврядування у здійсненні управління в сучасних країнах, у тому числі й в Україні.

Селезньов М. В.

*Голова Харківської обласної
територіальної виборчої комісії по
виборах депутатів Харківської
обласної ради V скликання*

ВИБОРЧИЙ ПРОЦЕС І МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Виборча система України за роки незалежності пройшла значний шлях трансформації. Перші місцеві вибори, як і вибори народних депутатів України, в нашій державі проводилися за мажоритарною системою, яка дісталася у спадщину від Радянської системи влади, згодом вибори народних депутатів України проводилися вже за змішаною (мажоритарно-пропорційною) системою, новими законами України "Про вибори народних депутатів України", а місцеві вибори - за новими Законами України "Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів", які мали суттєві відмінності аж до закріплення положення про запровадження пропорційної виборчої системи.

Причому, у 2006 році вибори депутатів сільських, селищних рад проводилися за мажоритарною системою відносної більшості в одномандатних виборчих округах, на які поділялася вся територія відповідного села (кількох сіл, жителі яких добровільно об'єдналися у сільську громаду), селища.

Вибори сільських, селищних, міських голів проводилися також за мажоритарною системою відносної більшості, в єдиному одномандатному окрузі, межі якого збігаються з межами села (кількох сіл, жителі яких

добровільно об'єдналися у сільську громаду), селища, міста згідно з існуючим адміністративно - територіальним устроєм.

Необхідно зазначити, що виборчі системи безпосередньо впливають на формування органів місцевого самоврядування, їх якісний склад, тому питання, за якою виборчою системою краще обирати місцеву владу, є одним із ключових для обговорення в суспільстві і серед фахівців з виборів та державного будівництва в Україні.

Нагадаємо, що напередодні прийняття Верховною Радою України закону про місцеві вибори із запропонованою новою виборчою системою, авторами проекту закону протягом 2004-2005 років було організовано і проведено багато нарад, семінарів, на яких більшість фахівців висловлювалися проти запровадження пропорційної системи виборів на місцевому рівні, на їх думку, через запровадження такої системи виборів в багатьох місцевих радах будуть відсутні пропорційні представництва всіх відповідних територіальних громад, що депутати районних, обласних рад не будуть представниками територій, втратять постійний зв'язок з виборцями, в т.ч. і через відсутність постійних звітів перед ними про свою роботу, що депутати будуть виконавцями адміністративних владних структур відповідних політичних партій, що органи місцевого самоврядування стануть занадто політизованими, виникнуть певні політичні та організаційні ускладнення в їх роботі з працівниками виконавчих органів місцевої влади тощо. До речі, всі ці застереження підтверджені результатами виборів, що відбулися 26 березня 2006 року, та роботою органів місцевого самоврядування після виборів.

Іноді складається враження, що на окремих територіях вибори продовжуються і по цей час.

На нашу думку, негативною традицією в Україні стало встановлення правил проведення виборів (тобто прийняття нових законів або змін до них) напередодні виборів та їх зміна під час виборів. Достатньо згадати скільки їх було прийнято Верховною Радою України під час виборів, що відбулися у 2006 році. Останні зміни до відповідних законів були внесені за 12 днів до дня

проведення голосування. Така практика не є позитивною, вона ускладнює виборчий процес для всіх суб'єктів виборів і негативно впливає на їх результати та процес формування органів місцевого самоврядування.

Не вирішеною залишається проблема вдосконалення законодавства України про місцеве самоврядування з огляду на політичну реформу в Україні, що безпосередньо пов'язане з виборчим процесом. Наприклад, вже багато часу йде мова про розведення в часі проведення місцевих виборів і виборів народних депутатів України.

Всім суб'єктам виборчого процесу та місцевим органам влади відомо, наскільки важко виборчим комісіям забезпечувати проведення таких виборів на належному організаційному рівні, не кажучи про правові та інші аспекти, але в нашій країні до цього часу відсутнє політичне рішення з цього питання і відповідно не вносяться зміни до законів про вибори.

Наведемо ще один приклад на користь необхідності вдосконалення системи місцевого самоврядування. Що відбувається сьогодні. На сесіях багатьох місцевих рад приймаються рішення про повернення повноважень, делегованих раніше місцевим державним адміністраціям. На нашу думку, це дуже складне питання як з точки зору права, так і щодо організації виконання цих повноважень радами, в яких не сформовані виконавчі комітети і відповідні галузеві відділи та управління.

Тому адміністрації залишаються начебто без повноважень та виконавців, а головна проблема, на нашу думку, полягає в тому, що виконавчі комітети та їх структури будуть формуватися з тих самих працівників державних адміністрацій, що принципово ніщо не змінить, лише на цій дорозі можливо будуть "загублені" найбільш кваліфіковані кадри, які не встигнуть або не забажають "пофарбуватися" в кольори політичних партій, які складають більшість у місцевих радах. Певною проблемою місцевих рад, обраних за пропорційною системою, є питання врахування думки меншості, які своїми арифметичними складами депутатів через систему голосування в радах при прийнятті рішень не можуть на них впливати. В більшості рад при прийнятті

відповідних рішень існуючі одноосібні більшості однієї партії взагалі не звертають увагу на пропозиції меншості. Їх головний аргумент; – "Ви були при владі, тож тоді б і треба було так діяти, як ви пропонуєте зараз". Це просто якась "дитяча хвороба" в роботі органів місцевого самоврядування, і що важливо - на змінення цієї ситуації не може впливати виборець, бо це не передбачено ні законом про місцеве самоврядування, ні законом про вибори.

Мабуть ще раз варто згадати про відсутній постійний зв'язок виборців з депутатами, який забезпечувала мажоритарна система виборів, а також правовий механізм відкликання депутата місцевої ради виборцями. Напередодні виборів і під час виборчих кампаній політики згадують величезний перелік існуючих у суспільстві проблем. Цей перелік від виборів до виборів не зменшується.

З введенням пропорційної системи виборів на місцевому рівні багато загальнонаціональних проблем, що не вирішені в державі, перенесені на місця. Наприклад, питання мови, окремих прав та повноважень в бюджетній сфері, питання адміністративного устрою тощо. Окремі депутати місцевих рад, замість вирішення проблем місцевого значення, намагаються стати "державними політиками місцевого значення", це наносить шкоди роботі органів місцевого самоврядування.

На сучасному етапі розвитку суспільства, розбудови правової держави особливої актуальності набуває проблема пошуку нових підходів до правового регулювання виборчого законодавства, яке поєднується з конституційним визначенням сутності місцевого самоврядування.

На місцевому рівні практично не існує проблем, які частково вирішуються завдяки пропорційній системі виборів, такі як міжнаціональні, мовні, релігійні та інші у той час як пропорційна система виборів допомагає долати диктат більшості над меншістю, забезпечує наявність представників в органах місцевої влади від окремих не згуртованих територіально або за політичними уподобаннями груп населення, пропорційна система місцевих

виборів недостатньо впливає на політичну структурування суспільства, це притаманно більш виборам народних депутатів України.

Місцеві вибори і як кінцевий результат – сформовані органи місцевого самоврядування - повинні сприяти постійному економічному, соціальному, розвитку територій, покращанню побутових умов життя населення, вдосконаленню системи контролю населення за діяльністю органів влади та їх посадових осіб, в цьому, на нашу думку, одне з головних завдань місцевих виборів.

Виходячи з досвіду проведення місцевих виборів в березні 2006 року, практики організації роботи органів місцевого самоврядування після виборів пропонуємо розглянути такі пропозиції, які можливо частково або повністю будуть враховані фахівцями під час внесення змін та доповнень до закону України про місцеві вибори:

- повернутися до мажоритарної системи місцевих виборів усіх рівнів з розширенням прав і обов'язків суб'єктів виборчого процесу, зокрема, політичних партій, або проводити вибори за пропорційною системою з використанням відкритих списків кандидатів від конкретних територій;

- передбачити, в окремих випадках, більш жорстку відповідальність суб'єктів виборчого процесу (особливо політичних партій) за свою участь у виборах та за використання наданих їм прав;

- при формуванні виборчих комісій необхідно частково залишити право на процедуру жеребкування серед претендентів до складу комісій, але голова, заступник голови та секретар комісії повинні обиратися, підкреслюю - обиратися, відповідними органами місцевого самоврядування за наявності у претендентів на ці посади справжніх, а не на папері, досвіду роботи у виборчому процесі та, відповідно, організаторських здібностей.

Решту складу комісії можна формувати з використанням процедури жеребкування серед претендентів, це суттєво не вплине на злагожденість роботи комісій;

- вже давно йде мова про формування регіональних представництв Центральної виборчої комісії в областях.

На наш погляд, це можна зробити на базі обласних територіальних виборчих комісій, законодавчо надавши їм відповідні права та обов'язки.

Якщо ні, ми підтримуємо ідею створення регіональних представництв Центральної виборчої комісії з правами забезпечення організації виборів не тільки народних депутатів України, а й депутатів місцевих рад;

- у Законі України "Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів" не чітко виписано механізм змін у складі територіальних виборчих комісій.

Пропонуємо його спростити. Наприклад, віддати це право на розгляд органів місцевого самоврядування з урахуванням процедури жеребкування, проведеної під час формування комісії, або з урахуванням особистих заяв претендентів про їх згоду на включення до складу комісії замість вибулих членів, або віддати право замінювати членів комісії відповідним органам місцевого самоврядування за спрощеною схемою;

- підвищити рівень відповідальності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування за створення ними належних умов для роботи виборчих комісій;

- передбачити в законі можливість створення постійно діючих дислокацій виборчих дільниць з конкретно визначеними центрами (приміщеннями) їх розташування з метою використання у будь-яких виборах.

На одній виборчій дільниці не повинно бути більше півтори тисячі виборців;

- розширити права Центральної виборчої комісії для проведення місцевих виборів.

Ввести в обов'язок одного з членів Центральної виборчої комісії здійснення аналізу проведення і організації місцевих виборів усіх рівнів з наданням у його розпорядження відповідного кадрового апарату ЦВК;

- спростити процедуру передачі документів до архівних установ.

Пропонуємо встановити порядок передачі виборчих бюлетенів районними, міськими територіальними виборчими комісіями на тимчасове зберігання до місцевих архівних установ, а не звозити бюлетені до обласної територіальної виборчої комісії з усієї області і потім передавати ці бюлетені до обласного архіву на тимчасове зберігання.

Якщо ж залишити існуючі норми з цього питання, то пропонуємо передбачати відповідні кошти на забезпечення передачі бюлетенів до архівних установ та їх знищення.

Також пропонуємо передбачати кошти на процедуру опрацювання виборчої документації, постійного зберігання та наступної передачі її до архівних установ;

- збільшити розміри заробітні плати керівникам та членам територіальних виборчих комісій, бухгалтерам, які не мають постійного місця роботи під час проведення виборчої кампанії;
- розвести в часі проведення місцевих виборів і виборів народних депутатів України;
- спростити процедуру відкриття та закриття рахунків територіальних виборчих комісій з місцевих виборів як юридичних осіб.

В.Г.Камчатний
народний депутат України
V-го скликання,
виборчий блок політичних партій
«Блок Юлії Тимошенко»

ПРОБЛЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В СВІТЛІ МАЙБУТНІХ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИХ ЗМІН ТА ПРОГРАМНИХ ЗАСАД БЛОКУ ЮЛІЇ ТИМОШЕНКО

Сьогодні не підлягає сумніву те, що інститут місцевого самоврядування потребує здійснення глибоких змін. Відповідний Закон України «Про місцеве самоврядування» безнадійно відстав від життя.

Політичні виклики в сучасній Україні є безумовним свідченням того, що головні реформи державотворення - ще попереду. В контексті цих змін вбачається нагальна необхідність активізації муніципальної політики як одного з ключових елементів державної політики. Разом з тим поліпшення місцевого самоврядування може бути тільки наслідком та логічним продовженням загального конституційного реформування

Глибока політична криза, яка 2007 року охопила владні інституції України і в першу чергу парламент, є безумовним наслідком непродуманості конституційно-правових змін, започаткованих Законом України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року №2222-IV. Цей висновок підтримують багато політиків, зокрема, Генеральний секретар Європейської комісії за демократію через право, більше відомої як Венеціанської комісії, Д Букіккіо. На його думку, «основною конституційною проблемою в Україні, як і в деяких інших нових демократіях, завжди було розділення влади між президентом, урядом та парламентом. Ця проблема залишилась невирішеною».

Життя потребує усунення паліативності Конституції, отримання однозначної відповіді на запитання про те, якою бути формі державного устрою в Україні - президентською чи парламентською. При цьому гострота даної проблеми дає всі підстави прогнозувати, що для її вирішення стануть потрібними референдні механізми.

Очевидним є те, що без завершення загальнодержавних реформ та вирішення ключового питання щодо майбутньої конституційної моделі переходити до місцевого реформування абсолютно неможливо, адже ключовою проблемою тут є збалансування відносин між центральними та місцевими органами влади.

Доцільно нагадати, що в питаннях реформування місцевої влади Блок Юлії Тимошенко займає наступну позицію. Мета реформування місцевих органів виконавчої влади – сприяти розвитку місцевого самоврядування на основі чіткого функціонального розмежування їхніх повноважень з повноваженнями органів виконавчої влади.

В результаті здійснення реформи публічної адміністрації на підставі нової Конституції України мають бути ліквідовані районні державні адміністрації, а повноваження обласних державних адміністрацій мають бути зведені до виконання таких функцій:

- забезпечення виконання та контроль за дотриманням Конституції та законів України, актів Президента України та Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади;
- контроль за додержанням прав і свобод громадян;
- координація діяльності регіональних представництв ЦОБВ;

Представництво органів виконавчої влади на місцевому рівні відбувається шляхом створення та функціонування відповідних територіальних підрозділів ЦОБВ. Рішення про створення територіального представництва ЦОБВ приймається Кабінетом Міністрів України.

Другим стримуючим чинником процесу поліпшення місцевого самоврядування є невизначеність в питанні адміністративно – територіальної реформи. В першу чергу, це стосується удосконалення системи територіальної організації влади, перегляду переліку повноважень територіальних громад, поліпшення фінансового стану органів місцевого самоврядування. Свіжі в пам'яті широкі обговорення варіантів адміністративно-територіального устрою, розгляди концепцій, куцкові наради тощо зразка 2005 року під патронатом тодішнього віце-прем'єр-міністра України Р.П.Безсмертного. На жаль, на відміну від сусідки Польщі, де подібна реформа після її проведення в стислі терміни дала свої позитивні результати, в нашій країні далі обговорення справи не пішли. Однак не підлягає сумніву той факт, що адміністративно-територіальні зміни у випадку їх здійснення будуть вимагати не тільки конституційних змін, але й відповідних корекцій значної кількості законодавчих актів, що стосуються місцевого самоврядування.

Згідно з програмними установками БЮТ адміністративно-територіальна реформа повинна бути зорієнтована на посилення ролі місцевого самоврядування та забезпечення його спроможності проводити ефективну

політику в інтересах людини, забезпечуючи її якісними доступними послугами. Новий адміністративно-територіальний поділ повинен врахувати принципи економічної доцільності та соціальної необхідності, що призведе до забезпечення соціально-економічного балансу територій. Метою реформи системи місцевої влади є забезпечення принципів децентралізації та субсидіарності та приведення її у відповідність до загальноприйнятих європейських принципів, закладених в Європейській Хартії місцевого самоврядування, ратифікованої Верховною Радою України.

Важливим елементом проведення адміністративно-територіальної реформи є чітке розмежування повноважень між рівнями місцевого самоврядування за принципом субсидіарності з тим, щоби не допустити дублювання та подвійного підпорядкування функцій і завдань місцевого самоврядування.

БЮТ пропонує впровадити реформу адміністративно-територіального устрою відповідно до таких параметрів:

Систему адміністративно-територіального устрою України складатимуть адміністративно-територіальні одиниці – цілісні частини території держави, що за наявності відповідних географічних, демографічних та соціально-економічних умов є територіальними основами для організації та діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, – що розподілені на три рівні – регіон, район, громада – кожен з яких має науково обґрунтовану мінімальну чисельність населення.

При проведенні адміністративно-територіальної реформи необхідно розділяти повноваження також і між органами місцевого самоврядування кожної адміністративно-територіальної одиниці, що забезпечується прийняттям відповідних законів, а також прийняттям окремих статутів для кожної адміністративно-територіальної одиниці.

Реформування публічної адміністрації передбачає підготовку та ухвалення Концепції та Програми заходів щодо проведення реформи публічної адміністрації із відповідним фінансовим забезпеченням. Відповідно, згідно з

програмою БЮТ, необхідно:

- врахувати вищевикладені положення в новій редакції Конституції України.

- у зв'язку із новою редакцією Конституції України ухвалити у визначені терміни наступні Закони України:

- «Про територіальний устрій України»;
- «Про місцеві державні адміністрації» (нова редакція);
- «Про місцеве самоврядування громади»;
- «Про місцеве самоврядування району»;
- «Про місцеве самоврядування області»;
- «Про службу в органах місцевого самоврядування» (нова редакція);

- переструктурувати бюджетну та податкову системи в Україні, з метою посилення ролі та статусу інститутів місцевого самоврядування шляхом прийняття (у визначених термінах) таких Законів України:

- про внесення змін до Бюджетного Кодексу України, визначивши в ньому джерела та порядок формування місцевих бюджетів;
- «Про місцеві податки та збори»;

- затвердити ~~галузеві~~ соціальні стандарти, на підставі яких зробити відповідні розрахунки щодо визначення потреб громад та фінансового забезпечення місцевих бюджетів громад;

- провести функціонально-секторне обстеження центральних органів виконавчої влади та урядових органів;

- здійснити планування територіальних меж громад, районів, визначення міст-районів і міст-регіонів та їх меж.

За наслідками виборів 2006 року розгорнулися дискусії навколо доцільності партійного (пропорційного) принципу формування органів місцевого самоврядування рівня областей, районів та міст. Одним з аргументів критиків такої системи є те, що партії мають недостатню розвиненість на рівні районів та міст, а тому не можуть істотно впливати на вирішення питань соціально-економічно розвитку громад. На мою думку, це є підміною понять.

Передова світова практика пішла саме вказаним шляхом. А проблема, яку вирішить саме життя, це необхідність вилучення з політичних орбіт кишенькових, штучних, маргінальних тощо партій. Крім того спільна партійна відповідальність за виконання передвиборчих програм на загальнодержавному та місцевих рівнях є аргументом саме на користь пропорційної системи. Саме тому, в цій дискусії необхідно поставити «законодавчу» крапку.

Додатковим чинником, який досить серйозно підняв переваги пропорційної системи, стало прийняття змін до виборчого законодавства щодо застосування так званого імперативного мандату відносно депутатів місцевих рад, які діяли всупереч партійним програмам. Ця новела, що була результатом законодавчої ініціативи депутата від БЮТ С.Саса, дала можливість реального впливу політичних сил на своїх представників в радах з метою контролю за виконанням відповідними фракціями (депутатами) передвиборчих програм та загальнопартійних проєктів. До речі, станом на червень 2007 року, подібний механізм був введений в дію тільки Блоком Юлії Тимошенко, міжпартійний з'їзд якого позбавив депутатських повноважень більше 120 депутатів місцевих рад різних рівнів. Разом з тим, такі заходи не можуть бути застосовані щодо депутатів обраних за списками блоків, що створені тільки на місцевому рівні. Отже це потребує термінового законодавчого врегулювання.

Любченко П. М.

*кандидат юридичних наук, доцент кафедри
державного будівництва та місцевого
самоврядування Національної юридичної академії
ім. Я.Мудрого, завідувач відділом науковим
відділом НДІ державного будівництва і місцевого
самоврядування*

ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ СОЦІАЛЬНОЇ ОСНОВИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ НА ОБЛАСНОМУ ТА РАЙОННОМУ РІВНІ

За минуле десятиріччя після прийняття Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. та Закону України «Про Ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування» від 15.07.1997 р.,

вплив інститутів місцевого самоврядування на основні процеси суспільного розвитку в Україні значно розширився. Сьогодні вже ніхто не заперечує необхідність розвитку місцевого самоврядування, без якого неможливо в Україні побудувати громадянське суспільство. Цим і зумовлений постійний інтерес науковців, політиків, практиків до проблематики місцевого самоврядування.

На сучасному етапі державотворення суттєве значення має підвищення ефективності функціонування місцевого самоврядування. В Україні неодноразово робилися спроби реформування системи владних органів на місцевому рівні, включаючи питання регіонального розвитку, адміністративно-територіальної, бюджетної організації. При цьому, слід відзначити, що експерименти в сфері місцевого самоврядування здійснювалися, як правило, без достатнього наукового обґрунтування, здебільшого на основі емпіричного досвіду, а тому бажаних результатів не дали. На місцевому рівні створена громіздка і неефективна системи органів публічної влади, що є однією з причин низького рівня соціально-економічного розвитку регіонів України. Недосконалість чинного законодавства породжує численні конфлікти між різними рівнями влади як по горизонталі, так і по вертикалі, вносить додаткову напругу у відносини між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

Розпочинаючи реформування системи місцевих органів публічної влади кожного разу, і це уже стало традицією, намагалися вирішити тактичні завдання, робилася спроба вирішити низку окремих питань, і залишалися не вирішеними стратегічні, концептуальні завдання, увага не приділялася основній проблемі – зміні підходів до розуміння природи місцевого самоврядування, визначення його як інституту громадянського суспільства, а отже і зміна підходів до правового регулювання відносин в цій сфері.

Одним із ключових факторів, від якого залежить подальший розвиток місцевого самоврядування є його соціальна основа, яка охоплює умови та можливості здійснення жителями адміністративно територіальних одиниць

місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування, згідно ст. 140 Конституції України є правом територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи. Отже первинним суб'єктом місцевого самоврядування є територіальна громада – жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр.

Таким чином, місцеве самоврядування на сільському, селищному, міському рівні має правову, територіальну, матеріально-фінансову і соціальну основу, а також в інституційному плані має певну завершеність (територіальна громада – представницький орган (рада), сільський, селищний, міський голова – виконавчі органи). Аналіз місцевого самоврядування на районному та обласному рівні доводить, що існують окремі складові, а цілісна система відсутня. Є певна правова і територіальна основи, а соціальна і матеріально-фінансова основи чітко не визначено, що негативно впливає на розвиток інституційної системи місцевого самоврядування на цьому рівні.

В ч.4 ст. 140 Конституції України закріплено, що спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, представляють районні та обласні ради. Перше питання, на яке необхідно дати відповідь: чи є первинний суб'єкт місцевого самоврядування на районному та обласному рівні? Конституцією і законами України не визначено колективного суб'єкта. Водночас у ст. 141 Конституції України закріплено, що депутати районної, обласної ради обираються жителями району, області на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років. Таким чином, в цій статті мова йде не про територіальні громади сіл, селищ, міст, а на конституційному рівні визначено спеціальний суб'єкт – жителі району та області.

У зв'язку з цим необхідно вирішити друге питання: чи мають право жителі району, області безпосередньо вирішувати питання місцевого значення

на місцевому референдумі? Єдина позиція щодо цього питання сьогодні відсутня, частина науковців вважають, що на районному та обласному рівні не можуть проводитися референдуми. Аналіз Закону України "Про всеукраїнські та місцеві референдуми" свідчить, що такий різновид референдумів, як районні та обласні, в ньому закріплені. Водночас слід визнати, що більшість норм названого законодавчого акту потребують перегляду і приведення у відповідність з конституційними принципами регулювання відносин у сфері місцевого самоврядування.

Третє питання: чи співпадають інтереси жителів району(області) з інтересами територіальних громад сіл, селищ та міст? Якщо ці категорії не тотожні, тоді районні і обласні ради слід формувати так, щоб обов'язково забезпечити представництво складових частин району чи області. На наш погляд, незважаючи на відмінність в термінах, і в першому і в другому випадку мова йде про інтереси жителів, які проживають у відповідних населених пунктах на території відповідно району чи області, а тому по суті ці категорії є тотожними. Відсутність монополії складових частин району чи області при висуванні кандидатів до відповідних рад не змінює їх конституційного статусу.

За результатами місцевих виборів в 2006 році значна частина територіальних громад в районних та обласних радах не мають своїх представників, у зв'язку з чим на думку фахівців порушується конституційна норма про представництво цими радами спільних інтересів територіальних громад. Названі суперечності стримують розвиток місцевого самоврядування на районному і обласному рівні, а тому необхідно на конституційному та законодавчому невідкладно врегулювати ці питання.

Один із можливих варіантів вирішення вищезазначених питань: закріпити статус нового суб'єкта місцевого самоврядування, наприклад, територіальна спільнота району/області – жителі, об'єднані постійним проживанням на території населених пунктів певного району/області. Територіальну спільноту району/області визнати первинним суб'єктом місцевого самоврядування на відповідному рівні і суб'єктом комунальної власності. У зв'язку з цим змінити

статус районних і обласних рад, визначивши їх представницькими органами жителів відповідно району і області, а не територіальних громад (колективних суб'єктів), як це закріплено сьогодні в ч. 4 ст. 140 Конституції України і надати їм право володіння, користування і розпорядження комунальною власністю від імені відповідних територіальних спільнот. Одночасно необхідно буде внести зміни до ч. 1 ст. 140 Конституції України, де закріпити, що місцеве самоврядування є правом не територіальної громади, а жителів села, селища, міста, району, області самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Така концепція була запропонована в одному з перших законопроектів про внесення змін до Конституції України, який був попередньо схвалений Верховною Радою України. Однак в наступному попередньо схваленому законопроекті про внесення змін до Конституції України щодо місцевого самоврядування, Верховна Рада України відмовилася від зміни визначення місцевого самоврядування.

Інший варіант: змінити порядок формування районних і обласних рад, повернувшись до мажоритарної чи пропорційно-мажоритарної виборчої системи або формувати їх із представників сільських, селищних та міських рад. В деяких графствах в США рада графства не обирається безпосередньо населенням, а формується із посадових осіб таунів і тауншипів.

Вирішення цієї проблеми також зумовлено й тим, що сьогодні потребує удосконалення правове регулювання управління об'єктами спільної власності територіальних громад. Відповідно до пункту 10 розділу V Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" майно, передане до комунальної власності областей і районів, а також набуте на інших законних підставах, є спільною власністю територіальних громад сіл, селищ, міст, управління яким відповідно до Конституції України здійснюють районні та обласні ради або уповноважені ними органи.

Правовий режим майна спільної власності територіальних громад мав бути визначений законом, проект якого Кабінет Міністрів України разом з Фондом державного майна України у двомісячний строк з дня набрання

чинності Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" повинні були подати на розгляд Верховної Ради України. Проекти закону про комунальну власність підготували і внесли на розгляд Верховної Ради народні депутати М. Сирота, І. Шаров, Р. Безсмертний, Л. Пашковський, В. Акоюно та О. Жовтіс та інші, але, незважаючи на актуальність, цей закон до цього часу не прийнято.

Відсутність належного нормативно-правового регулювання повноважень обласних і районних рад щодо управління об'єктами спільної власності територіальних громад є причиною значного числа конфліктів, які виникають між місцевими радами різного рівня, а також між місцевими державними адміністраціями та відповідними радами.

Вирішенню цих проблем певною мірою сприятиме організація повноцінного місцевого самоврядування на регіональному та районному рівнях. Створення виконавчих органів районними і обласними радами ліквідує потребу в делегуванні повноважень місцевого самоврядування органам державної виконавчої влади, це сприятиме зменшенню конфліктів між ними. Конституційного регулювання, на наш погляд, потребують і інші питання зокрема: а) визначення нового статусу, функцій та повноважень місцевих державних адміністрацій як органів, що здійснюють виключно наглядово-контрольні та аналітично-консультативні функції; б) розширення повноважень обласних рад і їх виконавчих органів, шляхом передачі їм значної частини управлінських функцій щодо розв'язання регіональних проблем соціальної політики, економічного та науково-технічного розвитку, а також розвитку духовної сфери; в) удосконалення соціальної, правової та матеріально-фінансової основ місцевого самоврядування на районному та обласному рівні. Від вирішення цих проблем значною мірою залежатиме ефективність місцевого самоврядування в Україні.

Бервено С. М.

Голова постійної комісії Харківської обласної ради з питань регламенту, депутатської діяльності, місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою, доктор юридичних наук, доцент.

«РЕГЛАМЕНТАЦІЯ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕПУТАТІВ В МІСЦЕВИХ РАДАХ, ЇХ ПОСТІЙНИХ ТА ТИМЧАСОВИХ КОМІСІЯХ»

Сьогодні ми згадуємо весняні події десятирічної давнини, а саме прийняття Верховною Радою України в 1997 році Закону України „Про місцеве самоврядування в Україні”. Ця дата не відзначається так як день прийняття Декларації про державний суверенітет України, Акту проголошення незалежності України, Конституції України, які зайняли чільне місце серед державних свят, але всі ми усвідомлюємо важливість прийняття цього Закону, який, як вказано в його преамбулі, визначає систему та гарантії місцевого самоврядування в Україні, засади організації та діяльності, правового статусу і відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Не зайвим буде згадати, що в Конституції України прийнятій 28 червня 1996 р. (Розділ XI «Місьцеве самоврядування») статті 140-146 стосуються саме місцевого самоврядування. Що згодом, а саме 29 жовтня 1996 р. Постановою Верховною Радою України № 441/96-ВР «Про створення Тимчасової спеціальної комісії по доопрацюванню проекту Закону України про місцеве самоврядування в Україні» буде утворено на пропорційній основі Тимчасову спеціальну комісію з правами головної для доопрацювання проекту Закону України про місцеве самоврядування в Україні. Що, 24 квітня 1997 р. на 67 пленарному засіданні ВРУ II скликання буде ухвалено Закон України про місцеве самоврядування, до окремих положень якого Президент України відповідно до частини другої статті 94 Конституції України подав пропозиції, які частково були враховані і 21 травня 1997 р. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» нарешті був прийнятий. І це вже історія, як і історична подія прийняття Конституції України 1996 р. Слід зазначити, що з

моменту прийняття цей Закон зазнавав змін, останні зміни внесені Законом України № 812-V «Про внесення змін до Закону України „Про місцеве самоврядування в Україні” від 22 березня 2007 р.; є і рішення Конституційного Суду України стосовно окремих положень Закону.

Важливою подією було підписання від імені України 6 листопада 1996 року в м. Страсбурзі Європейську Хартію місцевого самоврядування, яка була ратифікована ВРУ 15 липня 1997 року, після чого вона стала частинкою національного законодавства). Тим самим було закладено законодавчий фундамент для становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні відповідно до принципів Європейської Хартії місцевого самоврядування та Конституції України.

Європейська хартія місцевого самоврядування сьогодні є основним міжнародно-правовим документом для країн-членів Ради Європи, який містить стандарти щодо організації управління на місцях на засадах місцевого самоврядування, які є обов'язкові для держав – членів Ради Європи. Цей документ було прийнято Радою Європи 15 жовтня 1985 року.

Прийняття Радою Європи Європейської хартії місцевого самоврядування стало результатом багатьох ініціатив та багаторічної праці різних європейських структур та свідченням важливого значення місцевого самоврядування як необхідного атрибуту демократичного суспільства.

Європейська хартія місцевого самоврядування зобов'язала держави, які її підписали, застосовувати основні правові норми, що гарантують правову, адміністративну і фінансову автономність територіальних громад та їх органів. Тим самим, вона стала важливим кроком на шляху до утвердження життєздатності на всіх територіальних рівнях управління принципів, які Рада Європи проголосила і захищає з моменту свого створення з метою захисту праці людини, формування демократичної суспільної свідомості в європейських країнах.

Сьогодні система побудови влади в Україні, з точки зору втілення конституційного принципу народовладдя, переживає глибоку кризу. Основною

її ознакою є недостатня спроможність органів влади забезпечити адекватну участь народу в управлінні суспільно – політичними та соціально – економічними процесами в державі, а відтак врахувати інтереси абсолютної більшості людей і гарантувати їм гідний рівень життя.

Переходячи безпосередньо до питання регламентації діяльності депутатів в місцевих радах, їх постійних та тимчасових комісіях слід врахувати особливості таких органів місцевого самоврядування з однієї сторони, як сільських, селищних, міських, районних в містах радах, та з другої сторони районних і обласних рад.

Будучи депутатом Харківської обласної ради, головою постійної комісії обласної ради з питань регламенту, депутатської діяльності, місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою хотілося би зупинитися на діяльності обласної ради. Слід відмітити, що обласні ради так само як і районні ради мають іншу, ніж сільські, селищні та міські ради природу.. Слід відмітити, що обласні ради так само як і районні ради мають іншу, ніж сільські, селищні та міські ради природу. Це органи місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст. З самого початку хотілося виходити з того, що відповідно до ч. 2 ст. 19 Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією України та законами України. І ві цим правилом потрібно керуватися незалежно від політичної доцільності, прихильності чи уподобань. Так, статтею 43 Закону України № 280/97-ВР від 21.05.1997 р. (з наступними змінами) „Про місцеве самоврядування в Україні” передбачено перелік питань, які вирішуються виключно на пленарних засіданнях обласної ради, серед них питання: „1) обрання голови ради, заступника голови ради, звільнення їх з посади” . Але рішенням Харківської обласної ради відж 28 квітня 2006 року № 4-V „Про обрання заступників голови обласної ради” заступниками обрано шістьох депутатів обласної ради. На зазначене рішення внесено протест прокурора

області від 12 травня 2006 року, в якому він зазначає, що обрання декількох заступників голови обласної ради не передбачено Законом України „Про місцеве самоврядування в Україні” та Постановою Кабінету Міністрів України від 03 грудня 1997 року № 1349 „Про фінансове забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування”, та вимагає скасування даного рішення. Аргументуючи свою позицію в рішенні Харківської обласної ради від 03 червня 2006 р. № 9-V „Про розгляд протесту прокурора області на рішення обласної ради від 28 квітня 2006 року № 4-V „Про обрання заступників голови обласної ради” зазначається, що ст. 10 Закону України „Про службу в органах місцевого самоврядування” передбачає порядок прийняття на службу в органи місцевого самоврядування на посаду заступників голови обласної ради. Можливо для роботи голови обласної ради збільшення кількості заступників може мати позитивний ефект, але виходячи з того, що одним із принципів здійснення місцевого самоврядування в Україні є принцип законності, закріплений в ст. 4 Закону України „Про місцеве самоврядування в Україні”. Так, дійсно в ст. 10 Закону України від 07.06.2001 р. № 2493-III „Про службу в органах місцевого самоврядування” є слова „на посаду голови та заступників голови” але вони подані в наступному контексті: „Прийняття на службу в органи місцевого самоврядування здійснюється на посаду голови та заступників голови районної, районної у місті, обласної ради, ...”. Більше того пунктом 3 частини 6 ст. 55 Закону України „Про місцеве самоврядування в Україні” передбачено, що голова обласної ради: „3) представляє раді кандидатури для обрання на посаду заступника голови ради”. Ось і виникає питання щодо законності рішення Харківської обласної ради щодо обрання п’ятьох заступників голови обласної ради. І за це рішення голосували депутати обласної ради, тоді виходить що і відповідальність за прийняте рішення спільна. Отже питання додержання принципу законності в діяльності будь-якої ради як органу місцевого самоврядування, зокрема і обласної ради, вкрай важливо, а зважаючи на те що рада це поперше її депутати як представники

інтересів територіальної громади чи спільних інтересів територіальних громад то це стосується діяльності кожного депутата тієї чи іншої ради.

Мабуть всім зрозуміло, що сьогодні питання розвитку місцевого самоврядування, його вдосконалення пов'язане з необхідністю проведення політичної реформи в нашій державі, а саме так званого другого етапу політичної реформи, започаткованої внесенням 08.12.2004 р. змін до Основного закону - Конституції України. Йдеться про прийняття Закону про внесення змін до Конституції України щодо удосконалення системи місцевого самоврядування (реєстраційний номер законопроекту 3207-1), який знаходиться на розгляді в Конституційному Суді України. Однією з важливих новел, яка пропонується, є відновлення для обласних і районних рад права утворювати власні виконавчі органи. Пропонується також ліквідувати районні державні адміністрації, а до ст. ст. 118, 119 Конституції України, які визначають правовий статус місцевих державних адміністрацій, вносяться лише окремі зміни, з яких не можна з'ясувати, якою ж буде їх компетенція та як вони здійснюватимуть державну владу на регіональному рівні. Такий підхід до реформування системи місцевої влади видається малоприсадибним для застосування. Дійсно, чинна система не спрацьовує так, як потрібно населенню та державі. Вона виявилась неспроможною результативно й ефективно впливати на процеси соціально – економічного і культурного розвитку територій, забезпечувати якісний рівень надання управлінських послуг населенню тощо. Але при цьому не можна ігнорувати той факт, що на регіональному рівні управління існують два центри публічної влади, які вже тривалий час одночасно функціонують в районах та областях, а саме: місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування. Вони діють в регіонах, як зазначають деякі автори, як „сполучені посудини” у фізиці, тобто якщо в одного владних повноважень прибавляється, то у іншого їх обсяг неодмінно має зменшуватися і навпаки. Отже, й питання реформування системи місцевої влади слід розглядати тільки стосовно обох названих інституцій влади й обов'язково комплексно, тобто реформуванню одночасно

слід піддавати не тільки систему органів місцевого самоврядування, а й місцеві державні адміністрації.

Так, практика застосування законів України: „Про місцеве самоврядування в Україні” та „Про місцеві державні адміністрації” свідчить про недосконалість правового регулювання у сфері управління соціально – економічними процесами на регіональному та місцевому рівнях, що призводить до поглиблення диспропорцій та диференціації територіального розвитку, низького рівня якості надання державних і громадських послуг населенню. Так, деякі повноваження місцевих державних адміністрацій в Законі „Про місцеві державні адміністрації” визначені як власні, а в Законі „Про місцеве самоврядування в Україні” – як повноваження, делеговані ним відповідно обласними чи районними радами. Існують й інші недоліки. Наведу простий приклад: пунктом 16 частини першої статті 43 Закону України „Про місцеве самоврядування в Україні” передбачено, що виключно на пленарних засіданнях районної, обласної ради вирішуються питання „затвердження програм соціально – економічного та культурного розвитку відповідного району, області,... заслуховування звітів про їх виконання”, а пунктом першим статтею 17 Закону України „Про місцеві державні адміністрації” зазначено, що місцева державна адміністрація „розробляє проекти програм соціально-економічного розвитку і подає їх на затвердження відповідній раді, забезпечує їх виконання, звітує перед відповідною радою про їх виконання”. Питання: „ А де ж культурний розвиток ?”.

Неузгодженість і дублювання повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування зумовлюють невизначеність їх відповідальності, послаблюють державний і громадський контроль за результатами їх практичної діяльності.

Недосконалість правових норм породжує зайву напруженість у стосунках між головами обласних і районних рад, а також між ними і міськими головами.

Необхідність внесення змін до зазначених законів пов’язана зі змінами у міжбюджетних відносинах, формуванням нової державної регіональної

політики а також з проведенням адміністративної реформи, Концепція якої розроблена державною комісією з проведення в Україні адміністративної реформи і схвалена Указом Президента України від 22 липня 1998 р. Але реального оновлення владних відносин у державі на місцевому рівні так й не відбулося, проблеми функціонування системи територіальної організації влади протягом тривалого часу залишались без належного вирішення, адже переважна більшість зусиль під час проведення адміністративної реформи була зосереджена на реформуванні центральних органів виконавчої влади.

Діяльності органів місцевого самоврядування бракує ефективності, що значною мірою обумовлено низькими обсягами бюджетного фінансування, недосконалістю механізму трансфертів фінансових ресурсів держави на рівень територіальної громади, недостатньою податковою базою та штучно обмеженою територіальною основою.

Як зауважили учасники парламентських слухань „Децентралізація влади в Україні. Розширення прав місцевого самоврядування” (15 грудня 2005 р.) „така ситуація влаштує окремі соціально-політичні групи, які вибудовують на цьому свій власний інтерес, який мало пов’язаний як з потребами держави, так і з основними прагненнями людей”.

Не заперечуючи проти необхідності внесення змін в організації системи місцевої влади, яка дійсно не спрацьовує так, як потрібно населенню та державі, вважаю за неможливе розпочинати їх до того, як буде чітко з’ясоване, яких недоліків в організації цієї влади слід позбавитись, якої мети треба досягти у разі застосування цих змін та в який спосіб це доцільно зробити, і головне – чи не призведе це до погіршення стану справ у державі. Без з’ясування за допомогою науковців і практиків цих обставин є реальний ризик стати заручниками чийось політичних амбіцій і потім тривалий час і зі значними витратами та збитками усувати шкідливі наслідки поспішних рішень.

Основні причини, що обмежують можливості місцевого самоврядування у здійсненні своїх функцій вбачаються, зокрема у:

- відсутності послідовної державної політики щодо розвитку системи місцевого самоврядування;
- відсутності належної фінансової основи місцевого самоврядування, надмірній централізації фінансових ресурсів та відсутності належної податкової бази, зокрема місцевих податків та зборів, для самостійного формування органами місцевого самоврядування власних бюджетів;
- відсутності правового механізму вирішення питань адміністративного територіального устрою;
- відсутності чіткого розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на місцях, між рівнями органами і посадовими особами місцевого самоврядування;
- непрозорості діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування та інше.

На ефективності місцевого самоврядування на районному й обласному рівнях, за оцінками вчених та практиків, значно більше, ніж відсутність виконавчих комітетів в обласних та районних радах, знову ж таки повторюю, впливає недостатність джерел фінансування самоврядування і, як наслідок, коштів для його здійснення, наявність значних проблем у сфері управління комунальною власністю. Зрозуміло, що створення виконкомів цих рад само по собі зазначені проблеми не вирішить. А ось законодавче закріплення гарантій самостійності місцевих бюджетів та прийняття Закону України про правовий режим майна спільної власності територіальних громад, про необхідність скорішого прийняття якого йшлося ще в Прикінцевих та перехідних положеннях Закону України від 21 травня 1997 р. „Про місцеве самоврядування в Україні”, безумовно, допомогло б у їх вирішенні.

Тому зважаючи на вищесказане, та будучи переконаним в тому, що існування органів місцевого самоврядування, наділених реальними функціями, може забезпечити ефективне і близьке до громадянина управління і виходячи з Європейської Хартії місцевого самоврядування, в якій сказано, що „охорона і посилення місцевого самоврядування в різних країнах Європи (а я наголошую –

в тому числі і в Україні) є важливим внеском у розбудову Європи на принципах демократії і децентралізації влади” вважаю за необхідне:

1. Доопрацювати проект Закону України про внесення змін до Конституції України (щодо удосконалення системи місцевого самоврядування) від 1 липня 2003 р. (реєстр. № 3207-1), зокрема в частині повноважень Верховної Ради України у вирішенні питань адміністративно-територіального устрою, визначення системи адміністративно-територіального устрою України, статусу місцевих державних адміністрацій.

2. Вдосконалити законодавче регулювання місцевих виборів.

3. Внести зміни до бюджетного та податкового законодавства з метою зміцнення правової, матеріальної та фінансової бази місцевого самоврядування. А ми депутати Харківської обласної ради, її органи та посадові особи повинні неухильно дотримуватися в своїй роботі (діяльності) Конституції України, вимог законодавства України, Регламенту Харківської обласної ради, діяти виключно в інтересах України, на благо жителів Харківської області.

Ще раз Вітаю вас з цією знаменною подією – прийняттям Закону України „Про місцеве самоврядування в Україні”. Сподіваюсь на співпрацю та порозуміння.

Дякую за увагу !

Данильян О. Г.

*завідувач сектором НДІ
державного будівництва та
місцевого самоврядування
АПРНУ, доктор філософських
наук, професор кафедри
філософії права Національної
юримічної академії України
ім. Я.Мудрого*

МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА МОЖЛИВОСТІ ЙОГО ЗАСТОСУВАННЯ В УКРАЇНІ (НА ПРИКЛАДІ ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇН)

Формування місцевого самоврядування у країнах Західної Європи відбувалося протягом тривалого історичного періоду. Цей процес продовжується й сьогодні. Це пов'язано насамперед з тим, що, хоча

західноєвропейські органи державної влади та місцевого самоврядування є переважно стабільними й ефективними, уряди країн постійно докладають зусиль для їх удосконалення. Причому останніми десятиліттями спостерігається особливо напружене пристосування політичних структур цих країн, їх економіки і правових інститутів до швидкозмінних умов сучасного світу. Слід зауважити, що кожна європейська країна разом із загальними закономірностями розвитку органів місцевого самоврядування має свій власний шлях. Тому аналіз еволюції місцевого самоврядування провідних західноєвропейських країн, що створили високоефективну економіку, розвинену правову систему і громадянське суспільство, є нагальною необхідністю для тих країн, які в найближчому майбутньому ставлять за мету членство в Європейському співтоваристві.

Для нашого дослідження значну актуальність має вивчення досвіду формування й удосконалення місцевого самоврядування провідних європейських країн, які за певними параметрами (територія, населення, релігія, культура та інші цивілізаційні характеристики) схожі з Україною. На думку фахівців, до таких країн належать перш за все Великобританія, Франція, Німеччина та ін.

Розглянемо основні моделі місцевого самоврядування, які були сформовані в Європі, а потім, в тому чи іншому вигляді, були розповсюджені по всьому світу.

Перша модель місцевого самоврядування – англосаксонська – була сформована у Великобританії, а потім була розповсюджена в США, Канаді, Індії, Австралії та ін. Її головними рисами вважається: висока ступінь автономії місцевого самоврядування, виборність, контроль, перш за все, з боку населення; відсутність на місцях спеціальних державних уповноважених, які контролюють органи місцевого самоврядування; а також відсутність місцевих адміністрацій (тобто органів державної влади місцевого рівня). Головний принцип даної моделі «діяти самостійно в межах наданих повноважень». У Великобританії такі повноваження надаються парламентом країни. Органи місцевого

самоврядування діють таким чином в межах закону, звичаю, практики, що склалася, судового прецеденту, самостійно і під своєю відповідальністю. Державне ж регулювання їхньої діяльності може здійснюватися шляхом прийняття законів та судового контролю, а також державного фінансування.

Наступна модель місцевого самоврядування розповсюджена в країнах континентальної Європи (Франція, Італія, Іспанія) та в більшості країн Латинської Америки, Близького Сходу та ін. Її основними рисами є: поєднання місцевого самоврядування і місцевих адміністративних органів (органів державної влади місцевого рівня), виборність і призначення службовців, певна ієрархія системи управління, де місцеве самоврядування є ніжчестоящою ланкою в порівнянні з вищестоящою державною ланкою; обмеження автономії місцевого самоврядування, наявність на місцях державних уповноважених, контролюючих органи місцевого самоврядування.

Яскравим прикладом такої моделі є Франція, де існує місцеве самоврядування на рівні комун, які є провідною ланкою місцевого самоврядування. У той же час існують більш крупні кантони та округа, які є місцевими рівнями державної влади. Потім елементи самоврядування знову проявляються на рівні департаменту, щоб потім повністю змінитися державною владою на рівні регіону.

Порівняння англосаксонської та континентальної моделей місцевого самоврядування, дозволяє зробити висновок, що в демократичних країнах відмінності між цими моделями не мають принципового характеру. Більш того, постійне реформування та конвергенція названих форм дозволяє зафіксувати їх певне зближення. Тому фахівці в сфері місцевого самоврядування відмічають і так звану змішану модель, яка ввібрала до себе різні риси англосаксонської та континентальної моделей. До представників такої моделі відносять Німеччину, Австрію, Японію та інші країни.

Важливим напрямом реформування політичної системи європейських країн є оптимізація роботи органів місцевого самоврядування. Як вже відмічалось, правління на місцях здійснюється в європейських країнах

органами місцевого управління, а також органами, що представляють центральну владу. Місцеве управління – це відносно децентралізована форма політичної системи. Головною ознакою органів місцевого управління є їх виборність і порівняльна самостійність в керівництві справами місцевого значення. У ХХ столітті під натиском держави місцеве управління частково втрачало риси дійсно місцевого самоврядування, вільного від втручання бюрократичного апарату центральної влади. За фашистського режиму в Німеччині й Італії, наприклад, виборне місцеве управління, як і багато інших демократичних інститутів, взагалі було ліквідоване. Розгром фашизму, що викликав зростання авторитету і впливу демократичних сил, обумовив у ряді країн прогресивні зміни у статусі муніципальних органів. Так, деякі демократичні принципи самоврядування були закріплені в післявоєнних конституціях Франції, Італії.

У 70-80-х роках ХХ століття в ряді європейських країн були здійснені реформи місцевого управління (Великобританія, Франція, ФРН та ін.). Вони відбили загальний курс на модернізацію державного апарату в цілях пристосування його до умов науково-технічної революції. Серед найбільш важливих елементів цих реформ можна назвати: гарантування місцевого самоврядування законодавством практично всіх розвинених європейських країн, що зафіксовано Європейської хартією місцевого самоврядування, конституціями, ФРН, Австрії, земельними законами Швейцарії, законами Великобританії та інших країн; надання місцевому самоврядуванню практично в усіх країнах відносно широких повноважень, а також гарантування органам місцевого самоврядування певного рівня автономності; зменшення апарату управління і кількості законодавчих актів, пов'язаних з державним управлінням, у тому числі – на рівні комун, а також дерегуляція (тобто зменшення кількості регулюючих актів та їх доступність для громадян), приватизація та дебіюрократизація.

Ці реформи усунули, хоча й не повністю, архаїзми в організації місцевого управління. Відбулося скорочення асигнувань центральної влади на потреби

місцевих органів, пов'язані з утриманням різних соціальних служб. Наприклад, у 1998 році уряд Великобританії опублікував низку документів з модернізації місцевого управління. Серед напрямів підвищення якості діяльності місцевих органів влади найпоширенішими стали моделі: «Перевага в роботі» (Excellence Model), «Знак Хартії» (Charter Mark), «Інвестиції в персонал» (Investors in People).

Найзагальнішим механізмом є модель «Перевага в роботі». Її детально розглянуто в статті Віктора Лобанова та Джеффри Садлера «Підвищення ефективності роботи органів місцевої влади: досвід Великобританії». Автори відзначають, що така модель створювалася на емпіричній основі протягом 10 років. З метою оптимізації роботи цих органів, виділені дев'ять критеріїв, що дозволяють оцінити діяльність місцевих установ. Іншими словами, вивчається, як діє організація і що одержано в результаті її роботи.

Застосування даної моделі для діагностики діяльності місцевих організацій, як вважають її творці, дозволяє виявити їхні сильні та слабкі сторони, визначити сфери, що вимагають поліпшення, і розробити відповідні заходи. Крім того, вона дає можливість проводити самооцінку, що відіграє ключову роль в здатності підвищення ефективності роботи та якості послуг.

Органи місцевого врядування з їхнім апаратом стали однією з провідних ланок державної організації розвинених європейських країн. Їхня діяльність в економічних і соціальних сферах має важливе значення для населення. При цьому необхідно відзначити, що бюрократичні засади в організації муніципальних органів виявляються не так різко, як в інших ланках державного апарату. Всі ці якості роблять виборне місцеве управління однією з засад демократії. В той же час, аналізуючи досвід реформування місцевого самоврядування в європейських країнах, необхідно зробити застереження, що використання даного досвіду потребує врахування специфіки та національних традицій країн. Наприклад, аналіз досвіду об'єднання Німеччини, дозволив німецьким фахівцям виявити ряд помилок, які можуть слугувати уроком для України: в зв'язку з тим, що система місцевого самоврядування, як правило,

зачіпає широкі прошарки населення, тому її реформування не повинно бути різким й кардинальним, як це мало місце при переході «нових» федеральних земель до західноєвропейської системи; саме при реформуванні системи організації місцевого самоврядування слід більш уваги приділяти позитивному досвіду, який може бути покладений в підґрунтя цієї системи; для здійснення ефективної реформи місцевого самоврядування потрібні високо кваліфіковані фахівці в галузі комунального права, управління та фінансів, відсутність яких не може бути компенсована фінансами тощо.

Закінчуючи розгляд проблем формування та вдосконалення місцевого самоврядування в європейських країнах, можна зробити ряд висновків. По-перше, під вдосконаленням місцевого самоврядування в даний час розуміється зростання їх здатності адаптуватися до нових зразків соціальних цілей і створювати нові види послуг, забезпечувати потреби громадян. По-друге, шлях, пройдений розвиненими західноєвропейськими країнами у вдосконаленні своїх органів місцевого самоврядування, є безцінним досвідом для країн, що перебувають у транзитивному стані – від тоталітаризму до демократії.

Сепітій В.Г.

*голова Ізюмської міської ради
Харківської області*

"ПРАКТИКА МІЖНАРОДНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА ОРГАНОВ МІСЬКОГО САМОУПРАВЛЕННЯ"

Уважаемые участники конференции, дорогие друзья!

Считаю честью выступить с этой трибуны и рассказать о наших взглядах в отношении международного сотрудничества институтов местного самоуправления, нашей политики открытости, которая является частью цивилизованной поступи к общемировым и европейским ценностям в условиях современного гражданского общества.

Предваряя свое выступление, разрешите мне от имени территориальной общины города Изюма и от себя лично выразить слова глубокой признательности и благодарности за возможность представить наш город на сегодняшней конференции.

Моё сегодняшнее участие в конференции – это высокая оценка той постоянной кропотливой работы, которая проводится Изюмским городским Советом, его исполнительным комитетом, одним из главных и приоритетных векторов которой является курс на укрепление взаимовыгодных политических, экономических и культурных связей между городами Украины, Европы, Америки, Азии.

Такая направленность, наполненная интенсивной цепью последовательных действий, является логическим отражением и продолжением общегосударственной политики развития и укрепления отношений Украины с мировым сообществом.

На протяжении ряда лет мы стараемся подтвердить справедливость формулы «открытого города».

Я уверен в том, что она проста и всем понятна – если мы хотим жить лучше – мы должны быть открытыми, если мы хотим привлечь инвестиции в свой город – мы должны создать все необходимые условия для инвестирования, а отдельные предприятия и проекты сделать инвестиционно привлекательными.

Дорогие друзья!

Когда славяне хотят видеть самую привлекательную часть чего-либо, то говорят: «Это изюминка».

Исторически так сложилось, что на Украине, в Харьковской области, расположен город Изюм, смысловое название которого точно соответствует характеристике его потенциала.

Наш Изюм – это небольшой город с более чем 300-летней историей,

Для того, чтобы объективно оценить факторы привлекательности города, в первую очередь необходимо выделить его крайне выгодное географическое положение. Изюм расположен на востоке Украины между крупными экономическими и политическими центрами – Харьковом, Донецком и Луганском.

Удобное транспортное сообщение обеспечивается наличием важных автомобильных и железнодорожных магистралей, по которым осуществляются значительные транзитные перевозки в Украине в направлениях Киев – Донецкий Бассейн и международного сообщения Москва - Северный Кавказ.

Формирование структуры экономики города обусловлено становлением Изюма как родины отечественного стекловарения и оптической отрасли, приборостроения.

На территории Изюма и Изюмского района расположено второе по величине на Украине лесное хозяйство. Это мощная сырьевая база для деревообрабатывающей промышленности и производства мебели.

Обширные лесные массивы, живописные берега реки Северский Донец создают широкие возможности для развития туризма и отдыха.

Сегодня Изюм, представляя Харьковский регион с его мощным интеллектуальным, научно-техническим и производственным потенциалом, ориентирован, прежде всего, на российский рынок.

И хотя на протяжении 2006 года предприятия города вели внешнеэкономическую деятельность с 10 - ю странами мира, основным партнером в экспортно-импортных операциях является именно Российская Федерация.

Как показывает опыт последних лет, в развитии отношений между Россией и Украиной экономические интересы и связи доминируют над областью, лежащей в плоскости гуманитарных ценностей.

В то же время мы стремимся развивать дружеские отношения между жителями городов Украины и России, используя систему расширения знаний друг о друге.

В 1993 году состоялся первый взаимный обмен официальными делегациями между российским городом Красногорском Московской области и Изюмом.

На протяжении ряда лет такое общение стало традицией, расширило диапазон взаимных интересов.

Сегодня нашему городу Изюму и городу Красногорску есть чем гордиться и о чем рассказать, есть чему поучиться друг у друга.

Ежегодный обмен делегациями даёт возможность детально знакомиться с историческими и культурными ценностями наших городов, их промышленными и торговыми предприятиями, туристическими комплексами. Члены делегаций видят, как работают предприятия, как развивается малый и средний бизнес, какие социальные изменения происходят в жизни населения и как на это реагируют местные власти.

Благодаря этому появилось множество интересных бизнес-идей, полезных связей и совместных проектов.

Так, восемь лет подряд в летний период дети Красногорска отдыхают в оздоровительном лагере на берегу Краснооскольского водохранилища, а школьники-изюмчане - в лесном лагере, что находится под Красногорском.

Постоянное общение, без сомнения, привело к возникновению успешной духовной связи между нашими детьми. Они переписываются, общаются по интернету и просто приезжают в гости друг к другу.

Главным идеологическим стержнем политики Изюмского городского Совета по развитию международных связей находится известное утверждение «Культуры не воюют – культуры объединяют народы».

Детские художественные коллективы наших городов участвуют в различных культурных мероприятиях, юные спортсмены - в совместных соревнованиях

Общение между русскими и украинскими детьми не могло не перерасти в общение на уровне взрослых.

Вот уже в третий раз в Изюме будет проходить Международный турнир по баскетболу среди команд-ветеранов России и Украины «Звезды Москвы»

Ростки детской народной дипломатии укрепились обменом делегации педагогов, главной целью которых был обмен опытом по созданию и развитию учебных заведений нового типа – гимназий и лицеев.

Определенную заинтересованность проявили медики - изюмчане, которые посетили Красногорск для изучения организации системы здравоохранения.

В рамках обмена опытом и поддержки экономических связей для работы на предприятиях оптической и приборостроительной промышленности привлекались различные специалисты предприятий городов-побратимов.

Символом стабильности и подтверждением глубоких дружеских отношений между городами Красногорском и Изюмом является ежегодный обмен официальными делегациями для участия в праздновании Дня Победы и Дня города.

Хочу подчеркнуть :это продолжается уже 14 лет, и я уверен , что наши внуки тоже будут принимать дружеские российские делегации и участвовать в праздниках России как друзья.

Сегодня я с гордостью могу сообщить, что итогом развития дружеских отношений стало подписание в 2002 году в городе Красногорске Договора о породнении городов Красногорск (Российская Федерация) и Изюм (Украина), который ратифицирован обеими сторонами. Он предполагает расширение и укрепление дружеских отношений между жителями наших городов, органами

власти, предприятиями; обмен культурно-творческим достоянием и опытом в организации клубной работы, спортивно-развлекательных мероприятий, созданием необходимых условий для развития торговых и экономических взаимоотношений.

Дорогие друзья!

Город Изюм богат своей историей. Именно в нашем городе в начале 20-го века в унтер-офицерской школе проходил обучение будущий Маршал Советского Союза Георгий Константинович Жуков.

В феврале 2003 года, в день празднования 60-летия освобождения Изюма от немецко-фашистских захватчиков, делегация города Жукова Калужской области (Россия) подписала Договор о взаимном сотрудничестве между Жуковым и Изюмом.

Границы международных связей нашего города расширились и достигли Прибалтики – города Тукумс (Латвия), муниципалитет которого проявил серьезный интерес к сотрудничеству с городом Изюмом. В 2002 году изюмчане приняли участие в экономическом форуме, который проходил в латвийском Тукумсе. Следствием этого стало подписание в августе 2003 года Договора о взаимном сотрудничестве между нашими городами.

Почему именно Тукумс? Более 15 лет этот латвийский город является побратимом города Красногорска, с которым, как вы могли заметить, у нас складываются тесные дружественные отношения. Именно через россиян побратались и мы.

Ежегодные обмены делегациями для участия их представителей в различных мероприятиях становятся нормой социально-экономической жизни наших городов.

Хочу привести практические примеры сегодняшнего дня. С 18 по 22 июля сего года в г. Тукумсе состоится фестиваль молодёжного творчества славянской культуры городов-побратимов. Мы получили приглашение, и

подростки-изюмчане 13-17 лет примут непосредственное участие в этом мероприятии.

Тукумский муниципалитет пригласил с 20 по 22 июля делегацию изюмчан для обмена опытом в сфере местного управления.

И хотя не всегда есть возможность принять непосредственное участие в этих мероприятиях, мы стараемся не оставлять их без внимания и по возможности заявлять о себе на них.

В ответ этим мероприятиям уже мы планируем провести встречи с делегациями городов-побратимов на изюмской земле.

Активная внешнеполитическая деятельность администрации города Изюма создала необходимые предпосылки для разработки и утверждения городским советом ряда нормативных актов, регулирующих политику территориальной громады международного общения в гуманитарной, духовной сферах. Это, в частности, Программа развития туризма, программы «Город – партнер», «О развитии музейного дела».

Сегодня мы должны серьёзно говорить о создании Изюмской общегородской программы развития международного и межрегионального сотрудничества, дальнейшей работе над созданием имиджа Изюма как открытого для сотрудничества города.

Уважаемое собрание!

Мы заинтересованы в установлении партнёрских отношений с европейскими и российскими городами, в которых происходит развитие оптической и приборостроительной, перерабатывающей и просто строительной промышленности, что, в свою очередь, позволит обеспечить на взаимовыгодных условиях развитие партнёрских отношений между нашими городами, новых экономических связей.

Мы прекрасно понимаем, что без развития сотрудничества, без изучения опыта развитых государств, стран-соседей, городов-побратимов в направлении рыночных преобразований перспективы будущего отсутствуют.

Вступление в Мировую организацию торговли, в Европейский Союз, которые являются, по сути, уже безальтернативными, уничтожит тот бизнес, который не будет конкурировать на европейском и мировом рынках. Поэтому нам нужно учиться и изучать существующие европейские стандарты, примерять их на себя. Другого в нашем развитии нам не дано.

Завершая свое выступление, хочется добавить, что мы не стоим на месте. Уже сегодня городской Совет работает над установлением дружественных связей с городом Ин Тань Китайской Народной Республики. Это важный промышленный город провинции Цзян Си с населением в 1 млн. 200 тыс. человек, развитой инфраструктурой, стабильным экономическим потенциалом, вековыми историко-культурными ценностями.

На очереди также находится подписание соглашения о сотрудничестве с городом Губкин Белгородской области (Российская федерация). В период подготовительной работы мы планируем провести несколько встреч с представителями этого города, главной задачей которых будет поиск взаимовыгодных направлений в работе, необходимых точек соприкосновения в процессе дальнейшего сотрудничества. Я уверен, что это сотрудничество будет плодотворным.

Благодарю за внимание!

Воронов М.М.

*професор кафедри державно-правових
дисциплін юридичного факультету
Харківського національного
університету ім. В.М. Каразіна,
кандидат юридичних наук, доцент*

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО МІСЦЕВІ РЕФЕРЕНДУМИ

Рівень розвитку громадянського суспільства прямо пов'язаний з реальною можливістю реалізації громадянами своїх конституційних прав і свобод. Конституційний принцип народовладдя на місцевому рівні може бути реалізований різними способами. Серед них - проведення місцевих виборів і референдумів, громадських слухань і зборів громадян за місцем проживання, висунування місцевих ініціатив і здійснення опитувань суспільної думки.

Протягом останнього часу ми спостерігаємо безсумнівний ріст громадянської активності й підвищення рівня правової культури в значній частині наших городян. Тому досить розповсюдженим явищем стало проведення громадських слухань і зборів громадян за місцем проживання для обговорення й пошуку ~~рішень~~ з актуальних питань життєдіяльності громади й розвитку відповідних територій. Але як показує практика, таким чином, можуть бути вирішені, як правило, лише локальні проблеми й питання.

Уявляється, що найбільш ефективним способом рішення важливих, концептуальних проблем на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці є проведення місцевого референдуму. Це характерно для більшості розвинених демократій, зокрема США, Австралії, Швейцарії, країн Скандинавії.

Але в Україні практична реалізація цієї форми безпосередньої демократії на місцевому рівні має серйозні перешкоди. До них можна віднести правові, матеріальні, організаційні й психологічні фактори.

Безумовно, проведення місцевого референдуму вимагає часом чималого бюджетного фінансування. Однак при цьому завжди є можливість об'єднати

Його проведення із черговими та позачерговими парламентськими, президентськими або місцевими виборами. Це в значній мірі дозволить заощадити певні фінансові ресурси, раціонально й ефективно використати бюджетні кошти. До психологічних факторів можна віднести, насамперед, досить скептичне відношення багатьох громадян до самого інституту референдуму. Це обумовлено об'єктивними й суб'єктивними причинами. До перших можна віднести тотальну недовіру певної частини населення до більшості інститутів держави й громадянського суспільства. З іншої сторони практика проведення загальнодержавних і місцевих референдумів в Україні показує, що існують серйозні недоліки правового й організаційного характеру. Представляється, що саме вони не дозволяють здійснювати прозорі і юридично обґрунтовані процедури, які б користувалися справжньою довірою в громадян.

Уявляється, що основною причиною, по якій практично неможливо проведення місцевих референдумів, є недосконалість закону «Про всеукраїнський і місцеві референдуми». Це один з перших законів незалежної України. Він був прийнятий 3 липня 1991 року. За цей період до нього були внесені дуже незначні редакційні зміни, які неадекватні тим трансформаціям у суспільстві й у законодавстві, які відбулися за минулі шістнадцять років. Тобто багато положень цього закону застаріли й не відповідають тим правовим і політичним реаліям нашого часу. Так зокрема, необхідно скрупульозно прописати процес проведення місцевих референдумів «по народній ініціативі». По-перше, у чинному законі нечітко описано процедуру проведення зборів по створенню ініціативних груп з проведення місцевого референдуму. Саме ця обставина є найпоширенішою причиною відмови в реєстрації таких ініціативних груп. По-друге, необхідно чітко розмежувати коло суб'єктів, які мають право на реєстрацію ініціативних груп. На цей час для міст обласного підпорядкування це прерогатива відповідного міського голови. Однак практика показує, що останнім часом актуальним питанням для багатьох громад є реєстрація ініціативних груп з проведення місцевого референдуму саме по питанню дострокового припинень повноважень міського голови або

відповідної місцевої ради. Результат розгляду такого питання, як правило, негативний. При цьому мотивація відмови найчастіше формальна. Отже, логічним є введення до законодавства інших незалежних суб'єктів, що мають право реєстрації ініціативних груп з таких питань.

Уявляється, що таким повноваженням може бути наділено, наприклад, міська виборча комісія по проведенню виборів міського голови й депутатів місцевої ради. У відповідності до чинного виборчого законодавства саме ця комісія створюється на основі партійного представництва. Тому вона зможе розглядати питання про реєстрацію відповідних ініціативних груп з проведення місцевого референдуму по питанню недовіри міському голові або відповідній місцевій раді й приймати по цьому питанню законне і політично неупереджене рішення.

На нашу думку, до повноважень цієї комісії варто віднести перевірку підписних листів й ухвалення рішення про відповідність всієї процедури вимогам закону про референдум. Після цього відповідна місцева рада повинна розглянути подання комісії й ухвалити рішення щодо призначення місцевого референдуму або мотивоване про відмову в його призначенні.

Таким чином, необхідно скоротити участь в деяких юридичних процедурах місцевого референдуму зацікавлених органів місцевого самоврядування і їхніх посадових осіб.

Крім того, необхідно уніфікувати відповідні юридичні норми, які пов'язані з регламентацією процесу підготовки й проведення місцевого референдуму з аналогічними виборчими нормами. Важливо знайти оптимальний кворум обов'язкової участі жителів для дійсності рішень місцевого референдуму. Думаю, що така цифра може варіюватися від тридцяти п'яти до п'ятдесяти відсотків.

Необхідно більш чітко регламентувати юридичні наслідки рішень, які затверджені на місцевому референдумі. Невиконання таких рішень є не тільки зневагою до думки громади, але й серйозним юридичним порушенням. Це

може викликати передбачені законом правові наслідки, аж до дострокового припинення повноважень відповідної місцевої ради і її посадових осіб.

Можна прийти до висновку про те, що чинне законодавство про референдуми значною мірою застаріло й вимагає серйозної доробки. Розробка й прийняття нового закону про референдуми в Україні є актуальним завданням для нового українського парламенту.

Глухачов Є. Ф.

кандидат юридичних наук, доцент, завідувач кафедри права та законотворчого процесу Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

Цукан О. М.

здобувач кафедри права та законотворчого процесу Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

ФОРМУВАННЯ ПРАВОВИХ ЗАСАД МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В КОНТЕКСТІ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ В УКРАЇНІ

Висновок щодо ступеню розвинутості місцевого самоврядування в будь-якій країні можна зробити, на нашу думку, перш за все виходячи з аналізу його законодавчої бази. В Україні правову основу цієї форми публічної влади на сьогодні складають більш ніж тисяча нормативно-правових актів (в тому числі і понад 600 законів). Здавалося, наявність такої кількості законів і підзаконних актів створює надійну основу для ефективного функціонування і сталого розвитку місцевої демократії. Однак, аналізуючи масив нормативно-правових актів з точки зору якості правового регулювання, багато дослідників (О. Батанов, В. Кампо, В. Кравченко, П. Любченко, М. Пітцик, Ю. Фрицький та інші) висловлюють думку, що загальний стан законодавства в цій сфері далекий від задовільного. Такий стан спричинений тим, що нормативно-правові акти приймалися на основі різних ідеологій, в умовах жорсткої політичної боротьби. Внаслідок цього їх положення протирічать один одному, не в повній мірі відповідають принципам Європейської Хартії місцевого самоврядування.

Тому, на наш погляд, слід підтримати пропозиції тих теоретиків і практиків муніципального руху, які пропонують розробити і затвердити загальнонаціональну концепцію законодавчого забезпечення розвитку місцевого самоврядування. Ми також погоджуємось с Ю. Битяком, який запропонував створити Муніципальний кодекс України.

Під час розробки як загальнонаціональної концепції, так і кодексу слід, на нашу думку, особливу увагу звернути на чітке визначення і належне закріплення в цих актах правових засад місцевого самоврядування.

Під правовими засадами місцевого самоврядування ми розуміємо системну сукупність закріплених в Конституції України і законодавстві України принципів, дефініцій та ключових положень, які становлять підвалини правового регулювання суспільних відносин, що складаються в процесі організації і функціонування місцевого самоврядування в Україні.

Правові засади місцевого самоврядування, на нашу думку, можна розглядати як загальний інститут муніципального права, який має бути включений до загальної частини майбутнього муніципального кодексу України.

Формування правових засад місцевого самоврядування є постійним процесом їх уточнення, доповнення, вдосконалення та розвитку у відповідності до змін, що відбуваються у суспільному і державному житті.

Цьому процесові притаманні певні закономірності, одна з яких полягає в його тісній пов'язаності, а точніше, включеності в загальний конституційний процес в нашій країні.

Як відомо, новітній конституційний процес в Україні, тобто процес визначення, закріплення в Основному законі держави і постійного вдосконалення конституційних засад державного і суспільного ладу, був започаткований Декларацією про державний суверенітет України прийнятою 16 липня 1990 року.

Практично одночасно розпочався процес визначення і правового закріплення однієї з найважливіших таких засад – місцевого самоврядування. Хоча слід зазначити, що поштовхом для останнього стало прийняття

загальносоюзного закону “Про загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства в СРСР” від 9 квітня 1990 року. Виходячи з його положень Верховна Рада України 7 грудня 1990 року прийняла Закон “Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве самоврядування”, який відкрив шлях до створення правового підґрунтя для впровадження і динамічного розвитку місцевої демократії в Україні.

Однак, цей закон як, до речі, і деякі наступні, виявився концептуально суперечливим, оскільки питання про правову природу вирішувалось в умовах гострого політичного і ідеологічного протистояння між адептами застарілих радянських стереотипів централізованої державності і прихильниками запровадження дійсно демократичних форм публічної влади на всіх рівнях.

І, головне, розробка законодавства про місцеве самоврядування в Україні розпочиналося в умовах відсутності конституційно закріпленої моделі публічної влади в цілому і місцевого самоврядування як окремої її форми зокрема.

Вказана обставина була суттєвою особливістю початкового етапу формування правових засад місцевого самоврядування.

Якщо аналізувати цей процес з точки зору його пов'язаності із загальним конституційним процесом, то на сьогодні можна виділити в ньому принаймні три етапи.

Перший з них, який тривав з 1990 по 1996 рік можна визначити як доконституційний. Головною проблемою, яка вирішувалась впродовж цього етапу Концепцією нової Конституції України, проектами нової Конституції України в декількох редакціях, було визначення правової природи місцевого самоврядування, перш за все, його місця в системі публічної влади, взаємовідносин з державною владою і рівнів самоврядування. В кожному з названих документів фіксувалися різні підходи, що, безперечно, не могло не віддзеркалитись у поточному законодавстві про місцеве самоврядування того періоду.

Своєрідний підсумок першого етапу підбив Конституційний договір між Президентом України і Верховною Радою України про організацію державної влади та місцевого самоврядування на період до прийняття нової Конституції України. Щодо місцевого самоврядування експерти зробили висновок, що місцеві органи зменшилися на тих же позиціях, тобто залишалися частиною виконавчої влади.

Наступний, другий етап, який тривав з 1996 по 2004 рік, можна назвати етапом конституційного закріплення правових засад місцевого самоврядування і подальшого розвитку у відповідності до європейських стандартів місцевої демократії. Цей етап був ознаменований тим, що з прийняттям Конституції 1996 року місцеве самоврядування набуло статусу однієї із засад конституційного ладу і відмінної по своїй правовій природі від державної влади форми публічної влади. Було також конституційно закріплено визначення (хоча і недосконале) місцевого самоврядування, його рівні, матеріальна і фінансова основа, головні повноваження територіальних громад та утворених ним органів.

Подальший розвиток у вигляді уточнення і удосконалення конституційних засад місцевої демократії було здійснено Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні". Ним закріплювались правові засади організації та функціонування, форми його реалізації населенням, система органів та посадових осіб місцевого самоврядування, порядок їх обрання, повноваження, гарантії їх діяльності та відповідальності.

Слід зазначити, що на цьому етапі правові засади почали формуватися з урахуванням європейських стандартів місцевої демократії, оскільки Україна приєдналась до Європейської Хартії місцевого самоврядування, яка після ратифікації в липні 1997 року стала складовою національного законодавства. Так, в законі, у відповідності до положень Хартії було уточнено поняття місцевого самоврядування, яке стало означати не тільки право, (як в Конституції України) а й реальну здатність територіальної громади вирішувати питання місцевого значення. Слід зазначити, що правові засади місцевого

самоврядування отримували своє закріплення в законі у формі норм-принципів, норм-дефініцій і установчих положень.

Поточний, третій етап новітнього конституційного процесу і пов'язаного з ним процесу формування правових засад місцевого самоврядування був започаткований прийняттям Верховною Радою в грудні 2004 року Закону України "Про внесення змін і доповнень до Конституції України". Ці зміни дозволили модернізувати форму державного правління, перейти до більш її демократичної моделі, наближеної до європейських стандартів. Спрямованість конституційної реформи на поглиблення демократизації всієї системи публічної влади з необхідністю поставило питання удосконалення і системи місцевої демократії як однієї із її форм. Верховна Рада України попередньо ухвалила законопроект про внесення змін до Конституції України щодо удосконалення системи місцевого самоврядування (реєстраційний №3207 – 1).

Сутність передбачуваних змін в правових засадах місцевого самоврядування в контексті продовження конституційної реформи полягає в запровадженні повноцінного місцевого самоврядування на регіональному рівнях. Правові засади мають бути доповнені новими принципами – субсидіарності і повсюдності. Це означає, що компетенція органів місцевого самоврядування має формуватися знизу до гори, починаючи з рівня територіальної громади. Одночасно передбачається, що в Україні не може бути територій, на які не розповсюджується юрисдикція територіальних громад та органів місцевого самоврядування. Положення Конституції та законодавства України стосовно місцевого самоврядування мають бути максимально наближені до принципів і норм Європейської хартії про місцеве самоврядування. Зокрема це особливо стосується конституційного визначення терміну "місцеве самоврядування".

Визначення етапів формування правових засад місцевого самоврядування у контексті конституційного процесу в Україні має одночасно практичне, теоретичне і політичне значення. В сучасних умовах чітке визначення сутності і спрямування поточного етапу формування правових засад місцевого

самоврядування має стати гарантією незворотності поглиблення і зміцнення місцевої демократії незалежно від наявності кризових явищ в конституційному процесі України.

Колісник В. П.
*доктор юридичних наук,
 професор Національної юридичної
 академії України ім. Я. Мудрого*

ПРОБЛЕМИ УДОСКОНАЛЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНИХ ЗАСАД МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

1. Внесення змін до частини 1 ст. 141 Конституції України, згідно з якою депутати сільської, селищної, міської, районної, обласної ради обираються терміном на п'ять років, заклало підґрунтя для виникнення у майбутньому непорозумінь та конфлікту інтересів на місцевому рівні, оскільки частина 2 зазначеної статті, яка передбачає обрання сільського, селищного та міського голови строком на чотири роки, залишилася поки що незмінною. І хоча законопроект про внесення змін до Конституції України щодо удосконалення системи місцевого самоврядування передбачає відповідне збільшення строків повноважень сільського, селищного та міського голови у майбутньому до п'яти років, однак це не вирішує проблему, адже у 2006 році уже відбулися вибори і депутатів місцевих рад, і сільських, селищних та міських голів саме з урахуванням різних термінів їх повноважень. На практиці це означатиме, що за рік до припинення повноважень місцевих рад, тобто у 2010 році, мають відбутися вибори сільських, селищних та міських голів. Саме тому десь за два чи півтора роки до виборів місцевих рад, тобто у 2009 році, головна посадова особа села, селища та міста, яка очолює виконком та головує на засіданнях ради, буде перейматися скоріше за все не проблемами реалізації інтересів територіальної громади, а організацією власної виборчої кампанії. Після виборів у багатьох випадках виникне проблема пошуку форм співпраці, взаємодії та порозуміння нового голови з радою та її виконкомом. У цьому

випадку процес взаємного звикання один до одного може затягнутися на півроку чи навіть на цілий рік, тобто аж до виборів місцевих рад. Невдовзі після виборів голів уже депутати місцевих рад перейматимуться проблемою організації виборів та виборчої кампанії. Тобто розбіжність між термінами повноважень місцевих рад, з одного боку, та сільських, селищних і міських голів, з другого, містить у собі потенційну загрозу, яка може спричинити виникнення доволі тривалих періодів нестабільності у системі функціонування місцевого самоврядування в окремих селах, селищах та містах України.

2. Законопроект про внесення змін до Конституції України щодо удосконалення системи місцевого самоврядування покликаний логічно завершити започатковане 8 грудня 2004 року реформування системи здійснення публічної влади в Україні. Новий варіант зазначеного законопроекту видається більш зваженим, збалансованим та узгодженим. Позитивним слід вважати те, що, по-перше, компетенцію місцевих державних адміністрацій передбачається істотно звужити, а, по-друге, створити виконавчі органи районних та обласних рад. Це об'єктивно буде спонукати виконавчі органи місцевого самоврядування більш активно займатися вирішенням усіх питань місцевого значення. Разом з тим попереднє схвалення вказаного законопроекту вдруге 23 грудня 2005 року може бути використане як підстава для обґрунтування неконституційності політичної реформи в цілому, адже це фактично означає визнання того, що попередній варіант цього законопроекту був невдалим, недосконалим та неузгодженим. А оскільки його перше попереднє схвалення відбулося 8 грудня 2004 року без обговорення (так само як і законопроекту за № 4180 і одночасно з остаточним ухваленням останнього), то за такою логікою виникають сумніви і щодо уже внесених до Конституції України змін. Тобто, визнавши один із проектів, ухвалених у так званому "пакеті", як мінімум невдалим, парламент фактично уже піддав сумніву й інший з них. До того ж остаточне прийняття законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо удосконалення системи місцевого самоврядування, попередньо схваленого 23 грудня 2005 року, є неможливим, оскільки відповідно до ст. 155 Конституції України

остаточне ухвалення такого законопроекту має відбуватися лише на наступній черговій сесії Верховної Ради України. Однак з часу другого попереднього схвалення цього законопроекту пройшло уже чотири чергові сесії українського парламенту. А наступною черговою сесією була дев'ята сесія Верховної Ради України, яка проходила з 7 лютого по 26 квітня 2006 року. Таким чином для проведення другого етапу конституційної реформи необхідно розпочати процедуру внесення конституційних змін знову, тобто уже втретє повернутися до попереднього схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо удосконалення системи місцевого самоврядування, що в умовах глибокої політичної кризи, коли легітимність Верховної Ради України є сумнівною, до сформування нового складу парламенту видається нереальним.

3. Однією з новел законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо удосконалення системи місцевого самоврядування є доповнення системи адміністративно-територіального устрою України такою адміністративно-територіальною одиницею як округа (частина 2 ст. 133 Конституції України). Але це жодним чином не позначилося на системі місцевого самоврядування (ст. 140 Конституції України). Округа має утворюватися на основі добровільного об'єднання жителів кількох населених пунктів, що передбачає виникнення якихось спільних інтересів, однак спільні інтереси жителів громад за проектом, так само як і за чинною редакцією ст. 140 Конституції України, представлятимуть лише районні та обласні ради. Виходить, що така адміністративно-територіальна одиниця як округа може бути створена, але відповідного органу місцевого самоврядування вона не матиме. Тобто законопроект закладає протиріччя, з одного боку, між частиною 2 ст. 133 і частиною 2 ст. 140 та, з другого боку, частиною 6 ст. 140 Конституції України. Це свідчить про певну логічну незавершеність закладеної до законопроекту моделі удосконалення місцевого самоврядування. До того ж законопроект, покликаний завершити другий етап конституційної реформи, не усуває головну ваду існуючого адміністративно-територіального устрою, коли одні населені пункти входять до меж інших. Виникає певна плутанина, оскільки

одна самостійна територіальна громада одночасно є частиною іншої територіальної громади.

4. Запровадження пропорційної виборчої системи стало одним з головних результатів першого етапу конституційної реформи. Формування районних, міських, районних у містах та обласних рад за пропорційною виборчою системою видається дещо передчасною, оскільки це надмірно політизує та призводить до затягування процес обговорення й ухвалення навіть простих питань, що потребують термінового вирішення. До того ж у обласних радах не представлені деякі райони, у районних радах – окремі села. Тому сталося так, що деякі обласні ради складаються переважно з депутатів – жителів обласного центру, а районні ради – з депутатів – жителів районного центру, що суттєво спотворює уявлення більшості депутатів відповідної ради про головні проблеми області чи району та пріоритетні напрямки їх розвитку. Тому на сьогодні деякі місцеві ради лише умовно можна вважати представницькими, тобто слід визнати, що вони не відповідають своєму головному функціональному призначенню – представляти спільні інтереси жителів громад.

5. Одна з головних вад конституційного та поточного законодавства полягає у відсутності гарантій, які могли б унеможливити згорання демократичних засад функціонування місцевих рад у тому разі, коли керівники місцевих організацій політичних партій, що складають більшість у відповідній раді, намагаються запровадити авторитарний стиль керівництва, коли, наприклад, рішення лідера подаються як рішення партійної організації. Тому існує небезпека підміни процесу попереднього демократичного обговорення окремих питань на засіданнях фракцій нав'язуванням особистої думки керівника місцевої партійної організації, прикриваючись при цьому певною позицією вищого керівництва політичної партії чи посилаючись на неї. Тобто у керівника фракції може виникати спокуса подавати власне бачення шляхів вирішення певної проблеми як рішення, що виникло у результаті політичних консультацій чи попереднього погодження з керівництвом політичної партії.

Корженко В. В.

*доктор філософських наук, професор, заступник директора
Харківського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України*

Нікітін В. В.

*кандидат історичних наук, доцент кафедри
теорії держави і права Національної юридичної
академії України ім.Я.Мудрого*

ДОМІНАНТИ СУЧАСНОЇ «ДИАЛОГІЧНОЇ» МОДЕЛІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Однією з причин політичної кризи в сучасній Україні, безсумнівно, є неефективність чинної моделі державного управління, що певною мірою змінилася за формою, але залишилася старою за змістом. Її головним завданням було і залишається забезпечення швидкого економічного зростання за рахунок максимального використання адміністративних ресурсів державної влади. Разом з тим, сама влада вважається єдиним суб'єктом державного управління, діяльність якого повністю визначає поведінку об'єкта управління, тобто в широкому сенсі суспільства в цілому. Теоретичною базою даної моделі державного управління, яку без перебільшення можна назвати «монологічною» (від слова «монолог» – розмова з самим собою або з глядачами в театрі), оскільки саме держава монопольно володіє соціальною ініціативою, є декартівська раціоналістична парадигма соціальної практики, що ґрунтується на послідовній суб'єкт-об'єктній опозиції. Цю парадигму сучасний німецький соціальний філософ Ю. Габермас назвав «інструментальною» або продуктивною, тому що вона спрямована на відтворення оптимальних умов для процесу виробництва, а не толерантної взаємодії людей у ході їхньої практичної життєдіяльності.

У своїх крайніх проявах «монологічна» модель державного управління вимагає жорсткої, вертикально побудованої, ієрархічно організованої системи

суспільних зв'язків Проте, як правило, вона зазнає незначної модернізації, пов'язаної з підсиленням ролі «зворотного зв'язку» у суб'єкт-об'єктній взаємодії. Причину «живучості» даної моделі варто шукати з одного боку, у її здатності привести до бажаних цілей за обмежених проміжків часу, а з іншого, – у специфічних особливостях мультикультур архетиповості колективного несвідомого.

Неефективність «інструментальної» парадигми державного управління стає усе більш очевидною з утвердженням у суспільстві демократичних начал та верховенства права. Домінування одного центра прийняття політичних рішень, одного суб'єкта соціальної ініціативи, що було природним і необхідним у контексті «інструментальної» парадигми, у нових умовах є неможливим. Разом з тим, основні учасники політичного процесу можуть свідомо чи несвідомо продовжують сприймати один одного як об'єкт власного управлінського впливу, а не партнера по спільній діяльності. У цьому, на нашу думку, криється принципова причина нетолерантного, недемократичного політичного протистояння.

Сьогодні в Україні починає усвідомлюватись необхідність якісної зміни парадигми, тобто сутнісних методологічних засад державного управління. «Інструментальна» парадигма та пов'язана з нею «монологічна» модель державного управління має певні межі і її консервування не є виправданим. Нова «комунікативна» (за визначенням Ю. Габермаса) парадигма, принципово орієнтована на забезпечення найкращих умов для інтеракції людей, суспільних інститутів і органів влади в процесі досягнення загальнонагомих цілей. Акцент у державному управлінні має бути змінений від управління «речами» і людьми як необхідними інструментами для перетворення «речей», на партнерське співуправління задля задоволення безпосередніх інтересів людей, які вони вільно артикулюють.

Можна виокремити принаймні дві основні умови, у випадку здійснення яких гарантована реальність упровадження нової «комунікативної» парадигми, заснованої на суб'єкт-суб'єктній взаємодії. По-перше, необхідно встановити

об'єктивні, обов'язкові для всіх учасників інтеракції, правила й норми поведінки, а також загальноприйняті механізми розв'язання соціальних та політичних конфліктів. Подальший розвиток вітчизняної правової системи, продовження конституційної реформи, проведення реформи місцевого самоврядування, створення умов для безперешкодної діяльності судових органів, у т.ч. і Конституційного Суду України, безперечно, сприятимуть успішності модернізації державного управління.

По-друге, не слід забувати, що суб'єкт-суб'єктна інтеракція в умовах відносної незалежності її основних акторів, можлива тільки за наявності стійкого спільного інтересу, однаково вагомого для кожного з них. Нинішня криза багато в чому викликана саме відсутністю загальних цінностей, інтересів і пріоритетів в учасників конфлікту, їхнім прагненням нав'язати іншому власні «правила гри». Безперспективність такого протистояння є очевидною, а тому виникають підстави сподіватися, що воно завершиться разом з розробкою спільної програми дій, спрямованої на досягнення загальних цілей.

На зміну «монологічній» моделі державного управління має прийти нова модель, заснована на діалозі громадян, їхніх об'єднань, органів державної влади і місцевого самоврядування. Таку модель ми пропонуємо назвати «діалогічною», оскільки саме суспільний діалог, лінійна побудова системи соціальної взаємодії, «двоканальний» управлінський зв'язок замість колишнього «одноканального», є її обов'язковими атрибутами.

У сучасному світі існує показовий приклад практичної реалізації «діалогічної» моделі державного управління. Мається на увазі концепція Governance, що була вперше сформульована на початку 90-х років XX ст. як теоретична конструкція, що розрахована на реалізацію в провідних демократичних країнах Заходу. Сьогодні ця модель державного управління є дуже популярною у світі, однак залишається практично невідомою в Україні та інших державах СНД.

Загальноприйнятого перекладу поняття governance українською не існує (як, до речі, і російською та більшістю європейських мов). Щоб окреслити його

своєрідність серед інших понять, пов'язаних з різними аспектами державного управління (administration, government, management), ми пропонуємо тлумачити governance як «якісне управління», тобто управління, орієнтоване на якість, а не лише на кількісні показники, як, наприклад, популярні в минулому управлінські моделі «New Public Management» або «Washington Consensus». У матеріалах ООН і управлінській літературі використовується й інше поняття – Good Governance, яке часто перекладається як «благі управління» або, що є більш прийнятним, – «справедливі управління», бо справедливість (equity) належить до числа його базових характеристик.

Сутність Governance як моделі державного управління, найбільш адекватної сучасним реаліям, полягає в наступному. По-перше, основним управлінським завданням стає не висунення загальних цілей, а створення ефективного демократичного механізму здійснення процесу управління як такого. Даний механізм, і це друга особливість, припускає обов'язкове співробітництво органів влади й представників організованої громадянськості (тобто інститутів громадянського суспільства) у розробці, здійсненні й аналізі результатів державної політики (politics). По-третє, основним критерієм визначення ефективності управлінських рішень стає не стільки їх безпосередній результат (соціальна ціна багатьох «досягнень» може стати непринятною), скільки забезпечення суспільного консенсусу, взаємопорозуміння на всіх етапах управлінської діяльності.

Побудова в Україні нової «діалогічної» моделі державного управління, заснованої на «комунікативній» (суб'єкт-суб'єктній) парадигмі та такій, що спирається на реально існуючий досвід провідних демократичних держав світу, створить необхідні об'єктивні умови для подолання будь-якої політичної кризи.

Само собою зрозуміло, що така робота може зайняти не один рік. А починати її треба саме з реформування системи місцевого самоврядування, оскільки на відміну від державної влади для місцевого самоврядування характерна відносна тотожність суб'єкта (орган влади) і об'єкта (громада)

управлінської взаємодії, що може істотно прискорити й полегшити впровадження нової моделі державного управління.

Бодрова І. І.

*кандидат юридичних наук,
провідний науковий співробітник НДІ
державного будівництва та місцевого
самоврядування АгрНУ*

ГАРАНТІЇ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА ГРОМАДЯН НА УЧАСТЬ У МІСЦЕВИХ РЕФЕРЕНДУМАХ

Реалізація конституційної моделі організації місцевого самоврядування в Україні вимагає активізації функціонування територіальних громад як первинного суб'єкту даного виду публічної влади, застосування інститутів безпосередньої демократії, що дозволяють громадам безпосередньо здійснювати управління місцевими справами. Особливе місце серед таких форм посідають місцеві референдуми, які є формою волевиявлення територіальної громади з питань місцевого значення, нормотворчої діяльності цього суб'єкту, можуть використовуватися з метою корегування управлінської діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування, здійснення контролю за їх роботою.

Право на участь у місцевих референдумах є конституційним правом громадян України. Воно має складний зміст і включає комплекс колективних та індивідуальних, матеріальних та процесуальних правоможливостей, починаючи від права ініціювання місцевого референдуму і закінчуючи правом оскарження його результатів. Гарантування цього права вимагає створення умов та засобів, що мають забезпечувати здійснення його у повному обсязі та всебічну охорону, усунення можливих перешкод. Серед системи гарантій вказаного права (загальносоціальних, політичних, економічних, ідеологічних, організаційних та ін.) особливу роль відіграють юридичні гарантії. Вони вимагають наявності достатніх та реальних правових норм та інститутів матеріального та процедурно-процесуального характеру, що забезпечують можливість

безперешкодного здійснення громадянами України права на участь у місцевих референдумах, його охорону, а в разі протиправних посягань – його захист та поновлення.

Питання реалізації права громадян на участь у місцевих референдумах регулюються Законом України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми», прийнятим 3 липня 1991р., (постановами Центральної виборчої комісії, статутами територіальних громад. Слід відмітити, що зазначений Закон на сьогоднішній день нездатний забезпечити ініціювання, належну підготовку і проведення місцевих референдумів, в окремих положеннях не відповідає вимогам Конституції України, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», політико-правовим реаліям. Так, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» у статтях 78, 79, визначаючи порядок дострокового припинення повноважень місцевих рад та місцевих голів, містить відсилочні до закону про місцеві референдуми норми. На теперішній час такого закону не існує, а тому реалізувати процедуру дострокового припинення повноважень зазначених суб'єктів місцевого самоврядування з формально-юридичної точки зору неможливо. Крім того, не вбачається можливим реалізувати право членів територіальної громади на ініціювання місцевого референдуму – Закон передбачає в якості суб'єктів тих чи інших референдумних процедур органи і посадових осіб, яких зараз не існує. Хоча Центральна виборча комісія спробувала розв'язати це питання, затвердивши 29 січня 2007 року своєю постановою № 6 форми деяких референдумних документів, але цей акт має підзаконний характер і не може тлумачити закон.

Отже, потреба у прийнятті закону про місцеві референдуми є очевидною. На наш погляд прийняття окремого від закону про всеукраїнський референдум акту більшою мірою відповідатиме положенням Основного Закону про самостійність форм публічної влади в Україні та політико-правовим процесам у цій сфері, сприятиме забезпеченню принципів правової та організаційної самостійності місцевого самоврядування, дозволить врахувати особливості референдумного процесу організаційного, матеріально-фінансового та іншого

характеру.

Чіткого визначення потребує предмет місцевого референдуму та його обмеження, що повинні носити однозначний та виключний характер. Предмет має встановлюватися шляхом затвердження переліку питань, які можуть (факультативний предмет) або повинні (обов'язковий предмет) вирішуватися шляхом проведення місцевих референдумів. При цьому на референдум не повинні виноситися питання, що віднесені законами України до виключної компетенції місцевої ради, її органів, питання виконання делегованих повноважень, бюджетно-фінансові, кадрові питання. Це має виключити двозначність трактування предмету місцевого референдуму, передбаченого чинним Законом, нераціональне використання даної форми безпосередньої демократії, підміну функціональної ролі громадських слухань та загальних зборів громадян, а також сприяти визначенню чітких сфер позитивної відповідальності усіх суб'єктів місцевого самоврядування.

Парламентська Асамблея Ради Європи у своїй Резолюції № 1121 (1997) «Про інструменти участі громадян у представницькій демократії» закликала держави-члени Ради Європи обмежити також і кількість питань референдуму, що виносяться на голосування в один і той самий день. Оскільки одночасне винесення на місцевий референдум великої кількості питань є досить зручним механізмом для політичних спекуляцій і маніпулювання голосами громадян. Крім того, доцільно передбачити право громадян підтримувати не лише ініціативу проведення місцевого референдуму, але й кожне з тих питань, що пропонуються для винесення на нього.

Важливою організаційно-правовою гарантією права громадян на участь у місцевих референдумах є забезпечення належного формування та функціонування органів, що організують підготовку і проведення референдумів – комісій з референдуму. Суттєвого перегляду вимагає система, порядок утворення та організація роботи таких комісій. На наш погляд, доцільно передбачити трирівневу систему комісій: регіональні комісії – обласні, Київська та Севастопольська міські; місцеві – районні, сільські, селищні, міські,

районні в місті комісії; дільничні комісії з референдуму. Функції регіональних і місцевих комісій законодавчо покласти на відповідні територіальні виборчі комісії, які є постійно діючими органами. І саме їм надати повноваження щодо реєстрації ініціативних груп місцевого референдуму, обліку, перевірки та підрахунку даних підписних листів, внесення подання щодо призначення місцевого референдуму на розгляд місцевої ради. Дільничні комісії мають формуватися відповідними місцевими комісіями за поданням місцевих осередків політичних партій, загальних зборів громадян.

Персональний склад комісій з референдуму повинен формуватися з числа громадян України, які є членами відповідних територіальних громад і мають право голосу. Разом з цим слід передбачати обмеження щодо членства у комісіях посадових і службових осіб органів державної влади, місцевого самоврядування, що сприятиме більшій об'єктивності і незалежності цих органів. Законодавчо має бути встановлене коло прав і обов'язків членів комісій, а також підстави і порядок дострокового припинення їх повноважень. Запровадження вказаної системи та порядку формування комісій мінімізує можливість втручання в роботу комісій органів державної влади та місцевого самоврядування, сприятиме здійсненню організаційно-правового контролю комісій вищого рівня за діяльністю комісій нижчого рівня, посиленню законності, гласності та стабільності процедур з підготовки і проведення референдумів.

Більш детальному законодавчому регулюванню підлягають процедури підготовки і проведення референдумів. Зокрема, треба усунути прогалини регулювання питань щодо підготовки, передачі комісіям та уточнення списків учасників референдуму, порядку фінансування референдумного процесу, визначення форми, порядку виготовлення, використання, обліку і збереження бюлетенів для голосування, інформування громадян про підготовку і проведення референдуму тощо. Потребують визначення інформаційні, організаційні та інші гарантії права суб'єктів-ініціаторів проведення місцевих референдумів щодо роз'яснення питання, яке виноситься на референдум, а

також всебічного та вільного його обговорення. Слід легалізувати агітацію як самостійний етап референдумного процесу.

Гарантування прав громадян на вільне та достовірне волевиявлення шляхом таємного голосування вимагає відміни дострокового голосування, визначення нормативів матеріально-технічного забезпечення процесу голосування, більш детального врегулювання порядку проведення підготовчого засідання дільничної комісії з референдуму, організації процесу голосування як в приміщенні для голосування, так і поза ним. Законодавчого встановлення потребують стадії підрахунку голосів учасників референдуму та визначення його результатів, в тому числі порядок документування, транспортування і передачі відповідної документації комісії з референдуму вищого рівня. З метою забезпечення гласності процесу підрахунку голосів учасників референдуму доцільно передбачити право бути присутнім на відповідному засіданні дільничної комісії офіційних спостерігачів та представників засобів масової інформації.

Результати місцевих референдумів мають встановлюватися і оголошуватися відповідною регіональною або місцевою комісією з референдуму, яка визнається комісією вищого рівня по відношенню до усіх інших комісій. При цьому доцільно зберегти вимоги щодо визнання місцевого референдуму таким, що відбувся, з метою забезпечення репрезентативності прийнятого на референдумі рішення, втілення в ньому волі більшості членів громади. Зазначена комісія може визнати референдум недійсним або таким, що не відбувся, і призначити повторний референдум. Рішення слід вважати прийнятими, якщо за нього проголосувало більше половини громадян, які взяли участь у референдумі. Крім того, доцільно надати право громадянам – членам відповідних територіальних громад на оскарження результатів референдуму.

Отже, гарантування права громадян на участь у місцевих референдумах вимагає суттєвого оновлення законодавства про місцеві референдуми, удосконалення організаційно-правових аспектів його реалізації.

Шахматова Т. П.
*старший науковий співробітник НДІ
державного будівництва та місцевого
самоурядування АПрНУ*

СПІВВІДНОШЕННЯ КОМПЕТЕНЦІЙ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА МІСЦЕВИХ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ У КОНТЕКСТІ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ

Процес реформування місцевих органів влади в Україні перебуває на стадії початкового вирішення і відбувається непослідовно та суперечливо. Але у будь-якому варіанті реформи, що пропонується запровадити, головним було і залишається вирішення питання щодо співвідношення компетенції двох центрів публічної влади, які існують зараз на місцевому рівні, тобто органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій.

Серед практиків і в науці постійно порушується питання про необхідність перегляду розподілу повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій з урахуванням місцевих та державних інтересів, а також за галузевою ознакою. Порівняння повноважень цих двох інституцій, визначених у чинному законодавстві, свідчить про те, що більшість із них мають суміжний характер, а саме: місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування нерідко наділені повноваженнями у тих самих галузях суспільного життя (наприклад, використання природних, трудових і фінансових ресурсів; підготовка молоді до військової служби; інвестиційна діяльність; культура, фізична культура і спорт тощо). Отже потрібне чітке розмежування предметів відання місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, особливо в спільних сферах їх діяльності. Разом з тим, як відомо, у чинному законодавстві України зафіксувати цього не вдалося, що на практиці призвело до плутаного створення паралельних структур влади, а й іноді їх протиставлення, численних конфліктів між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями через різне розуміння меж здійснення ними їх функцій і повноважень.

Зараз, в умовах проведення конституційної реформи, безумовно буде вже недостатнім обмежитись лише більш чітким законодавчим розмежуванням функцій місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Відповідно до стратегії другого етапу конституційної реформи, спрямованої передусім, на удосконалення системи місцевого самоврядування, необхідно забезпечити зростання його ролі в організації життя населення територій як головного засобу впровадження політики децентралізації державної влади. Актуальним стає питання про перерозподіл владних повноважень, які здійснюються на місцевому рівні, на користь органів місцевого самоврядування, щоб зрештою домогтися вирішення місцевих справ не представниками центральної влади, а особами, обраними населення.

У цьому контексті як цілком слушне та своєчасне сприймається відновлення для районних та обласних рад права утворювати власні виконавчі органи, про що йдеться у законопроекті про внесення змін до Конституції України, та повернення їм повноважень, які ці ради, через відсутність у них зазначених органів, змушені були делегувати відповідним місцевим державним адміністраціям. Водночас збільшення обсягу повноважень органів місцевого самоврядування за рахунок власних повноважень органів виконавчої влади здається поки ще передчасним, адже немає достатніх підстав вважати їх спроможними здійснювати ці повноваження більш ефективно та результативно, ніж місцеві державні адміністрації, які виконують їх зараз.

Міжнародний досвід свідчить про прихильність розвинутих держав до поступового, зваженого делегування місцевому самоврядуванню державних функцій. Найчастіше це відбувається у міру того, як у суспільстві формується прошарок заможних людей, як становлять економічно і політично активну частину населення будь-якої території і соціальну базу місцевого самоврядування.

В Україні ж, як відомо, поки що економічно ефективний середній клас лише формується. За таких підстав більш необхідним та злободенним для

Україні здається створення належних умов для здійснення основного призначення органів (місцевого самоврядування - вирішення ними питань місцевого значення в межах Конституції і законів України (для обласних та районних рад - представництва спільних інтересів територіальних громад сіл, селищ та міст). Доводиться констатувати, що органи місцевого самоврядування в Україні поки ще не набули достатнього позитивного досвіду у вирішенні багатьох питань навіть суто місцевого значення (благоустрій населених пунктів, шляхове господарство, функціонування місцевого господарства тощо). Серед чинників, які реально заважають ефективності місцевого самоврядування, - недостатнє фінансування самоврядування, наявність значних проблем у сфері управління комунальною власністю та деяких інших. За таких підстав лише після того, як органи місцевого самоврядування в Україні будуть здатними самостійно вирішувати переважну більшість питань місцевого значення на належному рівні та зі сталими позитивними результатами, доцільно буде розглянути питання про доповнення їх компетенції повноваженнями, які зараз вирішує держава через органи виконавчої влади.

Взагалі робота по реформуванню системи влади, у тому числі на місцевому рівні, особливо ліквідації тих чи інших владних структур, суттєвої децентралізації державного управління потребує поступовості, зваженості та відповідальності, щоб в результаті запроваджених заходів не втратити управлінські зв'язки та не призвести до погіршення стану справ з наданням населенню соціальних та управлінських послуг.

Герасіна Л. М.

*доктор соціологічних наук, професор кафедри соціології
та політології Національної юридичної
академії України ім. Я. Мудрого,
завідувач сектором НДІ державного будівництва
та місцевого самоврядування АПРНУ*

Окладна М. Г.

*кандидат історичних наук, доцент кафедри теорії держави
і права Національної юридичної академії України імені Я. Мудрого*

ПЕРСПЕКТИВИ СОЦІАЛЬНО-ПОЛІТИЧНОГО ДІАЛОГУ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ ТА НЕУРЯДОВИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

Стабільність демократичного суспільства є ключовою проблемою сучасності, як зазначають дослідники, вона значною мірою обумовлена політико-правовим регулюванням і балансом у системі відносин: влада – соціум, бізнес – суспільство, між гілками та інститутами влади тощо). На думку патріарха американської соціології Т. Парсонса, найбільш важливим процесом, який відбувається в соціумі, є процес соціальної комунікації значень, символів – тобто руху інформації. При цьому процес передачі саме політичної інформації від однієї (правлячої) соціальної групи до інших безпосередньо впливає на стабільність розвитку суспільства. У загальному вигляді процес соціальної комунікації є необхідним елементом соціально-політичної взаємодії (діалогу) влади та суспільства.

Якщо звернутися до еволюції форм і смислів участі органів влади у процесах соціальної комунікації та інформаційному обміні з суспільством, то можна виділити п'ять етапів:

- диктату, коли інформація від держави доводилась як наказ незалежно від реакції громадян;
- пропаганди (однобічного інформування), коли органи влади цілеспрямовано і вибірково інформували населення про певні державно-управлінські рішення, ідеологічно програмуючи та емоційно зомбуючи людей;
- рекламування (publicity), як форма пропозиції чи надання управлінських послуг від влади населенню (клієнту), з використанням нерідко маніпулятивної бізнес-реклами;

- двобічного асиметричного інформування, коли влада вивчає основні запити і преференції суспільства з метою їхнього корегування чи зміни. Тому зворотній зв'язок тут демонструє ступінь маніпулювання суспільною свідомістю, за якого держава прагне вплинути на громадську думку у вигідному для себе світлі;

- зрештою, симетричного соціально-політичного діалогу, за якого органи влади відмовляються від тиску, пропаганди і маніпуляцій та вступають до рівноправного, партнерського діалогу із суспільством, всіма його складовими на принципах консенсусу і толерантності.

Така періодизація цілком відповідає, на нашу думку, відомій теорії “суспільної дії” Ю. Габермаса, який розглядав соціум як продукт людської взаємодії, що може реалізовуватися в чотирьох формах – стратегічній, нормативній, драматургічній і комунікативній. Зокрема, комунікативна соціальна дія у Габермаса є вільною угодою вільних учасників соціальної комунікації для досягнення спільних результатів – це є не що інше, як етап двобічного симетричного діалогу, коли відбувається, за словами Е. Фромма, “заміна маніпулювання людьми на активне й розумне співробітництво”. Поза всяким сумнівом, найбільш міцною і стабільною буде така влада, яка в своїй діяльності спирається не на примус, диктат чи пропаганду, а саме на відкритий партнерський діалог з інститутами громадянського суспільства, отримуючи в усіх можливих формах “вільне схвалення вільної людини”.

Удосконалення системи місцевого самоврядування має включати не тільки розробку організаційно-правових умов діяльності місцевої влади, формування напрямів і пріоритетів регіональної політики, стимулювання територіального розвитку, а й залучення до процесу управління регіонами, містами, територіальними громадами широкого загалу людей, об'єднаних в інституції громадянського суспільства, зокрема, політичні партії, професійні й громадські асоціації, різноманітні спілки, фонди та неурядові організації. У період економічної та політичної модернізації держави й соціуму включення суб'єктів громадянського суспільства до реалізації завдань регіональної політики,

соціального захисту населення, впровадження загальнодержавних і місцевих соціально-економічних програм набуває особливого значення.

Демократичний шлях, обраний Україною, безперечно вимагає паритетного діалогу органів місцевого самоврядування і недержавних організацій. Це призводить, з одного боку, до лібералізації соціально-політичних процесів, а з іншого – до залучення більшої частки територіальної громади до діяльності, пов'язаної з соціальною підтримкою вразливих груп населення, з підвищенням суспільної безпеки громадян і держави в цілому.

Конструктивна взаємодія місцевих органів влади в Україні з неурядовими громадськими організаціями на підставі партнерських відносин все більше стає одним із дієвих механізмів ефективної політики місцевого самоврядування. Вона реалізується за допомогою цілої мережі суспільних заходів і напрямків, серед яких – соціальний діалог, соціальне проектування, соціальне партнерство, соціологічні моніторинги, громадські слухання, експертні оцінки. Перспективно в українських областях, містах і селах має скластися відповідна система (фактично, сукупність) механізмів ефективної взаємодії органів місцевих влади з неурядовими громадськими структурами, які б містили такі форми: соціальне замовлення, соціальне обслуговування, соціальне спонсорство, PR-технології гуманітарних акцій, стимулювання надання соціальних послуг завдяки прямому фінансуванню, стимулювання спонсорства недержавних організацій тощо.

Зокрема, суть соціального обслуговування полягає в тому, що неурядові організації самі беруть участь у наданні соціальних послуг спільно з іншими відповідними структурами (державними, приватними). Соціальне замовлення з надання соціальних послуг передбачає розробку на законодавчому рівні принципів, положень і вимог, що стосуються формування, розподілу й виконання на договірній (контрактній) основі замовлень щодо соціальних програм як відповідними підприємствами (незалежно від форм власності), так і неприбутковими громадськими організаціями т.зв. “третього” некомерційного сектору економіки.

Соціальне партнерство все ще не отримало в Україні широкої практики реалізації та слабо відображається в різноманітних програмах розвитку регіонів, міст і селищ, які готуються органами місцевого самоврядування. Це певною мірою пояснюється відсутністю традицій і культури добродійності в суспільстві, а також негативним ставленням більшості підприємців до благодійних фондів, організацій в зв'язку з не завжди прозорим і цільовим використанням ними отриманих коштів.

Неурядові (неприбуткові) організації також потребують соціального спонсорства, воно стимулюється шляхом надання ряду преференцій і пільг по оплаті податків фізичним і юридичним особам, які здійснюють матеріальну підтримку цих структур у формі добродійних внесків. Зрештою, стимулювання надання соціальних послуг за допомогою прямих інвестицій здійснюється через пряме, договірне та конкурсне фінансування діяльності як недержавних громадських організацій, так і соціальних програм.

Досвід місцевого самоврядування та й державного управління свідчить, що владі складно ефективно взаємодіяти з окремими громадянами, проте, шлях утворення розгалуженої мережі громадських об'єднань і передача (делегування) їм частини владних повноважень і обов'язків дозволяє вирішувати досить важкі й гострі соціальні проблеми. Світова практика показує, що недержавні (неурядові) організації відносно влади можуть займати різні дієві позиції, котрі пов'язані з певними моделями регіональної чи муніципальної політики.

Так, лояльна позиція до влади, як правило, будується в режимі "доповнення" (субсидіарності) щодо напрямку дії місцевого самоврядування, коли недержавні (неурядові) організації розвивають свої власні програми в напрямку розширення послуг і допомоги малозабезпеченим та іншим прошаркам населення, ініціюють деякі актуальні соціальні проекти за підтримки органів місцевої влади.

Опозиційна політика неурядових громадських організацій відносно держави найчастіше спрямована на перешкоджання владним планам і

програмам, які можуть негативно вплинути на малозабезпечені верстви населення або зашкодити прямим інтересам (майновим, політичним, культурним тощо) територіальної громади. Таке ставлення формується в разі, коли недержавні організації свідомо приєднуються до концепції розвитку, що відрізняється від урядової та висувається певними опозиційними силами. У першу чергу, це виявляється у вимогах поширення ступеню і форм участі громадськості в прийнятті рішень влади, а також в акцентуванні чинника суспільного контролю та взагалі посилення впливу людей на процеси демократичних перетворень.

Коли ж реалізується реформаторська модель регіональної чи місцевої політики, неурядові громадські організації нерідко займають відносно державно-владних (чи самоврядних) структур позицію “соратника, співкерівника” тих служб, які модернізують систему надання соціальних послуг і допомоги населенню, чим покращують діяльність місцевої влади.

Моделі соціально-політичного діалогу недержавних організацій з органами місцевого самоврядування можуть носити різний характер з точки зору ефективності й конфліктогенності: Перший варіант, самий бажаний, коли НДО та місцева влада відкривають до партнерських відносин і шукають спільного формату продуктивної праці. Другий – це ситуація, коли одна зі сторін пасивна, “закрита” чи не готова до співпраці. Найгірші умови складаються у випадку, коли, з одного боку – пасивна, бюрократична влада, а з іншого – некомерційний сектор у регіоні ще не склався, отже неурядові організації ще не ототожнюють себе з реальною суспільною силою.

Отже, по-перше, цілеспрямований діалог, співпраця місцевого самоврядування з неурядовими громадськими організаціями сприятиме стабілізації внутрішніх умов ефективної регіональної політики. По-друге, важливо, щоб Україна, прямуючи шляхом демократичних реформ, визнавала важливість у суспільстві неприбуткового сектора й стимулювала його розвиток як чинник зростання громадської активності. Цей фактор прогресивних перетворень набуває все більшої ваги в оцінці змін в Україні з боку

моніторингових інституцій Ради Європи, СОТ, МВФ, ПАРЕ та інших впливових міжнародних організацій.

Веніславський Ф. В.

кандидат юридичних наук, доцент кафедри конституційного права Національно-юридичної академії України ім. Я.Мудрого

Кичун В. І.

кандидат юридичних наук, доцент кафедри конституційного права Національної юридичної академії України ім.Я Мудрого

ПРОБЛЕМИ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО ВИЗНАЧЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

1. Одним з визначальних принципів конституційного ладу України є закріплений статтею 5 Конституції України принцип народовладдя, відповідно до якого носієм суверенітету та єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу як безпосередньо, так і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Тобто відповідно до статті 5 Основного Закону України, місцеве самоврядування визнається однією з форм здійснення народом своєї влади. Відповідно до Преамбули Конституції України Український народ – це громадяни України всіх національностей. Визначення місцевого самоврядування закріплено в статті 140 Конституції України: “Місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об’єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України”. В зв’язку з цим виникає закономірне, на наш погляд, запитання: наскільки можна вважати, що через органи місцевого самоврядування здійснюється влада усього народу, а не влада конкретної територіальної громади?

2. Не менш важливим є питання про зміст поняття “територіальна громада”. Адже якщо виходити з конституційного визначення, територіальна громада – це швидше демографічна ніж політична категорія, і охоплює вона

собою жителів села, селища чи міста. Відповідно ж до статті 26 Основного Закону України, в Україні на законних підставах можуть перебувати іноземці та особи без громадянства. На розвиток цього конституційного положення, Закон України “Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства” встановлює, що ці категорії осіб можуть проживати в нашій державі постійно чи тимчасово. Виходячи з цього, можна зробити цілком логічний, на наш погляд, висновок про те, що категорія “територіальна громада” охоплює собою не лише громадян України, але й іноземців та осіб без громадянства які на законних підставах постійно чи тимчасово проживають в межах конкретного населеного пункту. Визначальним в даному випадку є саме факт спільного проживання усіх зазначених категорій осіб на законних підставах в межах конкретного населеного пункту. Одночасно стаття 3 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” закріпила право на участь у місцевому самоврядуванні за громадянами, які реалізують це право за належністю до відповідних територіальних громад, а от права іноземців та осіб без громадянства у цій сфері законодавчо не врегульовано взагалі. Окрім того, оскільки Закон чітко не встановив, що означає “належність до відповідних територіальних громад”, це означає термін “жителі села, селища, міста”, неоднозначним, на наш погляд, є і визначення кола власне громадян України, які належать до числа членів тієї чи іншої територіальної громади.

3. Виходячи з викладеного, актуальним є завдання дослідити форми участі членів територіальної громади у місцевому самоврядуванні. Відповідно до ч. 3 ст. 140 Конституції України, місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування. Основний Закон України закріплює наступні форми участі членів територіальної громади у місцевому самоврядуванні: 1) участь у місцевих референдумах; 2) право вільно обирати і бути обраним до органів місцевого самоврядування; 3) право доступу до служби в органах місцевого самоврядування; 4) право на мирні збори, мітинги, походи і демонстрації; 5) право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення до органів

місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів; 6) право ініціювати створення різних органів самоорганізації населення (будинкових, вуличних, квартальних тощо) – за дозволом сільських, селищних, міських рад. На наш погляд, найбільш ефективними та дієвими з усіх перерахованих форм участі у місцевому самоврядуванні є перші чотири. При цьому слід зазначити, що право на участь у даних формах здійснення місцевого самоврядування закріплено не за усіма членами територіальної громади, а лише за громадянами України, чим суттєво обмежуються права інших категорій осіб, які постійно, чи тимчасово проживають в конкретному населеному пункті.

4. Достатньо суперечливим, на наш погляд, є конституційно-правове визначення меж здійснення місцевого самоврядування: і Конституція України (ч.1. ст. 140), і Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” (ч. 1 ст. 2) встановили, що територіальна громада має право самостійно вирішувати питання місцевого значення лише в межах Конституції і законів України. Разом з тим, у правовій державі, якою себе проголосила Україна, загально визнаними типами правового регулювання є загально-дозвільний принцип – “дозволено все, що не заборонено законом”, (цей принцип стосується людини та різноманітних об’єднань громадян), та спеціально-дозвільний – “заборонено все, що не дозволено законом” (у відповідності з яким діє держава та її органи). А оскільки, територіальна громада – це жителі села, селища чи міста, розповсюдження на неї спеціально-дозвільного принципу є не зовсім обгрунтованим.

5. Для України, яка, відповідно до статті 1 Конституції, є правовою та демократичною державою, актуальним завданням є систематичне удосконалення конституційно-правового регулювання в цілому, та регулювання в сфері організації місцевого самоврядування зокрема. Одним з напрямків у цьому процесі є постійний аналіз сучасного міжнародного досвіду, адаптація та імплементація у вітчизняне правове регулювання найбільш прогресивних та ефективних існуючих у світі форм та моделей. Зокрема, в деяких європейських державах право на участь у місцевому самоврядуванні, у

місцевих виборах та у місцевих референдумах нарівні з громадянами належить також іноземцям та особам без громадянства, які на законних підставах, постійно чи тимчасово проживають в межах конкретних населених пунктів. На сьогоднішній день, в багатьох містах та селах України достатньо чисельними є громади іноземців, які там не лише постійно чи тимчасово проживають, але й працюють, займаються підприємницькою діяльністю, навчаються у вищих навчальних закладах, тобто є активними членами відповідних територіальних громад. При цьому, вони не мають жодних прав на участь у місцевому самоврядуванні. Разом з тим, на наш погляд, можливість запровадження зарубіжного досвіду щодо участі іноземців та осіб без громадянства у місцевому самоврядуванні в Україні є достатньо дискусійною та неоднозначною і потребує ґрунтовних наукових досліджень та соціологічних опитувань.

Ю. М. Розенфельд
*кандидат історичних наук,
 старший науковий співробітник НДІ
 державного будівництва та місцевого
 самоврядування АІРНУ*

РОЛЬ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У ФОРМУВАННІ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

У системі демократичного правління значна роль належить місцевому самоврядуванню. Воно є тією сферою публічної діяльності, у якій може взяти участь кожний громадянин. Провідним принципом самоврядування є організаційне і функціональне відокремлення його органів від структур державної влади: взаємовідносини між ними регулюються лише законом. У цьому сенсі воно є проміжною ланкою, важливим каналом взаємозв'язку між державою і громадянським суспільством, належачи радше до другого, ніж до першої.

Визначаючи роль місцевого самоврядування в політичній системі України, яка включає державні та громадські інститути, можна стверджувати,

що особливістю місцевого самоврядування є його державно-громадський характер. Незважаючи на те, що відповідно до Конституції України органи місцевого самоврядування організаційно відособлені і не входять у систему органів державної влади, місцеве самоврядування усе ж таки має ознаки інституту державної влади. Це – право ухвалення правових актів, обов'язкових для виконання всіма розташованими на території місцевого самоврядування підприємствами, установами, організаціями і громадянами; законодавчо встановлену відповідальність за невиконання або неналежне виконання правових актів місцевого самоврядування; право створювати місцеві органи в системі місцевого самоврядування, що мають право використовувати примус до виконання законів і актів місцевого самоврядування та ін.

Однак, з іншого боку, місцеве самоврядування як одна з форм самоорганізації громадян має ознаки суспільного (громадського) інституту, найважливішими з яких є такі: структура органів місцевого самоврядування та поділ повноважень між ними визначаються населенням і не встановлюються законодавством; питання, віднесені до компетенції місцевого самоврядування, можуть вирішуватися місцевими референдумами і зборами громадян; населення має право на правотворчу ініціативу, а також брати участь у здійсненні місцевого самоврядування в будь-яких формах, що не суперечать Конституції і законодавству України та ін.

У переліку питань місцевого значення важливе місце займають саме господарські проблеми, розв'язання яких потребує самостійної діяльності органів місцевого самоврядування. Таким чином, місцеве самоврядування має характеристики трьох різнорідних суб'єктів: суб'єкта влади, суб'єкта господарської діяльності, суб'єкта громадянського суспільства.

Історія свідчить, що неодмінною умовою становлення демократичних держав було розгортання системи суспільних інститутів, що утворюють громадянське суспільство. Вирішення багатьох проблем, що стоять сьогодні перед нашим суспільством, пов'язане зі створенням головних засад громадянського суспільства та його розвитком. Саме формування

громадянського суспільства є основою демократичних процесів та становлення нації.

До проблематики становлення громадянського суспільства звертаються ряд дослідників, в тому числі і українських (О Білий, В. Глушков, О. Довбня, В. Кремень, М. Михальченко та ін.). Більшість з них досліджують історію становлення концепції громадянського суспільства, його сутність, різновиди та моделі. Багато з них приділяє головну увагу формуванню та функціонуванню окремих елементів та інститутів громадянського суспільства в Україні (політичних партій, профспілок, підприємницьких союзів, суспільних об'єднань). Однак, мало уваги приділяється проблемі взаємозв'язку місцевого самоврядування і громадянського суспільства.

При всій різноманітності інтерпретацій громадянського суспільства переважна більшість дослідників сходяться на тому, що поняття громадянського суспільства застосовується для вивчення неполітичної частини суспільної системи і має певне аналітичне навантаження лише у випадку розмежування суспільства і держави, це "суспільство рівноправних громадян, яке не залежить від держави, але взаємодіє з нею заради спільного блага".

Найважливішими ознаками громадянського суспільства є: відокремлена від держави структура суспільства, яка складається з громадян, їх добровільних асоціацій і об'єднань; цінування громадянських прав вище за державні закони; забезпечення прав і свобод особистості, можливостей реалізації її інтересів і прагнень, політичного, ідеологічного плюралізму; саморегуляція відносин між людьми, їх асоціаціями та добровільними об'єднаннями на основі соціальних і психічних норм регуляторів суспільного життя; існування приватної власності, вільної конкуренції, вільних відносин обміну діяльністю та її продуктами між незалежними власниками, тобто ринку; багатство соціальних ініціатив.

Сферу громадянського суспільства складають сім'я, світогляд людей, їх переконання, релігійні вірування тощо. Тобто ті сторони життя індивіда, де він виявляє свою незалежність від держави та її органів. Однак основу громадянського суспільства складають економічні засади життя людей і

найважливішим принципом громадянського суспільства є принцип приватного інтересу громадян. Держава ж законодавчим шляхом закріплює добровільні відносини між людьми, побудовані на задоволенні їх потреб та інтересів.

Рішення проблем розвитку громадянського суспільства тісно пов'язано з розвитком місцевого самоврядування. Компетенція і самостійність органів місцевого самоврядування обмежені сферою тих питань, розв'язанням яких не займаються органи державної влади (центральної і на місцях).

До основних завдань органів місцевого самоврядування нині включаються такі: розв'язання соціальних проблем на підвідомчій території (організація освіти, охорона здоров'я, забезпечення громадської безпеки та правопорядку; охорона навколишнього середовища); забезпечення комплексного розвитку території, розвитку місцевого господарства через систему комунальних (або публічних) служб, а також через розташовані на території виробничі підприємства.

Ці та інші завдання, як свідчить практика, з успіхом можуть розв'язуватися у взаємодії органів місцевого самоврядування і різних організацій, що представляють громадянське суспільство. Найважливішим джерелом права про місцеве самоврядування для країн Європи є Європейська хартія місцевого самоврядування (ЄХМС). Серед вимог ЄХМС можна назвати такі: надання місцевим органам влади особливих повноважень поряд із делегованими з центру; здійснення адміністративного нагляду за місцевими органами врядування тільки у передбаченій законодавством формі; наявність правового захисту місцевої влади для того, щоб її органи могли вільно здійснювати свої повноваження та право на самоврядування тощо. Спираючись на закріплені ЄХМС вимоги, органи місцевого самоврядування можуть істотно прискорювати формування громадянського суспільства.

Реалізація права населення на здійснення місцевого самоврядування та громадянського суспільства значною мірою залежить від розуміння населенням своїх можливостей та прав, а також від знання, як цими правами користуватися.

Чапала Г. В.

*кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник,
вчений секретар НДІ державного будівництва
та місцевого самоврядування АПРНУ*

РОЗПОДІЛ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ МІЖ ВЛАДНИМИ ІНСТИТУЦІЯМИ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ І СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Пошук оптимальних форм реалізації публічної влади на регіональному рівні серед широкого кола інших проблем, пов'язаних з функціонуванням місцевого самоврядування в Україні, займає одне з провідних місць, і це є зрозумілим, адже її вдале вирішення здатне сприяти вирішенню багатьох інших проблем, серед яких забезпечення ефективності та відповідальності місцевого самоврядування, зменшення кількості конфліктів, пов'язаних з конкуренцією компетенцій, тощо.

Наукові дискусії з приводу пошуку оптимальної моделі перерозподілу владного потенціалу між районними, обласними радами та місцевими державними адміністраціями рельєфно відображають загальновідомі проблеми, що тривалий час вимагають свого вирішення, зокрема, такі як розмежування компетенції, наділення органів самоврядування на регіональному рівні власними виконавчими структурами, забезпечення ефективного управління спільною власністю громад області, та багато інших. Усі вони впливають із системної нерозвиненості "регіонального" рівня місцевого самоврядування, на останньому етапі реформування якого, як відомо, має відбутися надання обласним радам права утворювати власні виконавчі органи, одночасно із залишенням за обласними державними адміністраціями лише неширокого кола контрольних повноважень. Перерозподіл повноважень, у свою чергу, має передбачати скорочення штатів одних структур та одночасне розширення інших, тобто неефективне використання коштів, пов'язане із дублюванням структур, наділених однаковими повноваженнями, має бути виключене.

Цілком очевидно, що складні багатоаспектні питання організації

публічної влади в Україні, в контексті органічного співвідношення її підсистем, спочатку мають бути визначені на законодавчому рівні і лише після цього – у вигляді приписів правових норм бути реалізовані на місцевому рівні. Натомість будь-які спроби не комплексного вирішення цієї проблеми неминуче мають призвести до ще більших перекручень і дисбалансу підсистем публічної влади.

Подібна ситуація відбувається останнім чином із реалізацією обласними та районними радами низки повноважень, зокрема що стосується управління спільною власністю громад області. Так, у деяких областях, зокрема у Полтавській, Сумській, Луганській, Волинській, Херсонській, та врешті – Харківській, обласними радами були прийняті рішення про повернення владних повноважень щодо управління об'єктами спільної власності громад сіл, селищ, міст відповідних областей, які до цього були делеговані обласним державним адміністраціям і здійснювались останніми протягом майже десяти років. Відповідні дії є яскравим прикладом того, як органи влади здатні долати пробіли та неузгодженість у чинному законодавстві. Але потрібно враховувати, що основним завданням закону є попередження можливих конфліктів, і в цьому сенсі можна констатувати наявність цілої низки упущень, що мають бути усунені законодавцем якнайскоріше.

Зокрема, коли ідеться про розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та органами державної виконавчої влади, потрібно виходити з того, що порядок управління спільною власністю ("вирішення питань щодо управління") має бути встановлений окремим Законом, якого досі прийнято не було.

Відсутність правової процедури дій обласних рад по управлінню об'єктами комунальної власності заслуговує на особливу увагу, адже органи місцевого самоврядування, якими є обласні ради, мають діяти виключно в межах повноважень та у спосіб, визначений Законом. Спеціально-дозволений тип правового регулювання компетенції органу влади є тією гарантією, що спрямована на недопущення можливого свавілля.

Поряд із відсутністю правового механізму відповідних дій не менш важливою є відсутність достатніх організаційних ресурсів, адже за чинним законодавством в Україні обласні ради позбавлені права створювати власні виконавчі органи.

Спроби органів місцевого самоврядування регіонального рівня самостійно врегулювати процедуру управління спільною власністю, яку на законодавчому рівні визначено не було, зайвий раз наочно демонструють те, що, закладаючи усічену модель регіонального самоврядування та недосконало врегульовуючи компетенцію (зокрема перелік повноважень, що обов'язково підлягають делегуванню), законодавець не врахував природну зацікавленість будь-якого органу влади в отриманні найширшого кола повноважень. Можливість відповідного сценарію в умовах вітчизняних державно-правових реалій було значно посилено запровадженням пропорційної системи виборів до органів місцевого самоврядування. Як наслідок, ситуація, коли органи місцевого самоврядування та місцеві органи державної виконавчої влади у певному конкретному регіоні здатні конфліктувати з приводу розмежування власної компетенції була майже запрограмована.

З урахуванням викладеного вкрай важливим є осмислене та виважене рецепіювання добре відомого західній суспільно-політичній традиції, а останнім часом і в Україні, принципу субсидіарності. Необхідно уникнути його спрощеного, обмеженого розуміння. Звісно, що в умовах розвинутої демократії не так вже і важливо, який орган якої влади (місцевий орган державної влади або муніципалітети) здійснюватиме реалізацію тих чи інших суспільних інтересів, адже кожен з них діятиме у більшій або меншій мірі (проте все рівно) ефективно, оскільки перебуває під прискіпливим громадським контролем. Натомість в умовах недостатньо розвинутих демократій, де можливості суспільного впливу на публічно-владні інституції є вкрай обмеженими, вочевидь, вести мову про ініціативність, і загалом про ініціативу як рушійний елемент, складову суспільно-політичних трансформацій, можна лише відносно першоджерела влади – суспільства, територіальних громад. Що ж до публічно-

владних інституцій – органів влади, то їх діяльність має бути реалізована виключно в межах повноважень та у спосіб, що чітко визначені та нормативно врегульовані. А оскільки інститут місцевого самоврядування в умовах нерозвиненого громадянського суспільства майже повністю може бути зведений до діяльності органів місцевого самоврядування, то дозволяти ініціативності відповідних органів стати тим фактором, що визначає їх компетенцію, було б вкрай необачним.

Солових В. П.
кандидат наук з державного управління
Харківського регіонального інституту
державного управління Національної
академії державного управління
при Президентові України,
докторант кафедри політології та філософії

МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ РОЗМЕЖУВАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

Україна вступила в етап державотворення, коли визначальним стає відтворення демократичних механізмів врядування, основою яких можна вважати: принцип участі населення у діяльності системи влади, прозорість з правом вільного доступу до правдивої інформації, відповідальність або підзвітність урядів, індивідуальна відповідальність за результати, широке місцеве самоврядування, чіткий розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування та місцевими органами державної влади. Реалізація зазначеного передбачає переосмислення ролі держави та громадянського суспільства у процесі управління державою. Особливого значення, у цьому сенсі, набуває визначення демократичних процедур функціонування системи влади.

Для з'ясування цих процедур спробуємо проаналізувати механізм, що лежить в основі функціонування системи влади.

Відомий американський політолог К. Дойч виділяв три головні сектори суспільної діяльності: приватний, публічний та квазі-публічний. Під приватним сектором він розумів ресурси та активність людей, яка безпосередньо стосується їх індивідуальних справ, сім'ї, бізнесових корпорацій та схожих організацій. У цьому секторі люди вирішують платити чи не платити, придбати власність чи ні. Характерною особливістю його є отримання людиною особистої користі безпосередньо, а не протягом певного часу.

На відміну від приватного сектора публічний сектор не приносить особистості безпосередньої користі, а вона отримує вигоди не напряду. Прикладом такого сектора є вибори, референдуми, законотворчість, судочинство, адміністративне регулювання тощо. Третій сектор є змішаною сферою діяльності приватного і публічного секторів. У цьому секторі домінують приватні інтереси, але вони мають узгоджуватись з публічними.

Якщо порівняти значимість цих трьох секторів людської діяльності, то з'ясується, що публічний і квазі-публічний сектори для функціонування суспільства мають більшу вагу, ніж приватний. Процеси, що відбуваються у публічному та квазі-публічному секторах впливають майже на усіх мешканців соціального середовища, оскільки вони носять всезагальний характер, а процеси у приватному секторі обмежуються лише інтересами окремого індивіда чи групи індивідів. Тому реалізація приватних інтересів є більш ефективною, якщо вони знаходять відображення у публічному інтересі.

Така передумова складає основу мотивації діяльності окремого індивіда у напрямку докладання зусиль щодо урахування його інтересів у публічному секторі. У процесі такої діяльності індивід мобілізує наявні у його розпорядженні ресурси, здійснює соціальні комунікації тощо. Завдяки цьому, він впливає на поведінку інших суб'єктів і досягає поставленої мети.

Реалізація влади є можливою виключно за умов послідовності: приватні інтереси – приватні цілі діяльності – публічний інтерес – публічна мета діяльності – вплив. Перші дві ланки цієї послідовності є чистою сферою діяльності політичної влади. Дві останні є сферою діяльності публічної влади.

А третя – є сферою спільних дій політичної та публічної влади. З цього можна визначити політичну, публічну владу та загальний механізм функціонування системи влади. Здатність суб'єкта реалізувати приватні чи корпоративні інтереси, не зважаючи на опір інших, є політичною владою. Право на прийняття рішень щодо публічних справ та їх реалізація є публічною владою. Головний механізм функціонування системи влади полягає у трансформації політичної влади у публічну з подальшим впливом (управлінням) на соціальні, економічні, політичні процеси у державі з метою реалізації певних інтересів або досягнення певних цілей.

У реальному житті цей механізм реалізується через розгалужену структуру інститутів, які у сукупності утворюють систему публічного врядування. Формування інтересів та їх внесення у цю систему відбувається на рівні повсякденного життя кожної людини. Тому, вагому соціальну роль виконують не центральні органи влади, а розгалужена система різних організацій, які здійснюють управління. За таких умов, системи влади представляє з себе складну поліцентричну структуру, де кожний елемент є суб'єктом влади. Завдяки чому це забезпечувалося?

Для відповіді на це питання необхідно визначитися з ознаками інституту як суб'єкта влади. Спочатку розглянемо принципи, які лежать в основі організації та діяльності органу влади не залежно від рівня його розташування (центральний, локальний). Ці принципи детермінуються функціональними напрямками діяльності суб'єкта влади. Суб'єкт влади це складова системи суспільства, яка здійснює легальний вплив на оточуюче середовище для отримання бажаних результатів. В узагальненому вигляді суб'єктність розкривається у двох категоріях активності: 1) вироблення правил; 2) конкретна діяльність по їх підтримці. Для забезпечення цих двох типів активності суб'єкт влади повинен реалізувати п'ять головних типів здатностей: 1) регулюючу; 2) екстракційну; 3) дистрибутивну; 4) реагуючу або адаптаційну; 5) контрольну. Забезпечення вище означених здатностей можливе якщо інститут наділено певними ознаками.

Першою такою ознакою виступає право на визначення «правил гри» соціального середовища або прийняття нормотворчих рішень, які становлять основу життєдіяльності соціального середовища. Право на вироблення таких рішень забезпечує регулюючу та дистрибутивну здатності і відбиває мотиваційну основу для реалізації приватних інтересів у діяльності інституту, що його перетворює у центральну складову функціонування соціального середовища.

Наступною характерною ознакою є самостійна структурна політика. Тобто інститут повинен мати право самостійного визначення структури, яка не тільки приймає нормотворчі рішення, а здійснює раціональний вплив. Ця ознака відображає як регулюючу, адаптаційну, екстракційну та контрольну здатність. Самостійне визначення структури надає можливість ефективно відтворювати вплив на оточуюче середовище, у залежності від зміни інтересів соціального середовища визначати завдання та напрямки діяльності складових, тим самим, підвищуючи його реагуючу та адаптивну здатність, визначати необхідність тієї або іншої складової у залежності від наявних ресурсів та швидко корегувати напрямки діяльності у залежності від інформації, отриманої з оточуючого середовища.

Третя ознака – незалежна кадрова політика. Залежність кадрової політики від зовнішніх сил, призводить до втрати самостійності. Вона відображає адаптивну здатність завдяки орієнтуванню працівників на реалізацію інтересів соціального середовища в якому діє інститут. А також забезпечує екстракційну здатність інституту, через поповнення соціальним ресурсом необхідним для функціонування.

І остання ознака – наявність незалежного, постійного та стабільного джерела надходження ресурсів, якими інститут має право самостійно розпоряджатися. Вони не тільки підтримують структуру, а і надають можливість впливати на оточуюче середовище. Ця ознака забезпечує регулюючу (через перерозподіл наявних ресурсів реалізується вплив),

дистрибутивну (право на перерозподіл ресурсів) та адаптаційна здатність (завдяки ресурсам підтримується необхідна життєдіяльність системи).

Саме сукупність цих чотирьох ознак відрізняє суб'єкта влади від суб'єкта управління. Відсутність хоча б однієї ознаки перетворює суб'єкта влади у суб'єкта інших видів соціальної комунікації або ж у об'єкт влади.

Якщо взяти за основу припущення, що органи місцевого самоврядування мають бути суб'єктами влади, які здійснюють управління територією на основі інтересів мешканців громади, то запропоновані якості мають бути враховані при розподілі повноважень між органами місцевого самоврядування та місцевими органами державної влади.

На регіональному рівні, діють два типи інститутів – державні адміністрації та органи місцевого самоврядування. Перший тип, державні адміністрації, позбавлені двох останніх ознак: джерела надходження їх ресурсів ні є незалежними та постійними, а процедура призначення керівника цих органів, робить кадрово залежним цей інститут від центру. Органи місцевого самоврядування мають перші три ознаки: їх наділено правом приймати рішення, вони самостійно визначають структуру та проводять кадрову політику, але у них відсутні чітко визначені джерела надходження ресурсів.

Таким чином регіональні структури, як правило, залишаються поза механізмами врядування, що відтворює центричність системи влади в Україні. Така ситуація виглядає цілком логічною для України, бо в унітарній державі система влади повинна бути централізованою, але це протирічить демократичним принципам врядування. Фактична концентрація владної суб'єктності на центральному рівні призводить до нехтування приватними інтересами, які формуються на місцевому рівні і надходять до регіональних інститутів. Це, у свою чергу, може призвести до соціальної напруги, зниження авторитету не тільки регіональних інститутів, а всієї системи влади.

Болдирев С. В.
*кандидат юридичних наук,
 асистент кафедри державного
 будівництва та місцевого самоврядування
 Національної юридичної академії ім. Я.Мудрого*

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ І МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Питання співвідношення та взаємодії державної влади і місцевого самоврядування є одним з важливих в теорії і практиці муніципального будівництва. Серед основних завдань подальшого розвитку місцевого самоврядування є організація ефективної взаємодії органів державної влади з органами місцевого самоврядування. Вирішення цього завдання базується на конституційному принципі не входження органів місцевого самоврядування в систему органів державної влади.

Встановлюючи самостійність місцевої влади, її недержавний характер, Конституція України та діюче законодавство закріплюють основні параметри державної політики в сфері місцевого самоврядування, які визначають основи взаємодії державної влади і місцевого самоврядування.

Взаємодія державної влади і місцевого самоврядування, в першу чергу, базується на положеннях статей 5, 7 та 38 Конституції України, згідно з якими, по-перше, здійснення народом влади не тільки через органи державної влади, а й через органи місцевого самоврядування, по-друге, держава виступає гарантом місцевого самоврядування, по-третє, служба в органах місцевого самоврядування розглядається як самостійний вид публічної служби. Дані положення свідчать про автономність місцевого самоврядування, що обумовлюється його особливим місцем у механізмі соціального управління, його подвійною природою, а саме – з одного боку , як форми публічної влади, а з другого – як інституту громадянського суспільства.

Водночас це не означає повної автономності місцевого самоврядування і державної влади, тому що ці форми публічної влади активно взаємодіють між

собою. Така взаємодія проявляється у переплетінні завдань та функцій місцевого самоврядування із завданнями та функціями держави, що в свою чергу закріплює один із принципів місцевого самоврядування, а саме поєднання місцевих та державних інтересів.

В свою чергу, держава, конституційно визнаючи та гарантуючи місцеве самоврядування, повинна забезпечити виконання тих рішень, які приймаються у системі місцевого самоврядування в межах, визначених Конституцією та законами України. Конституція України прямо передбачає відповідні повноваження органів державної влади у галузі місцевого самоврядування, наприклад, засади місцевого самоврядування, правовий режим комунальної власності, утворення та ліквідацію районів, встановлення і зміну меж районів та міст, віднесення населених пунктів до категорії міст, найменування та перейменування населених пунктів і районів, організацію та проведення виборів до органів місцевого самоврядування, призначення чергових та позачергових виборів до органів місцевого самоврядування та інше.

На даний час в Україні існує змішана система територіальної організації влади, за якою управління на регіональному рівні здійснюється як органами місцевого самоврядування (обласними та районними радами), так і органами державної виконавчої влади (обласними та районними державними адміністраціями), що обумовлює необхідність координації їх діяльності.

Згідно з Конституцією України (ст. 143) органам місцевого самоврядування законом надаються окремі повноваження органів виконавчої влади, з питань здійснення яких вони підконтрольні відповідними органам державної влади. В свою чергу органи місцевого самоврядування, а саме обласні та районні ради делегують окремі повноваження відповідним місцевим державним адміністраціям, які несуть відповідальність за їх виконання перед цими радами.

Важливу роль в охороні конституційних прав місцевого самоврядування відіграють: 1) Конституційний Суд України, на який покладається забезпечення відповідності законів, інших нормативних актів законодавчої і виконавчої

влади Конституції України; 2) Президент України, який виступає гарантом дотримання Конституції України і наділяється правом скасовувати акти центральної та місцевої виконавчої влади України у випадках їх невідповідності Конституції України; 3) суди загальної юрисдикції, які забезпечують судовий захист прав місцевого самоврядування, передбачений ст. 145 Конституції України.

Виходячи з вищесказаного можна стверджувати, що Конституція регулює найбільш фундаментальні, стійкі відносини місцевого самоврядування і державної влади, які мають довготривалий характер. Визначальним в цьому відношенні є конституційно - правовий характер взаємодії територіальних громад, їх органів місцевого самоврядування з державною владою, що служить важливою гарантією реалізації та захисту повноважень і законних інтересів цих органів.

Однак реальний стан справ у сфері взаємодії місцевого самоврядування з державною владою свідчить про те, що вони не завжди здійснюються в рамках зазначених конституційних положень. На практиці досить часто можна спостерігати випадки неправомірного втручання органів державної влади ті їх посадових осіб у вирішення питань, які належать до компетенції місцевого самоврядування. У зв'язку з цим особливого значення набуває проблема зміцнення гарантій місцевого самоврядування.

Запроваджена конституційна реформа системи місцевого самоврядування цілком відповідає потребам ефективного здійснення публічної влади на місцях, завданням розбудови демократичної, соціальної і правової держави, оскільки здатна забезпечити баланс між державними та місцевими інтересами.

Воронова І. В.
*кандидат юридичних наук,
науковий співробітник НДІ державного
будівництва та місцевого самоврядування АПрНУ*

ЗАКОНОДАВСТВО ПРО СТАТУС ДЕПУТАТІВ МІСЦЕВИХ РАД: ПИТАННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ І ВДОСКОНАЛЕННЯ

Вибори до місцевих рад у березні 2006 року відбулися по новій виборчій системі. На зміну мажоритарній виборчій системі відносно більшості, по якій здійснювалися вибори депутатів місцевих рад на протязі майже п'ятнадцяти років, прийшла пропорційна виборча система із закритими партійними списками. Для цієї системи притаманні не тільки суттєві новації самої виборчої процедури, але й практично нове розуміння статусу депутатів місцевих рад.

Комплексний підхід припускає послідовний і досить компактний в часі процес оновлення досить великого масиву законодавчих актів, що регламентують правовий статус депутатів місцевих рад. Але такого не відбулося. Народні депутати України обмежилися лише прийняттям нового виборчого закону, на нашу думку, дуже спірного. При цьому до березневих виборів 2006 року не було внесено суттєвих змін і доповнень до спеціального закону України «Про статус депутатів місцевих рад». Це привело до того, що цей закон у багатьох своїх положеннях не відповідає нормам Конституції і законам України. Це стосується, насамперед, положень, що пов'язані із діяльністю депутатів місцевих рад у виборчих округах, їхньою юридичною відповідальністю та підконтрольністю перед своїми виборцями й партійними структурами, які стали для народних обранців трампліном для потрапляння до відповідних органів місцевого самоврядування.

Аналіз чинного закону про статус депутатів місцевих рад приводить до висновку, що він практично не адаптований до нової виборчої системи і сучасних правових реалій. Більшість норм цього закону, які регламентують

різноманітні аспекти взаємодії депутатів місцевої ради з жителями, стосуються винятково депутатів-мажоритарників. На цей час діють норми, пов'язані з особливостями діяльності депутата саме у своєму виборчому окрузі. Такі норми адекватно відображають статус депутатів сільських і селищних рад, але суперечать статусу депутатів районних у місті, міських, районних й обласних рад. Відомо, що для останніх своїм виборчим округом є вся територія відповідного району в місті, міста, району або області.

Крім того, серед підстав дострокового припинення повноважень депутата місцевої ради є відкликання депутата виборцями (ч.1 ст.5 закону). При цьому умови для відкликання депутата місцевої ради і сама процедура відкликання не перетерпіла змін навіть після прийняття нового виборчого закону. І це незважаючи на те, що раніше народний обранець одержував свій мандат безпосередньо від виборців, які проживали на території конкретного виборчого округу. Депутат був повноважним представником своїх виборців у відповідній місцевій раді, її робочих органах і у виборчому окрузі. Виборці мали усі можливості надавати своєму депутатові накази та доручення. Обов'язковими були регулярні особисті прийоми депутатами жителів, їх звіти перед своїми виборцями. Це впливало із сутності депутатського мандата, тому що депутат був прямо відповідальний і підконтрольний перед своїми виборцями. Звідси впливала традиційна народна імперативна природа мандату депутата місцевої ради.

Природа депутатського мандата у депутатів місцевих рад, які були обрані по партійним спискам, зовсім інша. На нашу думку, вона впливає із пріоритету партійних інтересів над громадськими. Практика останніх місцевих виборів і наступна поведінка партійних депутатів показала серйозні проблеми в реалізації останніми своїх депутатських повноважень. По-перше, у значній мірі було загублено зв'язок народних обранців і жителів, що ускладнило контроль громади за діяльністю депутатів, серйозно порушивши лінію відповідальності депутатів перед виборцями. По-друге, депутати місцевих рад втратили більшу частину своєї самостійності як повноважні представники жителів

територіальної громади, перетворившись у «солдатів партії» в органах місцевого самоврядування. По-третє, після прийняття так названого партійного імперативного мандата лідери політичних партій остаточно одержали можливість вирішувати депутатську долю неугодних обранців, відтіснивши виборців на другі ролі.

На нашу думку, саме партійний імперативний мандат є антидемократичним винаходом українського законодавця. Відомо, що депутат обирається безпосередньо територіальною громадою (на основі загального, рівного та прямого виборчого права) і як представник інтересів територіальної громади, зобов'язаний виражати і захищати інтереси відповідної громади..., брати активну участь у здійсненні місцевого самоврядування (ч. 1 ст. 141 Конституції, ч. 2 ст. 2 закону про статус депутатів місцевих радий). Це дає підстави стверджувати, що єдиним суб'єктом, спроможним обирати та відкликати своїх представників, є виключно відповідні територіальні громади. І наділення законом про імперативний мандат зазначеною функцією такого суб'єкта як "вищий керівний орган політичної партії" грубо суперечить концепції місцевого самоврядування, Основному закону та міжнародним зобов'язанням, взятими Україною. Відповідно до частини першої статті 7 Європейської хартії місцевого самоврядування, ратифікованої в Україні, "мандат місцевих обраних представників передбачає вільне здійснення ними своїх функцій". Власне ця норма чітко визнає, що запропонований законом інститут імперативного мандату суперечить хартії Ради Європи, зауваженням як Парламентської асамблеї Ради Європи, так і Венеціанської комісії щодо запровадження в Україні імперативного мандату. Хоча акцент цих зауважень стосувався статусу народних депутатів, проте, він повною мірою стосується і депутатів місцевих рад. Адже Венеціанська комісія вважає, що норма про імперативний мандат "...надає політичним партіям право анулювати результати виборів".

Вважаємо, що положення закону про статус депутатів місцевих рад вимагають комплексних змін, заснованих на демократичних традиціях і досвіді розвинених демократій.

Яковюк І. В.

кандидат юридичних наук, доцент кафедри теорії держави і права Національної академії України ім. Я.Мудрого, заступник директора з наукової роботи НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування АПрНУ

МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ЄС: ДОСВІД ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Європейський Союз – це організація, заснована на принципах свободи, демократії, верховенства права, поваги до прав людини й основних свобод, спільних для всіх держав-членів. Разом із тим необхідно вказати на існування справедливої критики ЄС щодо наявності в ньому “дефіциту” демократії. Ситуацію навколо утвердження демократичних цінностей в ЄС часто оцінюють як кризову, відмічаючи гальмування формування загальноєвропейського громадянського суспільства, відсутність механізмів впливу його громадян на інститут Союзу й відповідальності останніх перед суспільством тощо. Недостатня демократичність ЄС перетворилася на вагомий аргумент у руках тих, хто заперечує поглиблення процесу інтеграції, продовження практики передачі йому суверенних прав держав-членів. Натомість проголошується нова мета політичної інтеграції – створення самоврядної Європи, розвиток європейської представницької демократії на всіх рівнях. Акцентування уваги на проблемі гарантування місцевого самоврядування в ЄС цілком зрозуміле. Адже останнє, будучи ефективною формою самоорганізації населення, є одним з основних інститутів громадянського суспільства. Отже, будь-яка сукупність людей, об'єднаних за територіальною ознакою, має право вирішувати свої справи без втручання владних структур – чи то ЄС, чи держави, чи органів місцевого самоврядування іншого рівня.

Поступово ця мета починає втілюватися в політичних і правових документах ЄС. Так, Договір про Європейський Союз закріпив принцип субсидіарності як важливу гарантію децентралізації влади в ЄС, а Амстердамський договір передбачив, що Союз вступає в новий етап створення як ніколи раніше згуртованого об'єднання народів Європи, у якому рішення приймаються якомога відкрито й максимально наближено до громадянина. Важливе значення має Лаакенська декларація щодо майбутнього Європейського Союзу, яка, по-перше, визнала необхідність наближення європейських установ до громадян, підвищення ефективності та прозорості діяльності інститутів ЄС, а також недоцільність їх втручання у справи, які було б краще довірити вибраним органам держав-членів і регіонам, по-друге, вказала, що національні й регіональні відмінності часто впливають з історичного розвитку чи традицій, ігнорування яких сприймається європейцями як загроза для їх ідентичності.

Питанням специфіки організації та функціонування місцевого самоврядування в Євросоюзі приділялося недостатньо уваги в дослідженнях вітчизняних правознавців, що з урахуванням євроінтеграційних ініціатив України, а також висловлення Європарламентом пропозиції стосовно можливості надання їй п статусу асоційованого члена це неприпустимо.

Важливою умовою ефективного вирішення територіальною громадою та її органами питань місцевого значення є гарантованість місцевого самоврядування на конституційному рівні, що унеможливорює необґрунтоване втручання держави у сферу його компетенції. Аналіз конституцій держав-членів ЄС дозволяє дійти висновку, що конституційна практика традиційно йде шляхом гарантування місцевого самоврядування в їх основних законах, хоча далеко не всі проблеми на даний час вирішені. Так, Рада Європи в Рекомендації № 79 „Домірність фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування їхнім повноваженням – перевірка принципу субсидіарності на практиці” висловила занепокоєння у зв'язку з недостатнім застосуванням на практиці ст. 9 Європейської хартії місцевого самоврядування, що виявляється у тенденції до

скорочення власних ресурсів місцевих утворень у багатьох державах-членах Ради Європи й у невідповідності ресурсів органів місцевого самоврядування тим повноваженням, якими вони наділені в законодавчому порядку або які їм делеговані іншими рівнями влади. Європейська інтеграція не знімає існуючого напруження в цьому питанні, а навпаки, породжують нові виклики, що зумовлюють необхідність нового осмислення й визначення ролі та статусу місцевого самоврядування не лише на національному рівні, а й у Євросоюзі в цілому.

Аналіз тексту Договору, що запроваджує Конституцію для Європи (далі – Конституція), дозволяє зробити низку висновків стосовно конституційного закріплення місцевого самоврядування в ЄС.

1. Уперше в історії договірної й конституційної права ЄС Конституція враховує місцеве і регіональне самоврядування: Союз поважає національну індивідуальність держав-членів, яка властива їхнім основоположним політичним і конституційним структурам, зокрема, у сфері місцевого й регіонального самоврядування (статті 1-5).

2. До тексту Конституції включено Хартію ЄС про основні права, у Преамбулі якої зазначено, що Союз робить внесок у збереження й розвиток національної індивідуальності держав-членів та організації їх публічної влади на національному, регіональному й місцевому рівнях. Розробники Конституції фактично визнали, що місцеве самоврядування є невід'ємним складником політичної й конституційно-правової структури кожної держави-члена, у якій, поруч з іншими елементами, розкривається самобутність країни, що потребує поваги з боку ЄС. Саме тому Союз має поважати різноманітні моделі та практику місцевого самоврядування в державах-членах і не вдаватися до їх уніфікації.

3. Порівняно з Договором про ЄС і Договором про Європейське Співтовариство в Конституції підсилено значення принципів субсидіарності та пропорційності й розширені межі їх дії. Якщо ст. 5 Договору про Європейське Співтовариство передбачала, що у сферах, які не підпадають під його

виключну компетенцію, Співтовариство діє відповідно до принципу субсидіарності, якщо й оскільки цілі достатньою мірою не можуть бути досягнуті державами-членами і тому, в силу масштабів і результатів передбаченої дії, можуть бути більш успішно здійснені Співтовариством, то ст. І-11 Конституції вимагають, аби ЄС у сферах, які не належать до його виключної компетенції, діяв лише тоді й у тій мірі, у якій цілі відповідного заходу не можуть бути належним чином досягнуті державами-членами на центральному, регіональному або місцевому рівнях.

4. Надзвичайно важливого значення для дотримання на практиці названих принципів набуває Протокол №2 щодо застосування принципів субсидіарності та пропорційності, який є невід'ємною частиною Конституції. Його ст. 2 зміцнює дієвість обох принципів, запроваджуючи "систему попереднього оповіщення", яка передбачає проведення завчасних широких консультацій. Якщо це є доцільним, такі консультації повинні враховувати регіональний і місцевий вимір заходів, які передбачається здійснити, і лише в разі термінових випадків Комісія може не проводити таких консультацій, мотивуючи при цьому своє рішення.

5. Дієвості принципам субсидіарності та пропорційності надає передбачена Протоколом обов'язковість мотивування проєктів європейських законодавчих актів стосовно вказаних принципів (ст. 5). На вимогу загальноєвропейських організацій місцевого самоврядування в текст Протоколу було включене положення, яке вимагає від Комісії обов'язкового надання відомостей, які дозволяють здійснювати оцінку фінансових наслідків реалізації європейських законодавчих актів. Водночас зазначається, що при розробці проєктів останніх необхідно виходити з того, що будь-який фінансовий чи адміністративний тягар, який покладається на ЄС, національні уряди, регіональні або місцеві органи, суб'єктів господарювання і громадян, має бути якомога меншим і співвідноситися з метою, яка підлягає досягненню.

6. Договором про ЄС (статті 198а-198с) створено Комітет регіонів як консультативний орган Союзу, який представляє і відстоює інтереси регіонів і

місцевого самоврядування. Щоправда положення ст. 198а, яка передбачає участь у його складі представників місцевих органів, не були сприйняті національними урядами як обов'язок включати до складу своїх національних делегацій в Комітет регіонів представників місцевого самоврядування, оскільки інакше виникли б підстави вести мову про неправомірне втручання Союзу в державний устрій держав-членів і порушення принципу поваги до їх державності.

Хоча тлумачення норм установчих договорів не дає однозначної відповіді щодо обов'язковості включення до складу Комітету регіонів представників місцевого самоврядування, доцільність такого кроку зумовлена наступними аргументами: а) принцип субсидіарності необхідно розуміти ширше, а саме як пріоритет у розподілі компетенції максимально наближеного до населення рівня влади; б) існує потреба в дотриманні положень Європейської хартії місцевого самоврядування, яка передбачає право комун на участь в прийнятті рішень, які зачіпають їх інтереси; в) слід забезпечувати дотримання норм конституцій держав-членів, які гарантують місцеве самоврядування. Усі ці обставини обумовлюють обов'язок держави залучати комуну в процес вирівнювання втраченої ними внаслідок передачі ЄС компетенції і, відповідно, участь представників місцевого самоврядування в діяльності Комітету регіонів.

Конституція уточнює статус і повноваження Комітету. Так, ст. I-32 вказує, що до його складу входять представники регіональних і місцевих колективів. Комітет виконує консультативну функцію щодо Європейського парламенту, Ради й Комісії. Треба також указати на розширення повноважень Комітету регіонів. Протокол про застосування принципів субсидіарності та пропорційності (ст. 8) надає йому право подавати в Суд ЄС позов у зв'язку з порушенням принципу субсидіарності стосовно тих європейських законодавчих актів, з метою прийняття яких Конституцією передбачено проведення консультацій з ним. Також Конституція зобов'язує Комісію направляти в Комітет регіонів поряд з Європейською радою, Європарламентом, Радою, Економічним і соціальним комітетом і національними парламентами

щорічну доповідь про застосування принципів наділення компетенцією, субсидіарності та пропорційності.

7. Органи місцевого самоврядування держав-членів ЄС відповідно до приписів ч. 2 ст. 230 Договору про Європейське Співтовариство та практики Суду Європейських співтовариств не можуть подавати позови до Суду ЄС. Однак органи місцевого самоврядування згідно із тлумаченням Суду Європейських співтовариств можуть виступати від власного імені третьою особою на стороні заявника, якщо в суперечці зачіпаються їх інтереси. Більше того, національний уряд може уповноважити територіальну корпорацію у випадку необхідності представляти скаргу в цьому Суді від імені держави-члена. Нарешті, органи місцевого самоврядування відповідно до ч. 4 ст. 230 Договору про Європейське Співтовариство можуть звертатися до цього Суду безпосередньо, якщо вони оскаржують дії або акти інститутів ЄС, адресатом яких вони виступають, або які безпосередньо й індивідуально їх зачіпають, або проти актів, що безпосередньо їх зачіпають і не потребують виконавчих заходів.

Проведений аналіз установчих договорів і Конституції ЄС дозволяє зробити висновок, що в договірній і конституційній практиці Союзу зроблені певні кроки для закріплення й гарантування місцевого самоврядування в рамках ЄС. У процесі подальшої демократизації Євросоюзу можна передбачити можливість подальшого розвитку в процесі конституційного гарантування місцевого самоврядування, що відкриє нові можливості для втілення в життя положень Європейської хартії місцевого самоврядування.

Сахань О. М.
*кандидат соціологічних наук,
 доцент кафедри соціології
 та політології Національної юридичної
 академії України ім. Я.Мудрого*

ПРОБЛЕМА ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В АСПЕКТІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ

Вибір Україною європейського вектору розвитку має супроводжуватися подоланням істотних розбіжностей між українськими та європейськими реаліями, цінностями, динамікою розвитку, що потребує принципово іншої державно-управлінської моделі, в якій значне місце належить місцевому самоврядуванню (в подальшому МС).

Найважливішим джерелом права про МС для країн Європи є Європейська хартія місцевого самоврядування, розроблена і прийнята Радою Європи в 1985 р., що стало частиною законодавства України (ратифікована Верховною Радою України у 1997 р.). Сьогодні діяльність органів МС та виконавчої влади на місцях регулюють понад 200 законів нашої держави. Але через недосконалість українського законодавства, його динаміці і залежності від форми державного режиму, рівня демократії та інших чинників на шляху МС виникло чимало перешкод.

Конституція України (1996 р.) визнає місцеве самоврядування (ст. 140), як «право територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України», що притаманне конституціям далеко не всіх держав. Для Польщі, Болгарії, Чехії та Словаччії питання формування середнього рівня влади – системи органів МС залишається відкритим. В Основному Законі нашої країни задекларовано, що права місцевих громад на самоврядування гарантуються усіма державними органами. Однак, деякі положення Конституції України про МС недостатньо відпрацьовані, що не дає можливості однозначно трактувати певні норми

(наприклад, XI розділ Конституції, ст. 95 про бюджетну систему, ст. 140 про обласні та районні ради). Потребує суттєвої корекції, внесення змін та доповнень Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» (1997 р.), в якому, дотримуючись Конституції України, первинним суб'єктом МС проголосили не адміністративно-територіальну одиницю, а територіальну громаду, яка, як суб'єкт, може бути наділена лише правами, але не повноваженнями. Тим самим поза переліком адміністративних одиниць опинились міські, сільські та селищні ради, тобто базовий рівень адміністративно-територіального устрою, відсутність якого призводить до порушення принципу повсюдності територій, за яким, значні території поза межами сіл та селищ не належать ні до яких адміністративно-територіальних одиниць.

На етапі демократичних перетворень в постсоціалістичних країнах відбулося відродження найнижчих рівнів влади, тобто комун або приходів. Тоді у всіх країнах колишнього соціалістичного табору нові конституції зазначили принцип МС на нижчому рівні. Це призвело до виникнення дуже малих адміністративних одиниць. У деяких країнах (Чехія, Словачів, Угорщина) середня кількість населення в таких районах становить від 1680 до 3290 осіб, а в половині випадків – менше, ніж 1000 осіб. Кожна земля самостійно регулює умови самоврядування, визначаючи його компетенцію, права, обов'язки і форми контролю. У всіх країнах відродження комун посилило політичну децентралізацію, однак не вирішило повністю проблеми децентралізованої адміністративної відповідальності та автономних ресурсів. Тому залишається дефіцит демократії в розвитку адміністрації та місцевих прибутків на середньому рівні.

В Україні досі не вирішено питання розмежування повноважень між органами МС та місцевими органами виконавчої влади на рівні районів і областей. Відсутність чітких меж у повноваженнях державних і самоврядних органів спричиняє проблеми в установленні конкретної юридичної й політичної відповідальності цих органів і створює можливості перекладання вини з одного органу на інший. Крім того, відсутність чіткого розмежування повноважень

місцевих органів державної влади та органів МС ускладнює й оцінку діяльності цих органів. Адже ефективність їхніх зусиль характеризується не тільки різними показниками, їхнім співвідношенням, а також і участю владних суб'єктів у їхній зміні чи встановленні.

На сьогодні в різних європейських країнах вже накопичено позитивний досвід формування і функціонування органів МС. Так, німецьке законодавство реалізує принцип «слабкий центр – сильні землі». Кожна земля самостійно регулює умови самоврядування, визначаючи його компетенцію, права, обов'язки і форми контролю. Федерація і землі не є єдиними суб'єктами державного управління: громади й райони виконують покладені на них функції або як інститути самоврядування, або від імені держави за вказівкою державного органу в межах делегованих ним функцій. Як в Німеччині, так і в Україні територіальні громади безпосередньо вирішують питання, віднесені до відання МС, використовуючи різні форми прямої демократії: громадські слухання, місцеві ініціативи, міський референдум. На відміну від України, у Німеччині законодавчо закріплені визначення понять мешканця і громадянина громади, а також їхні права і обов'язки. Найвищим службовим органом, який представляє інтереси територіальних громад Німеччини, є представництво громадян (міська рада, муніципальні збори, муніципальна рада), а в Україні – це міська рада. На думку Г. Райта, зважаючи на наявність різних регіонів на території України, найкращою моделлю МС для України є німецька система, яка б дозволила «мати певну різноманітність на рівні організації структури...» і одночасно «...мати одноманітність та уніформеність завдяки центральній фіскальній політиці». Отже, для реалізації реального наближення влади до пересиченого громадянина, залучення населення країни до прямого управління державою та побудови на цій основі соціально орієнтованого європейського суспільства необхідно надати можливість громадянам країни вільно обирати та контролювати обране керівництво на усіх рівнях, починаючи від місцевих рад областей, районів, міст до рад інших населених пунктів.

В Україні зроблено вибір на користь моделі позитивного регулювання питань місцевого значення. А прагнення нашої держави вступити до ЄС є одним зі стимулів для розвитку та зміцнення МС. Тому використання здобутків і врахування недоліків функціонування системи МС зарубіжних країн допоможе процесам становлення та зміцнення МС в Україні. Таким чином, наближення до європейських стандартів в умовах інтеграційних процесів, що відбуваються в Україні, можливе завдяки подоланню гальмівних факторів здійснення правового регулювання МС, унормуванню системи управління на місцевому рівні, регламентації взаємовідносин між центром і територіями, зокрема встановлення рівноправного партнерства, чіткого розподілу повноважень і фінансів, взаємоповага і взаємоконтроль між структурами виконавчої влади і МС.

Петришина М. О.

*аспірантка кафедри державного
будівництва та місцевого самоврядування
Національної юридичної академії ім. Я.Мудрого*

ЄВРОПЕЙСЬКІ СТАНДАРТИ ЛОКАЛЬНОЇ ДЕМОКРАТІЇ

Організація та діяльність місцевого самоврядування в країнах Європи регулюється конституціями, а також іншими нормативно-правовими актами, що видаються законодавчими органами або легіслатурами окремих суб'єктів федерації. У країнах з федеральним устроєм загальнонаціональні конституції регулюють лише основні принципи формування та діяльності місцевих органів, покладаючи правове регулювання місцевого самоуправління в основному на суб'єктів федерації. Так, наприклад, п. 1 ст. 28 Основного Закону ФРН 1949 р. лише встановлює, що "у землях, районах і обцдинах народ повинен мати представництво, створене загальними, прямими, вільними, рівними і тайними виборами".

Ступінь конституційного регулювання питань місцевого врядування унітарних держав неоднаковий. Конституція Франції 1958 року, наприклад, в

даному відношенні більш ніж лаконічна. У ній лише говориться про те, що "територіальними спільнотами республіки є комуни, департаменти, заморські території", які "які вільно управляються виборними радами відповідно до умов, передбачених законом" (ст.72). Подібна лаконічність дозволила деяким дослідникам навіть зробити висновок про те, що з конституційної точки зору системи місцевого управління у Франції взагалі не існує. У конституціях багатьох інших унітарних держав місцевому управлінню присвячені спеціальні розділи і глави. Так, окремі глави про порядок формування та діяльності органів місцевої влади містяться у Конституціях Італії (глава V), Нідерландів (глава IV). Цілі розділи присвячені територіальній організації держави, в тому числі місцевому управлінню, у Конституції Іспанії (1978 р.). Спеціальний розділ, присвячений місцевому управлінню ввели до своїх нових конституцій усі східноєвропейські країни (глава VII Конституції Болгарії 1991 р., розділ IX переглянутої Конституції Угорщини, розділ VII Конституції Польщі 1997 р. тощо). Зміст цих спеціальних розділів, як правило, стандартний: визначаються поняття і основні функції місцевого управління (самоуправління), вказується у яких адміністративно-територіальних одиницях здійснюється місцеве управління, зазначаються загальні умови діяльності, встановлюються судові гарантії.

Конституційні положення про місцеве управління конкретизуються і деталізуються у поточному законодавстві. Можуть прийматися як єдині закони про місцеве управління, так і закони, що регулюють діяльність місцевих органів в окремих адміністративно-територіальних одиницях. В цілому, муніципальне право континентальних європейських держав, на відміну від англосаксонських, які надають перевагу окремим законам, тяжіє до кодифікації: законодавчою основою місцевого управління є або класичний кодекс, або загальний закон, що систематично викладає базові положення про організацію місцевого управління.

Незважаючи на суттєві відмінності у правовому регулюванні місцевого управління в різних країнах світу, останнім часом виділилась тенденція до

зближення різноманітних правових систем, в тому числі - в галузі муніципального права. У Європі інтегруючу роль виконує Європейська Хартія місцевого самоврядування, підписана більшістю європейських держав. З 1988 р. підписання Хартії є обов'язковою умовою вступу до Євросоюзу. Європейська хартія місцевого самоврядування стала першим багатостороннім правовим документом, який визначає і захищає принципи місцевої автономії – однією з підвалин демократії, яку Рада Європи зобов'язалася захищати і розвивати в дусі обстоювання загальноєвропейських цінностей. Прийнята в рамках Ради Європи Хартія місцевого самоврядування є комплексним документом, що відбив і закріпив європейські стандарти становлення і функціонування місцевого самоврядування на територіях конкретних держав.

У преамбулі Хартії викладено мету держав-членів Ради Європи, які підписали хартію, та основні принципи, на яких вона базується. Перша частина присвячена загальним положенням, які вказують на необхідність конституційних і правових основ місцевого самоврядування, і принципи, які визначають характер та обсяг компетенції органів місцевого самоврядування, методи захисту кордонів самоврядних територій, способи забезпечення організаційної автономії місцевої влади. Друга частина стосується кола зобов'язань, які її учасники можуть узяти на себе. Вони забезпечують, з одного боку, необхідну гнучкість хартії, можливість її адаптації з урахуванням правових та організаційно-адміністративних особливостей різних країн-членів Ради Європи. Це досягається шляхом уможливлення виключення учасниками хартії її окремих положень з числа тих, які вони вважають обов'язковими для себе. З іншого боку, такі винятки не повинні зачіпати основних принципів хартії. Таким чином, передбачається певний компроміс між визнанням тієї обставини, що місцеве самоврядування зачіпає структуру та організацію держави в цілому, форма якої в кожній конкретній державі має свою специфіку, і необхідністю забезпечення дотримання мінімального набору принципів, які мають поважатися за будь-якої демократичної організації державного ладу.

6 листопада 1996 року від імені України в м. Страсбурзі було підписано Європейську хартію місцевого самоврядування (її було ратифіковано Верховною Радою України 15 липня 1997 року, після чого вона стала частиною національного законодавства). Тим самим було закладено фундамент для становлення і розвитку місцевого самоврядування в Україні відповідно до принципів Європейської хартії місцевого самоврядування.

Приєднання України до процесів європеїзації, сприйняття, визнання та реалізація нею європейських стандартів місцевої демократії, безсумнівно, повинно справити позитивний вплив на становлення та укріплення муніципальної влади, формування і розширення її компетенційної бази.

Алісов Є.О.

*доктор юридичних наук, професор,
декан факультету Національної юридичної
академії України ім.Я.Мудрого*

Чионг Тхі Кім Тунг

*аспірантка кафедри фінансового
права Національної юридичної академії
України ім.Я.Мудрого*

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДЖЕРЕЛ ФІНАНСОВИХ РЕСУРСІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ ТА В'ЄТНАМІ

Місцеве самоврядування є ознакою громадянського суспільства й інститутом демократичної держави, яке виконує важливі політичні й соціально-економічні функції. В Україні відповідно до ст. 7 Конституції визнається і гарантується місцеве самоврядування. Важливе місце серед таких гарантій є право органів місцевого самоврядування на власні фінансові ресурси, за рахунок яких вони можуть забезпечувати свою діяльність.

Такий стан речей відповідає ст. 9 Європейської хартії місцевого самоврядування, згідно якої органи місцевого самоврядування мають право в рамках національної економічної політики на свої власні адекватні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень. При цьому, принаймні частина фінансових ресурсів органів

місцевого самоврядування формується за рахунок місцевих податків та зборів, розмір яких вони мають повноваження встановлювати в межах закону.

Важливе значення для визначення джерел забезпечення місцевого самоврядування фінансовими ресурсами має ст. 142 Конституції України, яка встановила, що матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад. Тобто держава визначила коло джерел, які можуть виступати фінансовим підґрунтям діяльності органів місцевого самоврядування.

На розвиток такого припису ст. 15 Закону України «Про систему оподаткування» визначено перелік місцевих податків і зборів, які можуть справлятися й повинні зараховуватися до місцевих бюджетів у порядку, визначеному сільськими, селищними, міськими радами, якщо інше не встановлено законами України. Більш того, п. 3 цієї статті визначає, що ряд місцевих податків і зборів (обов'язкових платежів) є обов'язковими для встановлення сільськими, селищними та міськими радами за наявності об'єктів оподаткування або умов, з якими пов'язане запровадження цих податків і зборів.

Треба наголосити, що в Україні держава не тільки забезпечує можливість формування фінансових ресурсів місцевого самоврядування за рахунок місцевих податків і зборів, але й формує систему місцевих бюджетів, серед яких виділяються бюджети місцевого самоврядування. Згідно ст. 64 БК України до доходів, що закріплюються за бюджетами місцевого самоврядування та враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів, належать такі податки і збори (обов'язкові платежі):

- 1) податок з доходів фізичних осіб у частині, визначеній статтею 65 цього Кодексу;
- 2) державне мито в частині, що належить відповідним бюджетам;

3) плата за ліцензії на провадження певних видів господарської діяльності та сертифікати, що видаються виконавчими органами відповідних рад;

4) плата за державну реєстрацію суб'єктів підприємницької діяльності, що справляється виконавчими органами відповідних рад;

5) плата за торговий патент на здійснення деяких видів підприємницької діяльності (за винятком плати за придбання торгових патентів пунктами продажу нафтопродуктів (автозаправними станціями, заправними пунктами), що справляється виконавчими органами відповідних рад;

б) надходження адміністративних штрафів, що накладаються виконавчими органами відповідних рад або утвореними ними в установленому порядку адміністративними комісіями;

7) єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва у частині, що належить відповідним бюджетам. Тобто як видно не тільки місцеві податки і збори (обов'язкові платежі) виступають джерелом доходів бюджетів місцевого самоврядування, але держава спрямовує для формування фінансових ресурсів місцевого самоврядування також і загальнодержавні податки і збори (обов'язкові платежі). Це відповідає вимогам п. 4 ст. 9 Європейської хартії місцевого самоврядування щодо диверсифікації джерел фінансових ресурсів місцевого самоврядування та узгоджується зі змістом п. 1 ст. 63 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

В контексті розглядуваного питання треба вказати на те, що не дивлячись на досить високий рівень дієвості правового регулювання джерел фінансових ресурсів місцевого самоврядування в Україні у цій сфері все ще існують певні проблеми. Вони більшою мірою пов'язані з нестабільністю податкового законодавства та низкою ефективністю справляння місцевих податків і зборів (обов'язкових платежів), частково є негативним наслідком проведених в Україні реформ в рамках здійсненої програми «ТРАНСФОРМ».

З огляду на таку проблему є цікавим звернутися до досвіду країн, які також здійснюють реформування своїх соціально-політичної та економічної систем. Зокрема це стосується В'єтнаму, економіка якого має досить високу

динаміку розвитку за останні роки. Специфіка реформування економічної системи СРВ визначена курсом держави на становлення багатокладної ринкової економіки, що передбачає інтенсифікацію всіх ланок народного господарства, модернізацію техніки й технології, формування сприятливого інвестиційного клімату, міжнародну економічну інтеграцію. І хоча економіка В'єтнаму й будується на плановій основі, але, при цьому, розвиток ринкових відносин досяг досить високого рівня.

Реформи в СРВ проходили не так, як в Україні, Росії чи інших постсоціалістичних країнах. Навіть Міжнародний валютний фонд визнав, що на щастя В'єтнаму не додержувався всіх рекомендацій МВФ і Світового банку у 90-ті роки. Як наслідок здійснених реформ в СРВ створені специфічні соціально-політична та економічна системи. Провідна роль у організації яких належить КПВ.

Відбиттям особливостей політичної системи та державного устрою В'єтнаму, який має у своєму складі 50 провінцій й 3 муніципалітети, є створення централізованої системи фінансування органів місцевого самоврядування. Закон СРВ «Про Державний бюджет» від 20.03.1996 р., закріпив податки, що справляються в країні, за відповідними бюджетами (у тому числі визначив ті, що підлягають розподілу між Державним та місцевими бюджетами). У цьому контексті зазначимо, що до в'єтнамської, на відміну від української, податкової системи входять лише загальнодержавні податки, які і є основним та стабільним джерелом формування фінансових ресурсів місцевого самоврядування.

Сучасна податкова система В'єтнаму є результатом першого етапу податкової реформи, що почалася в 1990 р. (практично у цей же час зароджується податкова система незалежної України). До цього податки в СРВ застосовувалися тільки в приватному й кооперативному секторах народного господарства. Рішенням VIII з'їзду IV скликання Національних зборів в 1989 р. у В'єтнамі було застосовано єдиний режим оподаткування для всіх категорій

суб'єктів незалежно від форми власності, належності до конкретного економічного укладу й виду підприємницької діяльності.

Із цього часу вперше в історії сучасного В'єтнаму податки й збори стають основними доходами Державного бюджету, оскільки ст. 8 Закону СРВ «Про Державний бюджет на 1990 рік» встановила, що Державний бюджет складається з податків і зборів таким чином, щоб повністю покривати поточні витрати й створювати необхідне нагромадження. За останні роки частка податкових надходжень становила від 85 % до 95 % доходів Держбюджету СРВ, з яких 76 % було спрямовано на поточні витрати, у тому числі й на фінансування місцевого самоврядування.

Клімова Г.П.
*доктор філософських наук,
 професор кафедри соціології
 та політології Національної юридичної
 академії України імені Я.Мудрого*

ОСНОВНІ ПІДХОДИ ДО ТИПОЛОГІЇ СИСТЕМ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Сьогодні в Україні йде активний пошук оптимальної моделі місцевого самоврядування. Тому, безумовно, необхідно вивчати і використовувати досвід розвитку місцевого самоврядування, накопичений іншими країнами, де вже склалися чіткі системи місцевого самоврядування. Взагалі, класифікація систем місцевого самоврядування може будуватися на основі різних критеріїв.

Так, виділяючи абстрактну модель місцевого самоврядування, можна уявити її графічно, у вигляді двох осей: ставності і функцій. В основі першої (горизонтальної) осі буде лежати ступінь автономності місцевих одиниць, а також міра участі місцевих жителів у керуванні їхніми справами. Тому її крайніми полюсами будуть слабка (низька) — сильна (висока) ставність. Вертикальна ось буде функціональною, тобто за нею можна буде судити про обсяг виконуваних місцевими органами влади завдань, її крайніми точками будуть загальне (універсальне) і цільове (спеціалізоване) призначення.

Перетинання цих двох осей дозволяє нам виділити чотири ідеальних типи органів місцевого управління.

Для першого типу характерними будуть високий ступінь ставності і виконання місцевими органами влади спеціалізованих завдань. Саме такий засіб організації місцевого управління одержав поширення в США, Великій Британії, Канаді. У цих країнах створюються шкільні, спеціальні округи (екологічні, водозабезпечення, пожежної охорони, житлового будівництва, паркові, транспортні та ін.). Вони не співпадають з адміністративно-територіальним розподілом, а обумовлені природними причинами та природними факторами. На чолі шкільних округів стоять обрані населенням ради. Ті та інші у своїй більшості мають фінансову автономію – встановлюють податки, отримують винагороду за свої послуги, випускають позики.

Друга модель характеризується теж високим рівнем ставності, але, на відміну від першої, у ній органи місцевої влади виконують загальні функції. Інакше кажучи, ми маємо справу зі структурою, заснованою на універсальних одиницях із відносно високим ступенем автономії від центрального уряду, керованих обраними на місцевому рівні представниками громадян. У даному випадку йдеться про органи місцевого самоврядування в повному розумінні слова. А, говорячи про ці два типи місцевого управління взагалі, нам здається, що їх можна визначити як систему політичної децентралізації.

Третій тип місцевого управління характеризується універсальними функціями місцевих органів влади при відносно низькому рівні ставності. У даному випадку йдеться про досить низьку муніципальну активність, більшу залежність місцевих одиниць від центрального уряду. Прикладами подібної системи можуть слугувати деякі види префектур.

І, нарешті, четверта модель містить у собі цільове призначення і слабку ставність. Цей тип уособлює те, що відомо як деконцентрація, або адміністративна децентралізація. Інакше кажучи, при даній моделі відбувається передача повноважень центральних органів державної виконавчої влади передусім представникам центральної влади на місцях. Тому місцеві органи в

цій структурі залежать від уряду функціонально й у порядку підпорядкованості їх посадових осіб.

Проте, якщо перші два типи є власне моделями місцевого самоврядування, то третій і четвертий – більшою мірою характеризують відносини місцевих органів влади з державними. У той же час виділення цих чотирьох ідеальних типів місцевого управління дозволяє нам визначити, до якого з них тяжіє та або інша держава взагалі, і Україна зокрема, говорити про можливість застосування нових організаційних форм у муніципальному управлінні.

Крім ідеально-типової моделі можна також виділити так звану конституційно-правову класифікацію місцевого самоврядування. В її основі лежить система відносин місцевих органів влади за горизонталлю і за вертикаллю їхнього конституційного статусу. Так, розподіл влади “по горизонталі” передбачає розподіл компетенцій між різними видами державних органів одного рівня. Розподіл “по вертикалі” означає розмежування сфер діяльності та повноважень між аналогічними органами одного виду, які діють на різних рівнях територіальної організації держави. Згідно з цим, у світовій практиці прийнято виділяти такі моделі місцевого самоврядування: англосаксонську, континентальну і радянську. Цей принцип характеризує соціокультурну специфіку країн. Тому, не випадково, ці моделі відповідають загальноприйнятим правовим системам.

Класифікуючи органи місцевого управління за засобом розподілу владних ресурсів, норвезькій політолог О. Оффердал пропонує вирізнити такі три моделі: північноамериканську, південно європейську і скандинавську (північноєвропейську).

1. Північноамериканська модель – сфера діяльності муніципалітетів відносно вузька, а головною рисою системи є її фрагментарність. Крім того, ця модель більшою мірою орієнтована на обслуговування інтересів бізнесу, ніж на задовольнення потреб окремих громадян.

2. Південно європейська модель (характерна для Франції та Італії) – муніципальна активність досить низька, а блага й цінності розподіляються на основі особистих відносин (патронаж). За такої моделі спостерігається високий ступінь участі в місцевих виборах, і місцеві політичні інтереси впливають на політику на національному рівні.

3. Скандинавська, або північноєвропейська модель діє, наприклад, в Данії, Фінляндії, Норвегії, Швеції та ін. Муніципалітети тут активні й відповідають за розв'язання широкого спектру завдань. У цих країнах поширена ідея, що муніципалітети можуть використовуватися як органи надання різного роду послуг і тим самим сприяти реалізації цілей держави щодо загального добробуту.

Соляник К. Є.

*кандидат юридичних наук,
провідний науковий співробітник НДІ
державного будівництва та місцевого
самоврядування АгрНУ*

УПРАВЛІННЯ СПІЛЬНОЮ ВЛАСНІСТЮ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД: ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Відповідно до Закону “Про місцеве самоврядування в Україні” обласні та районні ради здійснюють управління спільною власністю територіальних громад (ст. 60). В той же час, відсутність належного правового регулювання ставить ряд питань як теоретичного, так і практичного характеру. Складність цього правового інституту полягає в тому, що його норми відносяться як до приватноправової, так і публічно-правової сфери. Відповідно, в практиці по-різному застосовується певна норма, що визначає суспільні відносини у цій сфері.

Перш за все, вирішення питання про форму та зміст делегованих повноважень залежить від визначення сутності правовідносин, на яких ґрунтується механізм управління об'єктами права комунальної власності. З одного боку, такі відносини можна віднести до приватноправової сфери (цивільні правовідносини), оскільки відносини власності регулюються

цивільним законодавством. Відповідно, власник може робити все те, що йому не заборонено для реалізації повноважень з володіння, користування та розпорядження майном, що перебуває у комунальній власності. З іншого боку, управління правом комунальної власності можна розглядати й як повноваження органу місцевого самоврядування (державної влади), який може робити лише те, що прямо передбачено законодавством (ч. 2 ст. 19 Конституції України). При цьому, як будь-якому управлінню, властиві вимоги та категорії оцінки якості такої діяльності: доцільно, економічно, ефективно користуватися майном (ст. 1 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні").

Системний аналіз діючого законодавства дає підстави стверджувати, що законодавець в окремих випадках по-різному підходить до питання стосовно закріплення права управління об'єктами спільної комунальної власності: як цивільно-правовий та як адміністративно-правовий інститут. При цьому неврегульованість в законодавстві питання про спільну комунальну власність територіальних громад, а також можливості обласної ради мати власність іншої форми, дають підстави стверджувати, що для обласної ради володіння можна розглядати як приватно-правові повноваження власника, а також як повноваження органу влади; для місцевої державної адміністрації управління спільною власністю територіальних громад розглядається виключно як владне повноваження органу влади, який може діяти лише в рамках визначених законом за для ефективного, економічного та доцільного використання прав власника.

Діюча організація місцевої влади на регіональному рівні передбачає плідну співпрацю держаних і самоврядних структур, функціональне поєднання їх діяльності для збалансованого розвитку територій. Законодавець закріпив за органами місцевого самоврядування регіонального рівня повноваження, які є властивими саме для самоврядних структур, ґрунтуючись на принципах децентралізації та деконцентрації владних повноважень. В той же час, Конституція України не передбачила можливості для обласних і районних рад мати власні виконавчі органи. Проте повноваження це не лише право, а й

обов'язок органу влади здійснювати таке право. Відповідно, законодавець створив механізм реалізації повноважень обласної (районної) ради – делегування повноважень місцевої державної адміністрації.

Практика державного будівництва нашої країни доводить про поширеність інституту делегування повноважень на обласному та районному рівнях. Ця поширеність зумовлюється категоріями можливості та необхідності передачі повноважень місцевим адміністраціям, як умови їх належного виконання для розвитку соціально-економічних процесів на відповідній території. Адже, якщо обласна (районна) рада не делегуватиме частину власних повноважень, не маючи власних ресурсів для їх реалізації, її діяльність (бездіяльність) можна розглядати як зловживання наданим повноваженням.

Конституційна модель організації місцевої влади створила передумови делегування повноважень державним адміністраціям, що вплинуло на розвиток галузевого законодавства. Починаючи від можливості мати у структурі адміністрації підрозділу з питань управління комунальної власності, аж до конкретних питань управління певними об'єктами спільної комунальної власності (інтернати, фонди тощо). Більше того, Бюджетний Кодекс України як головних розпорядників передбачив керівників місцевих державних адміністрацій та їх структурних підрозділів.

Для належного вирішення питання щодо делегування повноважень з управління комунальною власністю необхідно опрацювати узгоджену позицію обласної ради й обласної державної адміністрації. Основним критерієм щодо визначення умов та порядку делегування, а також контролю, координації та співпраці цих інституцій має стати необхідність забезпечення ефективного та економного використання майна (підприємств, установ організацій, рухоме і нерухоме майно тощо). Так, п. 19 ст. 43 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” виходить з цивільно-правової природи користування правом власності, в той час як п. 20 ст. 43 цього Закону говорить вже про повноваження по управлінню об'єктами в межах визначених законом.

Обласна рада й обласна адміністрація повинні визначитися з тими можливостями і ресурсами, які даватимуть кожній можливість належним чином реалізувати надані повноваження. Крім правової основи, можливість належного здійснення повноважень залежить від матеріально-фінансової і організаційної основи. Вимога ефективного та економічного управління, можливість розглядати “управління” обласних і районних рад як повноваження власника з користування майном, дає можливість делегувати право управління комунальною власністю місцевій адміністрації не повною мірою, а провести диференціацію організаційних і правових дій і заходів, які здійснюватиме місцева державна адміністрація з управління спільною комунальною власністю.

В той же час, відносини органів місцевого самоврядування з підприємствами, установами та організаціями, що перебувають у комунальній власності будуються на засадах їх підпорядкованості, підзвітності та підконтрольності органам місцевого самоврядування. Органи місцевого самоврядування здійснюють свої повноваження щодо суб'єктів господарювання виключно в межах, визначених Конституцією України, законами. Відносини органів місцевого самоврядування з суб'єктами господарювання у випадках, передбачених законом, можуть здійснюватися також на договірних засадах. Незаконне втручання органів та посадових осіб місцевого самоврядування у господарську діяльність суб'єктів господарювання забороняється (ст. 23 Господарського кодексу України).

Таким чином, основним засобом безпосереднього керівництва і координації об'єктами спільної комунальної власності є можливість органу управління призначати (звільняти) керівників підприємств, притягнення їх до дисциплінарної відповідальності. Відповідно, п. 20 ст. 30 Закону “Про місцеве самоврядування в Україні” необхідно розуміти в тому сенсі, що призначення керівників здійснюється місцевою радою лише у випадку, якщо об'єкт не переданий до управління місцевій державній адміністрації. Такий підхід усуває колізію з нормою ст. 15 Закону України “Про місцеві державні адміністрації”.

Перспектива вирішення зазначених проблем законодавчим шляхом є незрозумілою. Так, в останніх законопроектах "Про право комунальної власності та управління об'єктами права комунальної власності (реєстр. № 6042) і "Про комунальну власність" (реєстр. № 6042-1), підтриманих Кабінетом Міністрів України (лист Міністерства юстиції від 22.04 2005 № 19-9/571) збережено підхід щодо визначення порядку управління спільною комунальною власністю як цивільно-правового інституту, так і публічно-правового.

Виходячи з цього, закон, який регулюватиме зазначені відносини, повинен вирішити наступні проблеми:

1. обласна (районна) рада має право чи зобов'язана делегувати повноваження щодо управління спільною комунальною власністю;
2. обласна (районна) рада може делегувати повноваження стосовно управління лише органу державної влади (місцевого самоврядування) або будь-якому господарюючому суб'єкту;
3. орган місцевого самоврядування діє лише в межах повноважень, що передбачені законодавством (управління власністю) або здійснює будь-які дії з володіння, користування та розпорядженням об'єктами спільної комунальної власності;
4. можливість розподілу конкретних повноважень з управління між обласною (районною) радою та місцевими державними адміністраціями; право призначення (звільнення) керівників;
5. правовий режим власності, яка є матеріальною основою органів місцевого самоврядування обласного (районного) рівнів й знаходиться в оперативному управлінні.

У разі ж проведення конституційної реформи, в результаті якої обласні та районні ради набудуть право формування власних виконавчих органів, законодавець вирішуватиме питання про доцільність існування такого режиму управління комунальною власністю й забезпечити достатню й необхідну

матеріально-фінансову основу для органів місцевого самоврядування регіонального рівня.

Гончаренко М. В.

*кандидат наук з державного управління,
старший викладач кафедри економічної
теорії та фінансів Харківського регіонального
інституту державного управління
Національної академії державного управління
при Президенті України*

ПРИЙНЯТТЯ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ ЩОДО ФОРМУВАННЯ ВИДАТКОВОЇ ЧАСТИНИ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

Ефективне управління видатками місцевих бюджетів набуває особливої актуальності в умовах обмеженості ресурсів, коли необхідність раціоналізації видатків і підвищення ефективності функціонування бюджетних закладів вимагає пошуків нових рішень та засад, які б наблизили існуючу бюджетну практику в Україні до світових стандартів.

Управління видатками місцевих бюджетів здійснюється в рамках бюджетного процесу, етапи якого тісно переплітаються з функціями управління. А. Дерлиця розглядає бюджетний процес як складову двох відмінних за суттю та завданнями етапів: здійснення бюджетного вибору та практичної його реалізації. Для першого головною метою є раціональність, реальність, оптимальне представлення суспільних інтересів. Для другого – законність, ефективність руху фінансових ресурсів, дотримання строків, прозорість та контрольованість. Тут же він зазначає, що розмежування стадій бюджетного процесу ускладнюється тим, що процес бюджетного планування активно продовжується і під час розгляду проекту бюджету представницькими органами влади. На думку А. Дерлиці, набір процедур та етапів, що передують прийняттю бюджету, доцільно розглядати як «єдиний акт суспільного вибору, на якому вся сукупність суб'єктивних та об'єктивних детермінант втілюється у бюджетних параметрах».

Процес формування місцевих бюджетів має відповідати загальнодержавним засадам формування бюджету, напрямам бюджетної

політики держави, враховувати макроекономічну ситуацію та перспективи соціально-економічного розвитку. Для формування місцевих бюджетів особливе значення мають такі складові напрямків загальнодержавної бюджетної політики, що розробляються Кабінетом Міністрів України :

- особливості взаємовідносин Державного та місцевих бюджетів в наступному бюджетному періоді;
- питома вага обсягу міжбюджетних трансфертів у видатках Державного бюджету, значення коефіцієнта вирівнювання для місцевих бюджетів;
- перелік захищених статей видатків бюджету;
- зміни до законодавства, прийняття яких є необхідним для реалізації бюджетної політики держави.

Із запровадженням Бюджетним кодексом паралельного планування всіх бюджетів в Україні створені умови для своєчасного прийняття місцевих бюджетів. Відповідно до вимог Бюджетного кодексу з прийняттям проекту закону про Державний бюджет України у другому читанні місцеві органи влади отримують інформацію про обсяги міжбюджетних трансфертів і можуть розпочати роботу над проектами відповідних місцевих бюджетів, не чекаючи прийняття Верховною Радою України закону про державний бюджет на плановий рік.

Роль Міністерства фінансів України на етапі складання місцевих бюджетів полягає у тому, що воно доводить Раді Міністрів АРК, місцевим державним адміністраціям та виконавчим органам відповідних рад особливості складання розрахунків до проектів бюджетів на наступний бюджетний рік. Крім того, після схвалення Кабінетом Міністрів України проекту Закону про Державний бюджет України доводить Раді Міністрів АРК, місцевим державним адміністраціям та виконавчим органам відповідних рад:

- розрахунки прогностичних обсягів міжбюджетних трансфертів;
- методику їх визначення та інші показники, необхідні для складання місцевих бюджетів;

- пропозиції щодо форми проекту рішення про місцевий бюджет (типової форма рішення).

Рада Міністрів АРК, місцеві державні адміністрації та виконавчі органи відповідних рад зобов'язані надавати необхідну інформацію Міністерству фінансів – для проведення необхідних розрахунків міжбюджетних трансфертів, а також Верховній Раді України – для перевірки достовірності цих розрахунків.

Складання місцевого бюджету має також ґрунтуватись на пріоритетах місцевої бюджетної політики. Прогнозні та програмні документи соціально-економічного розвитку території, прогноз фінансового балансу на наступний рік мають бути підставою для визначення пріоритетних напрямків видатків.

Як зазначає І. Януль, «бюджетний процес не обмежується лише підготовкою закону про асигнування коштів за групами статей видатків бюджетів - це постійний процес визначення пріоритетів держави, її завдань та функцій на певному етапі, розроблення відповідних цільових програм, визначення управлінських стратегій, оцінки ефективності використання бюджетних коштів, контролю за дотриманням бюджетного законодавства та виконанням бюджетних повноважень».

У коментарях до Бюджетного кодексу зазначено, що в бюджетному процесі «мають бути враховані середньострокова та довгострокова перспективи, встановлений зв'язок із загальними цілями соціально-економічного розвитку». Дійсно, у деяких законодавчо-нормативних документах, наприклад, у програмі Кабінету Міністрів та щорічній бюджетній резолюції згадується стратегічне планування, але зараз в Україні немає жодного закону, в якому містилося б визначення процесу стратегічного планування та методології для органів влади всіх рівнів і який вимагав би від них здійснювати таке планування у рамках бюджетного процесу.

У Бюджетному кодексі зв'язок місцевого бюджету з соціально-економічним розвитком території прямо не згадується, але існує декілька положень, які у деякій мірі його стосуються. Зокрема, є вимога разом з проектом рішення про місцевий бюджет подавати пояснювальну записку, яка

повинна містити інформацію про соціально-економічний стан відповідної адміністративно-територіальної одиниці і прогноз її розвитку на наступний бюджетний період, які покладено в основу проекту місцевого бюджету, а також прогноз показників відповідного бюджету за основними видами доходів, видатків та фінансування на наступні три бюджетні періоди. Водночас, на практиці така робота проводиться формально, що пов'язано з ненадійністю макроекономічного прогнозування, частим коригуванням податкового законодавства, зміною під впливом різних політичних сил раніше обраних пріоритетів у бюджетних видатках. Ці прогнозні документи, як правило, не мають практичного значення і насправді не використовуються при формуванні показників бюджету на наступні роки.

Прогнозні суми доходів мають визначальне значення при формуванні обсягів бюджету, і тому неточності у прогнозі доходних джерел місцевого бюджету негативно впливають на видаткову частину. Досить часто відбуваються викривлення планів видатків з причини необхідності вирішення ситуативних питань, які не завжди, а інколи й зовсім не узгоджуються зі стратегією економічного і соціального розвитку території. Недостовірність прогнозів робить неможливим повноцінне управління видатками місцевих бюджетів.

С. Буковинський наголошує на відсутності чіткої методології і методики прогнозних розрахунків як доходної, так і видаткової частини бюджету, узгодженості їх з цілями і пріоритетами середньострокової державної політики, оцінок сталості та ризиків, орієнтації розпорядників бюджетних коштів на можливі обсяги видатків на попередні роки.

На відміну від прогнозування надходжень, яке, як правило, пов'язане з визначенням відповідної дохідної бази, прогнозування видатків слід проводити на підставі попередньої оцінки чинників, що впливають на обсяг бюджетних витрат. На кожному етапі потрібен аналіз бюджетних видатків у розрізі функціональної й економічної класифікацій, дослідження тенденцій витрачання коштів у попередні роки, виявлення причин відхилення від визначених

бюджетних призначень. У першому наближенні розрахунок можна проводити шляхом множення суми фактичних витрат на попередній період на показник номінального росту ВВП. При цьому отримані дані потребують уточнень та поправок, які впливають з урядових рішень стосовно прогнозу економічного і соціального розвитку країни на середньострокову перспективу.

С. Буковинський вважає, що у поясненнях та обґрунтуваннях до перспективного бюджетного плану мають бути охарактеризовані стан, чинники і тенденції розвитку бюджетної системи, цілі, завдання й основні напрями бюджетної політики, причини зміни раніше визначених показників перспективного бюджетного плану.

Таким чином, існує потреба у загальній скоординованій стратегії планування соціально-економічного розвитку на загальнодержавному та місцевому рівнях, а також необхідність розробки методологічних засад перспективного бюджетного планування видатків та його інтегрування у процес складання річних бюджетів.

Лялюк О. Ю.
*асистент кафедри державного будівництва
та місцевого самоврядування
Національної юридичної академії України
імені Ярослава Мудрого*

ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПИТАНЬ КОМУНАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ В УКРАЇНІ

За роки незалежності України дуже гостро постають питання юридичного закріплення форм власності, правомочностей власників, порядку їх набуття та реалізації, відповідальності за порушення права власності тощо. Не даремно саме власність часто вважається рушійною силою економічного розвитку країни, її концентрація в окремих руках дозволяє чітко виявити правлячу еліту та відбиває політичну ситуацію у суспільстві. Особливе місце в системі форм власності, що склалися в Україні, посідає комунальна власність (власність територіальної громади). На відміну від інших форм власності, вона має

складну історію свого розвитку, оскільки історичні процеси зумовили її повну відсутність за радянських часів. Становлення цієї форми власності пов'язується з розвитком місцевого самоврядування в Україні на початку 90-х років. За радянських часів місцеві органи влади, у тому числі й місцеві ради, були повністю одержавленими, тому комунальна власність спочатку була оформлена у складі державної власності. Проте вже у прийнятому Законі „Про загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства в СРСР”, було закріплено, що основу місцевого господарства становить комунальна власність.

З цього моменту постають питання щодо необхідності прийняття окремого правового акта, який би врегулював питання комунальної власності. Втім, за роки фактичного існування комунальної власності в Україні запропоновано два основних законопроекти в цій сфері: „Про право комунальної власності та управління об'єктами права комунальної власності” (2005) та „Про комунальну власність” (2005). Однак жоден з цих законопроектів не був прийнятий. Це дозволяє стверджувати, що подальша робота по удосконаленню правового регулювання комунальної власності має обов'язково врахувати наступні фактори: 1) завданням закону має бути створення належних механізмів реалізації права комунальної власності територіальною громадою та її органами, а також створення правової основи управління відповідними об'єктами; 2) закон має визначати особливості суб'єктів, об'єктів та змісту відносин комунальної власності, які б відрізняли її від інших форм та режимів власності, зокрема, спільної власності територіальних громад; 3) на законодавчому рівні слід чітко регламентувати порядок прийняття рішення територіальною громадою з питань комунальної власності, скасування рішення ради, надання згоди радою на реалізацію права спільної власності; 4) слід чітко встановити перелік суб'єктів права комунальної власності, вирішити питання статусу територіальної громади району в місті, як суб'єкта права комунальної власності; 5) вирішальним у процесі формування матеріальної основи організації і діяльності місцевих рад є з'ясування переліку об'єктів, що входять до її складу, та удосконалення

порядку передачі матеріальних об'єктів з державної у комунальну власність і навпаки.

Водночас пропозиція щодо прийняття окремого закону про комунальну власність є дещо дискусійною, особливо зважаючи на відсутність окремих законів про інші форми власності – державну та приватну. Однак чинні Закони „Про власність”, „Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності”, „Про місцеве самоврядування в Україні” вже не здатні врегулювати всі правовідносини щодо комунальної власності, тому вважаємо, що необхідно розробити та прийняти окремий Закон „Про комунальну власність”.

Вагомим досягненням сучасного законодавця слід вважати закріплення комунальної форми власності в Конституції України 1996 року (ст. 41). У зв'язку з цим потребує уточнення ряд законів та підзаконних нормативно-правових актів. Так, досі чинний Закон України „Про власність” відносить комунальну власність до складу державної, що створює проблему невизначеності засад та порядку здійснення права комунальної власності. Закріпивши у ст. 32 в якості суб'єкта права комунальної власності адміністративно-територіальні одиниці в особі відповідних рад, законодавець зводить нанівець принцип народовладдя, відповідно до якого суб'єктом права комунальної власності виступають територіальні громади. Отже, доводиться констатувати наявність прогалин у спеціальному законодавстві щодо регулювання питання комунальної власності, оскільки норми статей 31-32 Закону „Про власність” не можуть застосовуватися як такі, що суперечать чинній Конституції.

Окремі проблеми правового регулювання комунальної власності пов'язані із Законом України „Про місцеве самоврядування в Україні”. Легальне визначення права комунальної власності міститься у ст.1 цього Закону і трактується як право територіальної громади володіти, доцільно, економно, ефективно користуватися і розпоряджатися на свій розсуд і в своїх інтересах майном, що належить їй, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування. Звідси суб'єктом права комунальної власності

виступає виключно територіальна громада. Від її імені „права суб'єкта комунальної власності” здійснюють відповідні ради. Втім досить неконкретна вказівка законодавця у нормі п.5 ст.16 Закону на здійснення прав суб'єкта комунальної власності „відповідними радами”, не виключає з цього переліку обласні, районні та районні у містах ради, що вносить певну плутанину. Хаотичність дій законодавця в цьому напрямку підсилюється такою указівкою, що місцеве самоврядування здійснюється як через сільські, селищні, міські ради, так і через районні і обласні ради. За своїм же правовим статусом ці ради суттєво різняться, а механізм реалізації прав суб'єкта права комунальної власності обласними та районними радами законодавцем остаточно не визначений.

Крім того, намагаючись створити умови для спрощеного набуття органами місцевого самоврядування комунальної власності, законодавець надає їм можливість мати таку власність за межами адміністративно-територіальної одиниці. Проте конкретного механізму її одержання не запроваджує, що призводить до необхідності переглянути способи її набуття. Звідси виникають декілька спірних питань теоретико-прикладного характеру. По-перше, стосовно того, чи належить відповідний об'єкт до комунальної власності, або має інший режим. По-друге, стосовно встановлення підвідомчості території, на якій розташований об'єкт, органам місцевого самоврядування відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Низка проблемних питань виникає в процесі розмежування комунальної власності та спільної власності територіальних громад. Законодавець, започаткувавши вживання терміну спільна власність територіальних громад, дає досить обмежене уявлення про таку власність. Зрозумілим стає те, що цією власністю правоможні управляти районні та обласні ради, як такі, що представляють спільні інтереси територіальних громад. При цьому Закон чітко визначив предмети відання районних та обласних рад щодо спільної власності:

- 1) питання про продаж;
- 2) про передачу в оренду, концесію або під заставу об'єктів комунальної власності територіальних громад базового рівня, які

забезпечують спільні потреби територіальних громад, а також придбання таких об'єктів у встановленому законом порядку, які здійснюються виключно за дорученням відповідних місцевих рад. Отже, матеріальний об'єкт не перебуває у володінні та користуванні обласних та районних рад. Володіючи лише управлінськими повноваженнями, такі можливості обмежуються необхідністю одержувати згоду від власника на здійснення щодо об'єктів матеріальної основи правомочностей права комунальної власності. З цього випливає два важливих моменти. По-перше, доручення обласним і районним радам дають не самі суб'єкти права власності, а їх представницькі органи, які за законом наділяються „правомочностями власника”. По-друге, чітко не встановлено порядок одержання такого доручення, бо правової регламентації ця процедура не має. Ці недоліки викликають чимало проблем на практиці, коли без згоди хоча б однієї місцевої ради базового рівня на території області спільною власністю не можна буде управляти.

Таким чином, на сьогодні існує необхідність як забезпечення статусу комунальної власності окремим законом, так і зміни окремих чинних нормативно-правових актів, які містять норми, що регулюють питання комунальної власності. Зрозуміло, що ці питання потребують негайного вирішення, однак спрогнозувати напевно строк їх вирішення за сучасних умов досить важко.

Краснопьорова С. В.
*кандидат наук з державного управління, доцент,
 докторант кафедри регіонального управління,
 місцевого самоврядування та управління містом
 Національної академії державного управління
 при Президентіві України*

ПРОФЕСІОНАЛІЗАЦІЯ ЯК ГОЛОВНИЙ НАПРЯМ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

В процесі реформування системи місцевого самоврядування вирішального значення набуває перебудова організації та діяльності служби в органах цієї системи. В результаті, одні країни тільки починають свій шлях від

патримоніальних бюрократій (розмитість функцій, особиста залежність чиновника від начальника, нерегламентований характер їх діяльності, низький професіоналізм кадрів) до бюрократій раціональних, для інших навіть раціональна бюрократія вже неефективна, негнучка, бездуховна. Перші приймають відповідні закони, моральні кодекси, запроваджують системи відбору та просування персоналу на підставі досягнень. Інші у пошуку нових підходів, наприклад, таких як концепція нового державного управління (державний менеджмент), фундаментальною передумовою якої виступає судження про неефективність системи управління суспільними справами та пропонується десять принципів її розбудови (у більшому ступені керувати підлеглими, ніж виконувати їх функції; у більшому ступені надавати споживачам можливість вибору, ніж обслуговувати їх; надавати послуги на основі конкуренції; керувати скоріше постановкою задач, ніж визначенням правил; вкладати капітали у результати, а не наміри; орієнтуватися на споживача; заохочувати підприємницьких дух заробляння грошей, а не їх бюрократичне витрачання; надавати перевагу профілактиці, ніж лікуванню; здійснювати структурну децентралізацію і налагоджувати співпрацю децентралізованих структур; добиватися змін посередництвом ринково орієнтованих зусиль). Отже, визначена концепція робить акцент на ринковій економіці, цікавиться ініціативою адміністрації у цілому, і чиновництва зокрема, у процесі прийняття рішень і пошуку ефективних моделей їх реалізації. Звідси, формується проблема відповідальності чиновництва і репрезентації суспільного інтересу у його функціонуванні, висвітлюється роль лідерів, вважається, що індивід, зайнятий у сфері публічної служби, повинен володіти значними повноваженнями і нести значну відповідальність перед споживачами.

Останнім часом набуває ваги концепція політичних мереж, яка також стартує з ідеї, що сучасній державі не вдається забезпечити задоволення суспільних потреб, проте додає, що не тільки бюрократична ієрархія, а й ринок не є ефективними структурами для координації інтересів і ресурсів, включених

до процесу вироблення рішень. Тому є потреба змінити ієрархічне адміністрування на „політичні мережі”, за якими асоціації громадянського суспільства не просто приймають участь у роботі представницьких органів, а включаються до механізму прийняття рішень у якості самостійних суб'єктів, які не перекладають відповідальність на адміністративні структури та їх працівників, а поділяють разом з ними тягар рішення суспільних проблем.

Дискусійністю відзначається ще одна сучасна концепція, що вибудовується на понятті „керівництво”, яке в сучасній науці державного управління набуває концептуального значення, а для практики публічного управління означає включення до процесу прийняття рішень зовнішніх суспільних і приватних учасників, а значить, розвиток суспільної комунікації, дискурсу, договору на підставі конфігурації окремих, але взаємопов'язаних елементів – статутів, політичних мандатів, організаційних, фінансових і програмних структур, адміністративних правил і директив, інституціональних правил і норм, – які у комбінації визначають цілі та засоби управлінської діяльності. Отже, фактично теоретична модель „керівництво” відрізняється і від простого адміністрування (коли джерелом управлінських рішень виступає верхівка ієрархічної дробини державної влади та управління, а суспільні структури мають лише опосередкований вплив на цей процес), і від ринкової моделі державного управління (з її акцентом на торгівельній угоді, за якою кожний учасник прагне максимізувати свій особливий інтерес) організацією переговорів між органами державного управління та місцеве самоврядування і асоціаціями громадянського суспільства з метою визначення взаємного інтересу та налагодження спільних зусиль для прийняття рішень, що є ефективнішим для задоволення суспільних потреб.

Таким чином, огляд нових підходів в ракурсі нашого питання дозволяє визначити головну тенденцію – прагнення налагодити безперервну, ефективну роботу органів місцевого самоврядування та служби, тобто забезпечити як виконавчу дисципліну (своєчасне і професійне виконання чиновниками своїх посадових обов'язків та вказівок керівництва), так і задоволення суспільних

потреб. Досягнути цього неможливо без професіоналізації – явища, що сьогодні активно запроваджується демократичними країнами для визначення і удосконалення адміністративних структур, їх перетворення на ініціативну організацію, здатну контролювати суспільні процеси, впровадження ринкової моралі і ринкової ефективності. Проте, в Україні, на нашу думку, професіоналізація служби в органах місцевого самоврядування має уявляти собою – постійний і безперервний процес забезпечення ефективності цієї служби шляхом включення особистого потенціалу кожної посадової особи за допомогою цілеспрямованої дії соціальних інститутів та держави по створенню науково-методичних, правових, економічних, адміністративно-організаційних, соціальних та інших умов для цього. Отже, професіоналізація, у першу чергу, вимагає професіоналів, які не тільки виконують роботу на постійній основі за наявності вищої спеціальної освіти, але позбавлені „механічної” роботи, бажають покращити свою працю і тим самим підвищити конкуренцію між структурними підрозділами, можуть добитися юридичного захисту та дотримуються морального кодексу. Усе це сприятиме створенню, організації та передачі професійних знань, у т.ч. через професійні асоціації. Якщо ж звернутися до можливостей професіоналізації української служби місцевого самоврядування, то тут ми маємо суттєві перепони. Найважливішим з яких, вважаємо відсутність ставлення у суспільстві до служби в органах місцевого самоврядування як до професії - виду трудової діяльності в системі суспільного поділу праці, який зумовлено сукупністю знань і трудових навичок, придбаних працівником у результаті спеціального навчання або практики. Звернемося, наприклад, до „сукупності знань”. Так, ми маємо систему НАДУ та низку вузів, які здійснюють підготовку магістрів державного управління, магістрів за спеціальністю „Державна служба”, а також перепідготовку та підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування. Але, якщо звернутися до статистики Головного управління державної служби України, то за десятирічний період загальна чисельність посадових осіб місцевого самоврядування збільшилася приблизно у 1,5 рази (з 64054 особи у 1995 р. до

95 641 особи у 2006 р.), водночас, залучених до процесу набуття спеціальних знань, причому, в основному на постійно діючих або короткотермінових семінарах, дуже мало – приблизно тільки кожний четвертий службовець. Таким чином, поки що ми вимушені констатувати обмежену можливість щодо конкуренції професіоналізму як вищого рівня знань, умінь і навиків, а також процесу взаємного збагачення службовців невідомими їм раніше знаннями, схемами поведінки і спілкування. Задля вирішення цієї проблеми у контексті реформування системи місцевого самоврядування в Україні пропонуємо:

1. Визнати нову професію, можливо, розширив спеціальність „Державне управління” на „Державне та муніципальне управління”, кваліфікація – „менеджер-аналітик”, та розробити освітні стандарти цієї професійної освіти.

2. „Моральну перебудову” посадових осіб місцевого самоврядування, відмінні риси якої в цілому має відображати моральний кодекс.

3. Вироблення та розвиток професійних знань, які сприятимуть виживанню професіоналізації як конкурентної системи, за умови здійснення контролю над ними. Бо, наприклад, на сьогоднішній день в Україні навчання представників системи місцевого самоврядування здійснюється, окрім випадкових інституцій, різними некомерційними організаціями за технічної підтримки міжнародних проектів. Ці організації проводять навчання за своїми програмами, які часто ідеологічно більше відображають точку зору міжнародних донорів, ніж розроблені на основі вітчизняного досвіду і реалій. До того ж, моніторинг цих програм відсутній.

4. Визначення ефективного органу, який був би покликаний надати впорядкованого, організованого, а значить і керованого характеру цій службі, позбавив елементів неучтвта і правового нігілізму. Наприклад, як у Франції – центри управління, роль яких полягає в організації підбору персоналу для територіальних утворень, управлінні кар’єрою територіального чиновника, наданні інших додаткових послуг.

Таким чином, темпи та успіх реформи місцевого самоврядування в Україні в значному ступені залежать від професіоналізації системи управління, а професіоналізм службовців є їх ключовим інструментом.

Котуков О. А.
*кандидат соціологічних наук,
 начальник управління координації наукових
 досліджень та інформаційно-аналітичної роботи
 Харківського регіонального інституту
 державного управління Національної академії
 державного управління при Президентові України*

ОСОБЛИВОСТІ ПОТРЕБ У ПРОФЕСІЙНОМУ НАВЧАННІ ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ХАРКІВСЬКОЇ ОБЛАСТІ

В умовах зміни відносин між владними суб'єктами в Україні, реалізації політичної та адміністративної реформи особливої значущості набуває питання підвищення ефективності роботи органів місцевого самоврядування. Реальне вирішення цієї проблеми, навіть в умовах стабільної політичної системи, вимагає, з одного боку забезпечення чіткого розподілу повноважень між окремими органами влади, структурними підрозділами та працівниками, які в них працюють, а з іншого – зростання професіоналізму та компетентності кожного працівника.

Між тим вибори до місцевих рад Харківської області, що відбулися навесні 2006 року, істотно вплинули на кадровий склад їх виконавчих органів та апаратів. Багато з посадових осіб органів місцевого самоврядування приступили до виконання своїх обов'язків вперше, що актуалізує питання про їх здатність „нести важкий вантаж” влади, надавати якісні соціальні послуги представникам своєї територіальної громади..

Можна стверджувати, що становлення та професійне зростання посадових осіб органів місцевого самоврядування в процесі роботи має забезпечуватися цілеспрямованим навчанням і набуттям нових знань, вдосконаленням практичних вмінь та навичок, які б закріплювались

вирішуванням відповідних робочих завдань.

Тому вкрай важливим науково-практичним завданням стає організація якісного професійного навчання, підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування. Причому зміст цього навчання має відповідати їхнім потребам у навчанні.

Впродовж 2000-2006рр. Харківським регіональним інститутом державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України (ХарРІ НАДУ) спільно із Харківською обласною державною адміністрацією та Харківською обласною радою було здійснено низку досліджень щодо вивчення потреб у професійному навчанні державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування м. Харкова та Харківської області. У рамках цих досліджень проводилися суцільне опитування працівників органів місцевого самоврядування та державної виконавчої влади м. Харкова та Харківської області.

Далі будуть проаналізовані результати опитування посадових осіб органів місцевого самоврядування Харківської області, що проводилися у 2002 та 2006 рр. З метою визначення потреб у професійному навчанні респондентам в обох дослідженнях респондентам було поставлене запитання щодо нинішньої та бажаної структури розподілу їхнього робочого часу. Адже професійне навчання повинно, насамперед, бути безпосередньо пов'язано із завданнями і функціями, які виконує працівник на своєму робочому місці.

Як показало дослідження, найбільше часу посадові особи органів місцевого самоврядування витрачають на ведення документації і прийом відвідувачів. Але звертає увагу той факт, що порівняно з 2002 роком удвічі зросли витрати часу на використання комп'ютерної техніки. Між тим, за результатами дослідження виявилось, що найкраще (за суб'єктивною оцінкою) опитані володіють вміннями та навичками, пов'язаними із спілкуванням за допомогою телефону, плануванням своєї діяльності і організації свого робочого місця (табл.1).

Таблиця 1

Порівняльна таблиця володіння вміннями та навичками у посадових осіб органів місцевого самоврядування Харківської області, (індекс ($I_{внн}$) за шкалою від 1 до 5, де 1 означає, що респондент зовсім не володіє даними вміннями та навичками, а 5 – володіє в повній мірі)

| 2002р. | 2006р. |
|---|---|
| Спілкуватися по телефону (Іван=4,32) | Спілкуватися по телефону ($I_{внн}=4,35$). |
| Планувати власну роботу (Іван=4,18) | Налагоджувати і підтримувати добрі робочі відносини з іншими працівниками організації ($I_{внн}=4,26$). |
| Стисло і конкретно формулювати основні положення, смисл документа, що складається (Іван=4,09) | Правильно організовувати своє робоче місце ($I_{внн}=4,22$). |
| Правильно організовувати своє робоче місце (Іван=4,07) | Планувати власну роботу ($I_{внн}=4,20$). |
| Складати і оформляти ділові документи (Іван=4,04) | Стисло і доступно викладати свої думки ($I_{внн}=4,17$) |

Методика визначення реальних потреб посадових осіб була такою. На першому етапі було виявлено рівень володіння зазначеними вміннями та навичками. На другому етапі визначалося коло вмінь та навичок, які є найбільш необхідні для рішення практичних завдань у роботі респондентів. На третьому етапі рахувався індекс реальних потреб ($I_{рпвн}$) опитаних у найбільш необхідних вміннях та навичках (віднімаючи від індексу необхідності ($I_{нвн}$) індекс володіння ($I_{внн}$): $I_{рпвн}=I_{нвн}-I_{внн}$), що дало змогу визначити низку тих вмінь та навичок, потреба в яких є найбільш ваговою. Причому до уваги бралися тільки ті вміння та навички, індекс необхідності ($I_{нвн}$) в яких перевищував показник 3,5. Це означало, що це вміння або навичка реально використовується в практичній роботі респондентів.

Результати дослідження довели, що найбільшу потребу опитані мають в опануванні сучасних інформаційних технологій та сучасної офісної техніки (табл. 2). При чому за 4 роки структура потреб істотно не змінилася.

Таблиця 2

Порівняльна таблиця реального володіння вміннями та навичками у державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування м. Харкова та Харківської області

| 2002р. | 2006р. |
|---|---|
| Працювати з комп'ютером на рівні користувача ($I_{рши}=1,43$) | Захищати комп'ютерну інформацію від доступу і вірусів ($I_{рши}=1,00$). |
| Захищати комп'ютерну інформацію від доступу і вірусів ($I_{рши}=1,39$) | Швидко набирати текст на комп'ютері ($I_{рши}=0,71$). |
| Використовувати у повсякденній діяльності останні досягнення в області сучасних інформаційних технологій ($I_{рши}=0,83$) | Використовувати в повсякденній діяльності останні досягнення в області сучасних інформаційних технологій ($I_{рши}=0,63$). |
| Використовувати сучасні методи прийому і передачі інформації ($I_{рши}=0,73$) | Працювати з комп'ютером на рівні користувача ($I_{рши}=0,53$). |
| Грамотно використовувати законодавчу базу ($I_{рши}=0,56$) | Здійснювати зв'язки з громадськістю, використовуючи такі канали комунікації, як телебачення, радіо і публічні виступи ($I_{рши}=0,49$). |

За тією ж схемою визначалися потреби у знаннях з теоретичних дисциплін. За результатами дослідження у 2006 році на перше місце вийшли потреби у знаннях із сучасних інформаційних технологій (табл. 3). Не втрачаються актуальності знання з державних фінансів і бюджетного процесу, а також конфліктології і права.

Таблиця 3

Порівняльна таблиця реальних потреб у знаннях з наукових дисциплін посадових осіб місцевого самоврядування Харківської області ($I_{рш}$)

| 2002р. | 2006р. |
|--|--|
| Державні фінанси і бюджетний процес ($I_{рш}=0,92$). | Інформаційні (комп'ютерні) технології ($I_{рш}=0,94$). |
| Право та законодавчий процес ($I_{рш}=0,89$). | Конфліктологія ($I_{рш}=0,73$). |
| Конфліктологія ($I_{рш}=0,88$). | Державні фінанси і бюджетний процес ($I_{рш}=0,68$). |
| Державне управління і менеджмент ($I_{рш}=0,80$). | Право та законодавчий процес ($I_{рш}=0,67$). |
| Інформаційні (комп'ютерні) технології ($I_{рш}=0,78$). | Технологія адміністративної роботи ($I_{рш}=0,6$). |

Підсумовуючи наведене можна зробити такі узагальнені висновки:

1. Серед практичних вмінь та навичок, які найбільш потрібні посадовим особам органів місцевого самоврядування Харківської області, слід виділити вміння та навички, пов'язані з використанням комп'ютера та інших сучасних засобів обробки та передачі інформації. При чому наявні тенденції свідчать про намагання опитаних бути „на гребні хвилі” і постійно вдосконалювати свої пізнання у даній сфері.

2. Серед теоретичних наукових дисциплін, які необхідно закласти в основу підготовки фахівців у сфері місцевого самоврядування, на особливу увагу заслуговують державні фінанси і бюджетний процес, право, конфліктологія, інформаційні (комп'ютерні) технології. Окрім їх високої значущості для забезпечення повсякденної діяльності посадових осіб місцевого самоврядування, зазначається і велика додаткова потреба у надбанні нових знань з цих наукових сфер.

3. Навчання ж на курсах підвищення кваліфікації, беручи до уваги характер повсякденних завдань опитаних, необхідно зосередити навколо чотирьох ключових напрямів:

- оволодіння сучасними інформаційними технологіями;
- налагодження комунікацій з громадськістю, зокрема, щодо надання соціальних послуг;
- формування місцевих бюджетів;
- правова регламентація діяльності органів місцевого самоврядування.

Стешенко Т. В.
*доцент кафедри державного будівництва
Національної юридичної академії України
імені Ярослава Мудрого*

ВЗАЄМОВІДНОСИНИ ВИБОРЧИХ КОМІСІЙ З ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Демократичною ознакою сучасної Української держави є перетворення виборів в основну і безперервну процедуру відбору членів представницьких

органів, а також ряду посадових осіб на місцевому та загальнодержавному рівнях. Вибори є основною формою участі громадян у політиці та державному управлінні, здійснення ними контролю за діяльністю органів влади, депутатів і посадових осіб. Саме вони слугують барометром суспільних настроїв і засобом коригування внутрішньої і зовнішньої політики.

Проведення виборів у справді демократичних умовах вимагає забезпечення юридичних, організаційних і матеріально-фінансових гарантій незалежності і неупередженості виборчих органів. Відповідно до Заяви Міжпарламентського союзу 1994 р., один із критеріїв вільних і справедливих виборів – “встановлення нейтрального, безстороннього і збалансованого механізму організації і проведення виборів”.

З метою створення саме такого механізму у виборчому законодавстві України послідовно проведений принцип незалежності виборчих комісій і неприпустимості втручання в їх діяльність інших органів публічної влади. Це знаходить свій відбиток у наступних положеннях чинного законодавства: 1) не основане на законі втручання будь-яких органів і посадових осіб у діяльність виборчих комісій заборонене; 2) усі державні органи та органи місцевого самоврядування зобов'язані шанувати незалежність членів виборчих комісій і не зазіхати на неї; 3) участь у передвиборній агітації державних установ, органів місцевого самоврядування і їх посадових і службових осіб заборонено; 4) кандидатам у депутати, які займають посади в органах місцевого самоврядування, на державних підприємствах, у військових формуваннях заборонено залучати або використовувати для роботи, пов'язаної з проведенням своєї виборчої кампанії, підпорядкованих їм осіб (у робочий час), службовий транспорт, зв'язок, устаткування, приміщення, інші об'єкти і ресурси за місцем роботи; 5) телерадіоорганізаціям, друкованим засобам масової інформації з державною участю, участю органів місцевого самоврядування, їх посадовим особам, творчим працівникам засобів масової інформації в період виборчої кампанії у своїх повідомленнях, матеріалах і передачах забороняється підтримувати або віддавати перевагу в будь-якій

формі тим або іншим кандидатам, їх передвиборним програмам.

Однак незалежність виборчих комісій не означає відсутності їх взаємодії з органами місцевого самоврядування. Як справедливо відзначається в юридичній літературі, всі органи держави, "виконуючи єдині завдання, об'єктивно, незалежно від бажання або небажання, втягуються у взаємодію, доповнюють один одного, коригують свої дії". Здійснення виборчої кампанії на справді демократичній, правовій основі можливо лише за умови тісної взаємодії органів державної влади і органів місцевого самоврядування з виборчими комісіями всіх рівнів, з питань проведення єдиної політики в сфері формування і реалізації виборчого законодавства.

Насамперед мова йде про взаємодію виборчих комісій з місцевими радами при формуванні виборчої інфраструктури. Законодавець покладає на відповідні органи місцевого самоврядування, на їх посадових та службових осіб, а також на державні підприємства, установи і організації обов'язок створити належні умови для здійснення виборчими комісіями всіх рівнів своїх повноважень шляхом покладення на ці органи зобов'язань виконати певні дії, що є ключовими на етапах виборчого процесу.

Аналіз чинного законодавства дозволяє виділити ряд основних сфер, де виборчі комісії вправі очікувати допомоги відповідних органів і організацій, як-то: правотворча, матеріально-фінансова, інформаційна, організаційно-технічна. Це знаходить свій відбиток у наступних взаємозв'язках виборчих комісій з органами місцевого самоврядування:

У правотворчій сфері:

- рішення Комісії, прийняте в межах її повноважень, є обов'язковим для виконання всіма суб'єктами відповідного виборчого процесу, в тому числі відповідними виборчими комісіями, а також органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами, організаціями усіх форм власності та громадянами України.

В інформаційній сфері: виборча комісія має право звернутися з питаннями пов'язаних із підготовкою і проведенням виборів, до місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування, інших органів підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, які зобов'язані розглянути поставлене питання і дати виборчій комісії відповідь не пізніше ніж у триденний строк.

У сфері організаційно-технічного забезпечення: місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації державної і комунальної форм власності безоплатно дають у користування виборчих комісій необхідні для підготовки і проведення виборів приміщення й устаткування; оренда приміщень і устаткування, що належать підприємствам, установам і організаціям інших форм власності, для зазначених цілей оплачується за рахунок коштів, виділених на проведення виборів.

Практика реалізації виборчих законів під час виборчих кампаній виявила цілий ряд проблем у взаємовідносинах між виборчими комісіями й органами місцевого самоврядування. Особливо це виявилось у сфері матеріально-технічного і фінансового забезпечення діяльності виборчих комісій.

Виборчі комісії, турбуючись про створення умов для своєї діяльності, разом із керівництвом місцевих рад і їх виконкомів визначають потребу в приміщенні для свого розташування з врахуванням кількості штатних працівників, виходячи із встановлених ЦВК нормативів. Забезпечення належної взаємодії виборчих органів з органами місцевого самоврядування знаходиться в центрі постійної уваги Центральної виборчої комісії.

Наявні проблеми у взаємовідносинах виборчих комісій з іншими органами публічної влади обумовлені цілим рядом чинників. Найбільше істотними серед них, на нашу думку, є недосконалість правового статусу територіальних і дільничних виборчих комісій, їх тимчасовий характер. Саме цим значною мірою обумовлено їх нерівне положення у відносинах з іншими органами публічної влади, залежність від чиновного розсуду і необхідність постійно виступати в ролі прохача. На жаль, доводиться констатувати, що в очах

більшості посадових осіб, виборчі комісії не є органами влади, а їх рішення всупереч закону далеко не завжди розглядаються як обов'язкові для виконання. І це цілком зрозуміло: важко очікувати поваги до органів, позбавлених власної матеріально-фінансової й організаційно-технічної бази, які не мають постійного персоналу і навіть постійних помешкань, змушених майже з кожного питання звертатися до місцевої держадміністрації або виконкому місцевої ради.

Вихід із ситуації, що склалася, на наш погляд полягає в офіційному наданні територіальним виборчим комісіям статусу постійно діючих органів публічної влади. І нехай на постійній основі в них будуть працювати лише голова і секретар, але в них повинне бути власне постійне приміщення, устаткування, транспорт і засоби зв'язку. У сукупності з уніфікацією виборчих одиниць по всіх видах виборів це здатне значно підвищити ефективність діяльності виборчих комісій і державну дисципліну на всіх етапах виборчого процесу. Слід зазначити, що перші кроки на цьому шляху вже зроблені. Так, згідно із новим виборчим законодавством уточнено статус територіальних виборчих комісій. Визначено, що виборчі комісії є спеціальними колегіальними державними органами, уповноваженими організувати підготовку та проведення виборів. Територіальними виборчим комісіям як основній ланці організаторів виборів на місцях відведене особливе місце в системі виборчих комісій.

У виборчому законодавстві має бути чітко закріплена відповідальність за порушення виборчого законодавства, зокрема відповідальність посадових осіб органів державної влади і місцевого самоврядування за невиконання законних вимог виборчих комісій, за не розгляд їх звернень і т.д.

Органи місцевого самоврядування, підприємства, установи і організації, посадові і службові особи цих органів та керівники беруть участь на всіх етапах виборчого процесу через сприяння організаторам виборів, у здійсненні ними своїх обов'язків на всіх етапах виборчого процесу.

Зимогляд В. Я.
кандидат філософських наук
доцент кафедри соціології та політології
Національної юридичної академії України
імені Ярослава Мудрого

ПРОБЛЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В КОНТЕКСТІ ПОЛІТОЛОГІЧНОГО АНАЛІЗУ.

Людина, влада, держава, громадянське суспільство – суть універсальні загальнолюдські й цивілізаційні цінності, сенс яких визначений історичним досвідом народів Західної Європи, а подальшого розвитку вони набули в європейській цивілізації. Європейська цивілізація ще від часів античної демократії базувалася на широкому спектрі влади, у різних її формах, що дозволяє розмежовувати поняття держави і громадянського суспільства.

Чим більш поліцентричним є розподіл влади в суспільстві, тим воно демократичніше, тим більша незалежність громадян від держави, ширша відносна самостійність різних форм влади, чіткіші конкретизація і пластичність автономії місцевої влади, її повноважень та комплектації.

Громадянське суспільство і місцеве самоврядування – це ті об'єктивні цінності, з розвитком яких закладаються найважливіші засади суспільної свободи і соціальної справедливості соціуму. Ідея місцевого самоврядування від початку визначилася і досі полягає в принциповому розподілі функцій між центральною та місцевою владою. Місцеве самоврядування за своєю сутністю – ідеал, якого практично немає ніде у світі. Йдеться лише про реально можливе і доцільне «місцеве управління». В ідеалі воно являє собою не що інше, як самоорганізацію громади, що вирішує першорядні питання життєдіяльності й життєзабезпечення на певній території. У цьому контексті місцеве самоврядування, безперечно, є головним сегментом громадянського суспільства, що являє собою форму управління з боку місцевої (територіальної) спільноти громадян (локальною) господарською, політичною, соціальною та іншою діяльністю з певною господарською, політичною, соціальною та іншою автономією.

За конституційною нормою, місцеве самоврядування є об'єктивним явищем у житті суспільства, однією з форм його самоорганізації, обов'язковим елементом загальної системи управління країною, інститутом громадянського суспільства. Як важливий спосіб самоорганізації соціуму місцеве самоврядування реалізує свій місцевий (локальний) інтерес у межах конкретної території.

З іншого боку, місцеве самоврядування, безумовно, - влада. Однак влада особливого виду – влада народу, яка має всі можливості для самоорганізації на конкретній (локальній) території, без жорстких нормативів, і здатна реалізувати свої функції управління.

Отже, цілком очевидно, що місцеве самоврядування, як нормативно-теоретична парадигма і актуальна прикладна тематика розвитку громадянського суспільства, обумовлює у змістовному й методологічному плані постійне зростання наукового інтересу до цієї проблематики і розроблення спеціальних методик її вивчення. Контекст політичної науки сприятливий з точки зору міркувань про явище, природа якого тільки-но формується. Юридична наука більш компетентна щодо упорядницько-класифікаційної діяльності у межах даного феномена. Політичній науці належить пріоритет у змістовному й процесуальному аспекті взаємодії інститутів і практик місцевого самоврядування, політичного аналізу такої взаємодії на локальному рівні.

Місцеве самоврядування – це одна з форм реалізації народом влади, що йому належить. Вона передбачає самостійне вирішення населенням питань місцевого (локального) значення. Цивілізований світ розглядає місцеве самоврядування як такий рівень влади, який за обсягом повноважень іноді навіть перевершує державу. В сучасній Україні слід говорити насамперед про децентралізацію влади, про самостійність місцевих органів і про посилення зв'язків влади й населення. Розподіл влади (на представницьку та виконавчу) на місцевому рівні необхідний лише в організаційному плані.

У контексті політичного аналізу «формат» демократичного місцевого самоврядування має кілька визначених ознак. По-перше, це функція перерозподілу державної влади, її децентралізація та мінімізація ролі держави у вирішенні місцевих проблем. Як один з видів публічної влади, місцеве самоврядування повинно сприяти якнайповнішому розкриттю й самовираженню особистостей, які формують таку функціональну організацію. По-друге, відображаючи увесь спектр інтересів різних соціальних груп, рухів та громадських організацій, органи місцевого самоврядування здатні гнучко реагувати на зростання соціальної напруги, керувати процесами, каналізувати можливі конфлікти. По-третє, маючи значні ресурси, місцеве самоврядування може з урахуванням місцевих особливостей розвивати економічну, політичну, духовну інфраструктуру, забезпечити зростання політичної участі громадян, створити механізм дієвого громадського контролю і тим самим уособлювати демократію.

Демократія заперечує будь-які застигли форми соціальної організації суспільства і мабуть, насамперед авторитарне правління й популізм. У цьому розумінні найважливішою з проблем стає децентралізація влади, становлення і розвиток демократичного місцевого самоврядування.

У сучасному дискурсі української політичної науки проблема децентралізації влади і управління майже повністю відсутня. Відтак – не існує конкуренції концепцій, в яких мають бути закладені цілі, стратегії, технології та принципи загальнонаціонального, регіонального й місцевого рівнів розвитку.

Світова практика засвідчила, що реформи, пов'язані з оптимальною децентралізацією публічної влади і демократизацією суспільства, вимагають неодмінно, всебічного урахування таких факторів, як особливості соціально-класової структури суспільства, стан громадянського суспільства, рівень економічного розвитку країни, надбання політичної культури і легітимність влади. Це дозволяє уникнути в процесі демократизації суспільства й децентралізації влади, появи так званих «фасадних», тобто формальних демократій, підвищити рівень політичної безпеки країни, соціуму і людини.

Зараз політична безпека українського соціуму і держави почала залежати від якості влади (управління), її ефективності й рівня довіри у суспільстві. Отже, нова філософія влади і управління полягає у створенні анатомії держави дієздатної, соціально відповідальної, у створенні чинників, які б забезпечили саморозвиток суспільства.

Саме в такому контексті мають бути чітко прописані справедливий розподіл повноважень між центральною та місцевою владою і створення життєздатної системи демократичного самоврядування. У центр реформи місцевого самоврядування необхідно поставити вільну людину, активність та ініціативу громадян, об'єднаних в автономні самоорганізації. Власне, мова має йти про кардинальні зміни у взаємовідносинах держави, публічного управління і суспільства, які підвищать поріг безпечності суспільства і людини, гарантуватимуть державну цілісність та ідентичність.

Наостаток наголосимо: демократичне місцеве самоврядування як актуальна іє складна інструментальна цінність вже сьогодні має потребу в серйозному оновленні теоретико-методологічного, концептуального апарату і тематичної спеціалізації, виявленні причинно-наслідкових зв'язків. Науковцям добре відомо, що при виборі напрямків соціальних перетворень або змін у суспільстві велику роль відіграє чіткість визначення основних наукових понять, категорій і термінів. Демократичне місцеве самоврядування як аналітичний і складний інноваційний процес, безумовно, вимагає розроблення погодженого в науковому середовищі понятійно-категорійного апарату, його уточнення та оновлення.

Підходи, що існують зараз у науці, з усією очевидністю відображають як недостатнє методологічне опрацювання теорії місцевого самоврядування, так і необхідність коригування самої концепції громадянського суспільства. Йдеться, зокрема, про те, що нині виникла потреба у повнішому розкритті змісту функцій громадянського суспільства і місцевого самоврядування, процесів інтеграції соціуму, соціалізації індивідів та особистісної самоорганізації, інтеграції індивідів у суспільну систему через горизонтальні

зв'язки, окреслення шляхів, які б сприяли самоорганізації та самоуправлінню громадських структур, визначення сутнісних характеристик типів громадянського суспільства та значимості для національної специфіки і т.п. Вимагають деталізації несучі конструкції локальної демократії у контексті процесів розвитку громадянського суспільства, взаємодія державної влади і громадянського суспільства, вироблення механізмів забезпечення оптимального їх співвідношення та взаємного впливу.

Із цієї точки зору вирішення проблем перебуває у площині підвищення рівня теоретичного аналізу місцевого самоврядування та його перевірки практикою. Безсумнівним є лише те, що розробка теорії і вибір моделей місцевого самоврядування мають бути обумовлені історичними, національними й місцевими традиціями з урахуванням досвіду щодо розвитку теорії та практики цього феномена в інших країнах.

Галига І. О.
помічник прокурора м. Беріслава
Херсонської області

ЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ТА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ЯК ФОРМИ ОПТИМІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ

Сучасна конституційна практика багатьох країн світу свідчить про об'єктивну необхідність встановлення мінімальних стандартів послуг на рівні місцевого самоврядування, нагляду за їх здійсненням, як наслідок, гарантування певного захисту населення на випадок неефективності дій чи бездіяльності місцевих влад. Саме загальнонаціональне значення багатьох функцій, здійснюваних місцевими владами, викликає необхідність підтримання хоча б мінімальних стандартів їх реалізації. Контроль центральної влади над місцевим управлінням є бажаним у тому випадку, коли він сприяє забезпеченню ефективності місцевого управління, стандартизації послуг, що надаються місцевими владами, захищає громадян від зловживання владою з боку місцевих органів, сприяє реалізації національного політичного курсу в галузі фінансів, економіки та загального планування. Активність держави на

цьому рівні обумовлено багатьма обставинами. Поряд з ініціативністю місцевого населення, фактором, який визначає ефективність самоврядування того чи іншого регіону, є рівень економічного потенціалу останнього. Як наслідок, об'єктивно існуюча різниця у географічному положенні, розмірі території, особливостях інфраструктури й наділенні ресурсами обумовлює прагнення держави згладити найбільш значні диспропорції між територіями шляхом застосування систем вирівнюючих виплат.

Державний контроль у кінцевому підсумку має гарантувати такий розвиток місцевого врядування, при якому воно б вирішувало власні завдання в межах загальнодержавних законів; нагляд слід розглядати як природну протизавагу правам, гарантованим громадам, корективу їх права на самоврядування, зорієнтовану на забезпечення законності дій, гарантування інтересів державного цілого.

Навіть прихильники передачі місцевій владі максимального обсягу повноважень визнають, що економічне відродження регіонів може відбутися лише шляхом мобілізації зусиль бізнесу, управлінської еліти, місцевого самоврядування та інших форм організованої громадськості. І це завдання не зводиться до забезпечення автономії регіону від держави в цілому. Основною метою цього процесу є не деконцентрація та децентралізація державної влади, а, насамперед, активізація соціального потенціалу регіону. Отже, має йтися про те, що завдання держави не повинно обмежуватись переданням певної сфери компетенції на місцевий рівень, але й включати ряд активних дій, зокрема зі стимулювання соціальної активності на місцевому рівні. Як нерідко зазначається, субсидіарність включає в себе не лише обмеження для втручання вищої владної структури в справи окремої особи або окремого співтовариства, здатного діяти самостійно, але також являє собою обов'язок для цієї владної структури діяти відносно цієї особи або цього співтовариства таким чином, щоб вони отримали необхідні ресурси і можливості для власного зростання.

Зміцнення соціальної спрямованості держави окреслює цілі сучасної регіональної політики у соціальній сфері — забезпечення достатнього рівня

добробуту в кожному регіоні, створення приблизно однакових життєвих умов для усіх громадян, незалежно від місця їх проживання. Регіональна соціальна політика покликана перешкоджати небажаній міграції населення, послаблювати внутрішнє соціальне напруження, зберегти цілісність та єдність країни. Контроль центральної влади над місцевими видатками є важливим елементом управління усією національною економікою, а здійснювана ними політика вирівнювання рівнів послуг, що надаються місцевими органами, є засобом забезпечення соціальної справедливості у суспільстві. Адже якщо відмінності в умовах життя та виробництва між окремими територіальними одиницями будуть занадто великими, то це спричинить протиріччя з таким правовим принципом, як надання усім громадянам рівних можливостей незалежно від того, на території якого муніципалітету вони мешкають, та стане на заваді рухові робочої сили та капіталу. Наслідком поєднання державної і місцевої політики стало те, що протягом другої половини ХХ сторіччя межа між загальнодержавним та місцевим стала менш виразною.

В ряді випадків за неналежне виконання місцевими органами своїх функцій законодавство передбачає можливість застосування конкретних санкцій з боку держави: усунення з посади окремих муніципальних службовців, накладення на них стягнень, передача тих чи інших повноважень муніципальних органів урядовим агентам на місцях і т. ін. Найбільш радикальним заходом є розпуск місцевих рад, який передбачено законодавством Італії, Ірландії, Португалії, Польщі, Мексики, Індії, Франції.

Отже, визначаючи співвідношення місцевого самоврядування із державою, зокрема з точки зору концепції громадянського суспільства, не можна нехтувати тією обставиною, що фактично в багатьох країнах місцеве самоврядування значною мірою перебуває у сфері загальнонаціональних інтересів та не може характеризуватись однозначно як елемент громадянського суспільства.

Відомо, що із виникненням держави і до сьогоднішнього дня, в кожній державі публічна влада перебуває у відповідному стані — централізованому,

децентралізованому чи оптимальному. Перебування публічної влади в одному з цих станів пов'язується з розвитком виробничих сил, формами правління та територіального устрою. Залежно від конкретних історичних умов і особливостей розвиток кожної держави самостійно обумовлює доцільність існування публічної влади у тому чи іншому стані, зберігаючи при цьому загальну тенденцію оптимізації. За різних історичних і фактичних умов оптимальним може вважатися різний стан — від гіперцентралізованого до практично анархічного. Так, на момент початку більшістю демократичних країн, зокрема Європейського Союзу, процесів реформування організації публічної влади в усіх країнах спостерігався переважно саме централізований її стан, що було пов'язано із відносно недавнім закінченням Другої світової війни і необхідністю якомога скорішого відновлення нормального ритму життя. З часом з появою багатьох принципово нових факторів розвитку соціального життя (загальної тенденції до демократизації, необхідності представляти інтереси людини) суспільство зустрілося з необхідністю гармонізації публічної влади відповідно до нових умов, що реалізується шляхом її децентралізації. Загалом же, враховуючи генезис державного будівництва та постійне прагнення суспільства до оптимізації структури публічної влади, її інститути часто піддаються трансформації як в бік більшої централізації, так і в бік децентралізації.

Тож в цілому уявляється, що при визначенні оптимальних форм співвідношення та взаємодії держави і місцевого самоврядування децентралізація і централізація не повинні розглядатися як діаметрально протилежні концепції організації влади на місцях — головна проблема таких реформ полягає не в тому, щоб зробити вибір між децентралізацією і централізацією, а в тому, щоб встановити необхідний і доцільний баланс між ними, який адекватно відповідав би реальним соціально-економічним та політичним умовам конкретної країни.

Ольшанський О. В.
 заступник міського голови м. Северодонець
 Луганської області, начальник Фонду
 комунального майна міської ради,
 депутат Луганської обласної ради,
 кандидат наук з державного управління

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ УПРАВЛІННЯ КОМУНАЛЬНОЮ ВЛАСНІСТЮ

Сьогодні управління об'єктами комунальної власності регулюється цілою низкою законодавчих та нормативних актів, серед яких найбільш значущими є Конституція України, Цивільний Кодекс України, Господарський Кодекс України, Закони України "Про оренду державного та комунального майна", "Про приватизацію невеликих державних підприємств (малу приватизацію)", "Про місцеве самоврядування в Україні", "Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності", "Про державну програму приватизації", "Про місцеві державні адміністрації" та ін. Усі вони в якійсь мірі не лише дублюють окремі законодавчі норми, що стосуються питань управління комунальною власністю, але дуже часто суперечать одне одному, по-різному тлумачать одні й ті ж терміни, що призводить до неоднакового їх розуміння сторонами, які застосовують ці поняття у своїй практиці, і не дає можливості однозначно їх визначити.

Тому актуалізується питання прийняття нового закону, який би об'єднував усе позитивне, що присутнє в різних законодавчих та інших нормативно-правових актах, які стосуються питань управління комунальною власністю, та більш детально регламентував правові основи управління об'єктами комунальної власності та врегулював відносини, пов'язані із здійсненням територіальними громадами сіл, селищ, міст повноважень щодо управління об'єктами комунальної власності та об'єктами спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст у районах і областях.

Таким законом міг би стати Закон України "Про комунальну власність в Україні", який зовсім відсутній у вітчизняному законодавстві, результатами

прийняття якого буде вдосконалення правового регулювання суспільних відносин у сфері управління комунальною власністю.

Завданням держави при цьому є забезпечення невторчання у діяльність органів місцевого самоврядування щодо їх власних повноважень стосовно володіння, користування та розпорядження комунальним майном. Державний контроль за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування може здійснюватись лише на підставі, у межах повноважень та в спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Отже, ураховуючи все вище викладене, необхідно приймати концепцію управління комунальною власністю територіальної громади, програму передачі об'єктів комунальної власності в концесію (стосовно парків, паркових озер і т.д.), порядок проведення торгів способом зниження ціни лота або проведення аукціону без визначення початкової ціни об'єкта (для об'єктів, які не користуються попитом), порядок продажу рухомого майна (крім транспортних засобів) без нотаріального посвідчення договорів купівлі-продажу, порядок застосування штрафних санкцій до керівників комунальних підприємств за несвочасне надання інформації щодо об'єкта відчуження, порядок реструктуризації комунальних підприємств, створити реєстр об'єктів нерухомості, які розташовані на території тощо.

Удосконалення потребує й правове регулювання взаємодії органів місцевого самоврядування з органами виконавчої влади щодо управління місцевим господарством у рамках повноважень, що делеговані виконавчим органам місцевого самоврядування державою в частині, яка відноситься до управління об'єктами комунальної власності, а саме:

- розгляд і узгодження планів підприємств, установ та організацій, що не належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, здійснення яких може викликати негативні соціальні, демографічні, екологічні та інші наслідки, підготовка до них висновків і внесення пропозицій до відповідних органів;

- здійснення відповідно до закону контролю за дотриманням зобов'язань щодо платежів до місцевого бюджету на підприємствах і в організаціях незалежно від форм власності;
- погодження в установленому порядку кандидатур для призначення на посаду керівників підприємств, установ та організацій, розташованих на відповідній території, які перебувають у державній власності;
- здійснення відповідно до закону контролю за дотриманням цін і тарифів;
- сприяння здійсненню інвестиційної діяльності на відповідній території;
- здійснення заходів щодо розширення та вдосконалення мережі підприємств житлово-комунального господарства, торгівлі, громадського харчування, побутового обслуговування, розвитку транспорту і зв'язку;
- здійснення контролю за технічним станом, використанням та утриманням об'єктів нерухомого майна усіх форм власності, прийняття рішень про скасування даного ними дозволу на експлуатацію об'єктів у разі порушення екологічних, санітарних правил, інших вимог законодавства;
- облік відповідно до закону житлового фонду, здійснення контролю за станом квартирної обліку та додержанням житлового законодавства на підприємствах, в установах та організаціях, розташованих на відповідній території, незалежно від форм власності;
- облік не житлових приміщень на відповідній території незалежно від форм власності, внесення пропозицій їх власникам щодо використання таких приміщень для задоволення потреб територіальної громади;
- облік та реєстрація відповідно до закону об'єктів нерухомого майна незалежно від форм власності;
- прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів у порядку встановленому законодавством;
- організація роботи, пов'язаної зі створенням і веденням містобудівного кадастру населених пунктів;

- здійснення контролю за забезпеченням надійності та безпечності будинків і споруд незалежно від форм власності в районах, що зазнають впливу небезпечних природних і техногенних явищ та процесів;

- реєстрація відповідно до законодавства статутів (положень) розташованих на відповідній території закладів та установ незалежно від форми власності, а також внесення пропозицій до відповідних органів про ліцензування окремих видів індивідуальної підприємницької діяльності;

- підготовка висновків щодо надання або вилучення в установленому порядку земельних ділянок (у тому числі і під об'єктами нерухомості), що проводиться органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування тощо.

Для уникнення суперечок з судовими органами щодо використання норм Закону України „Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень” від 01.07.2004 р. № 1952-IV необхідно призупинити його дію до запровадження механізму виконання та введення Державного реєстру речових прав на нерухоме майно та їх обмежень, адже на цей час Бюро технічної інвентаризації (БТІ) керуються у своїй діяльності Тимчасовим положенням про порядок державної реєстрації прав власності на нерухоме майно, тому в судових засіданнях господарських судів та судів загальної юрисдикції виникають непорозуміння між ними. Крім того, не вирішено питання щодо покриття госпрозрахунковим підприємствам витрат на виконання робіт з надання інформаційної довідки: в п.п. 5.1.2, 7.2 вищезгаданого Тимчасового положення встановлено, що право на безоплатне отримання інформаційної довідки мають органи державної влади (у тому числі і державні виконавці, суд, органи внутрішніх справ, органи прокуратури, органи державної податкової служби тощо). Але безкоштовне надання таких довідок складає 5 % від середньомісячного обсягу виконаних робіт, що приносить немалі збитки відповідним комунальним підприємствам.

З метою врегулювання однієї з проблем безхазяйної речі – надходження у комунальну власність об'єктів нерухомого майна, які не втратили своєї

матеріальної цінності – необхідно вдвічі зменшити встановлений абзацом 2 частини 2 ст. 335 Цивільного кодексу України [3] строк (з одного року до півроку) з дня взяття на облік безхазяйної нерухомої речі, після якого вона за заявою органу, уповноваженого управляти майном відповідної територіальної громади, може бути передана за рішенням суду у комунальну власність, адже один рік є довгим терміном, так як нерухоме майно може бути за цей період порушено із-за відсутності власника, який би підтримував його у належному стані. Крім того, в абзаці 1 частини 2 статті 335 Цивільного кодексу України вказано, що “про взяття безхазяйної нерухомої речі на облік робить оголошення у друкованих засобах масової інформації” [3]. Але у даній статті не вказаний орган, який робить оголошення, та сплачує витрати, що пов’язані з цим, внаслідок чого виникають непорозуміння між органами місцевого самоврядування і БТІ.

Згідно з п. 9 статті 78 Господарського кодексу України “особливості господарської діяльності комунальних унітарних підприємств визначаються відповідно до вимог, встановлених цим Кодексом щодо діяльності державних комерційних або казенних підприємств...”, а у п. 6. статті 75 вказано, що “порядок визначення нормативів відрахувань до цільових фондів державних комерційних підприємств, їх граничні розміри, порядок формування і використання цих фондів встановлюються законом” [2]. Тобто до БТІ застосовуються норми статті 75 Господарського кодексу України. Але до теперішнього часу належний законодавчий акт не прийнято. Для уникнення порушень при формуванні і використанні цільових фондів необхідно прискорити прийняття відповідного закону.

Вважаємо за доцільне використовувати системний підхід при формуванні нормативно-правової бази регулювання відносин власності у місті, починаючи з законодавчих актів, в яких формулюються загальні підходи (концепція) стратегічні напрямки розвитку, загальні принципи та правила, а встановлення конкретного порядку їх здійснення, методики, положення розробляються на

місцевому рівні, що органічно поєднує централізацію та децентралізацію управління.

Сергеева Л. М.

*кандидат наук з державного управління,
доцент кафедри державної кадрової політики
Харківського регіонального інституту
державного управління Національної академії
державного управління при Президентові України*

ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

На сьогодні в Україні вкрай гостро стоять проблеми політичного, економічного, соціального, демографічного характеру. Особливо це стосується сільського населення, сільських територій. З мапи нашої держави зникають сільські населені пункти, зменшується кількість сільського населення, погіршуються його якісні і структурні характеристики. У першу чергу, це пов'язано зі складною соціально-економічною ситуацією в країні і, насамперед, із кризовим станом аграрного сектора економіки, який завжди був основою забезпечення добробуту сільських жителів, а також із відсутністю чіткої, виваженої та стабільної соціальної політики держави, яка, крім розвитку сільськогосподарського виробництва, мала б бути спрямована і на розвиток інфраструктури сільських територій. Слід також враховувати, що село є берегинею нашої нації, хранителем звичаїв і традицій українського народу. Відродження й розвиток добробуту сільських та селищних громад – одне з найважливіших завдань органів державної влади всіх рівнів.

Тому значення інституту місцевого самоврядування, який із початком демократичних перетворень в Україні набув широкого розвитку, і розв'язання зазначених гострих проблем є пріоритетним. Вирішення окремих завдань неможливе без професійних кадрів, які є головним потенціалом країни. Хоч які б гуманні та прогресивні були ідеї, новітні технології, сприятливі зовнішні умови, та без добре підготовлених спеціалістів неможливо досягти успіхів у роботі.

Важливою складовою функціонування будь-якої управлінської системи є проведення кадрової політики, що для органів місцевого самоврядування є достатньо важливою та складною справою. З цим тісно пов'язано такі проблеми: забезпечення кадрами в необхідній кількості, з певними чітко визначеними якісними характеристиками; набір на службу працівників, які не лише розуміли б сучасну ситуацію політичних і соціально-економічних змін, що відбуваються в державі, а й вміли чітко орієнтуватися в цій ситуації та приймати результативні управлінські рішення. Перепонами на шляху забезпечення органів місцевого самоврядування кваліфікованими кадрами також є: постійний дефіцит фінансових ресурсів, недосконалість законодавчої бази, щільність кадрів, багатогранність, специфічність територій, ментальність населення тощо. «Однією з найважливіших та найгостріших проблем державного управління в Україні є проблема зміцнення кадрової основи місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. Слід визначити незадовільними темпи оновлення управлінської еліти, притоку на державну службу працівників нової генерації – професійно підготовлених, сумлінних молодих фахівців здатних орієнтуватися і працювати в нинішніх умовах» [1, с. 283]. Виходячи з вищесказаного, питання вдосконалення системи набору й добору персоналу як до органів державної виконавчої влади, так і до органів місцевого самоврядування набувають актуального характеру.

На сучасному етапі розвитку й удосконалення кадрової політики органів місцевого самоврядування слід врахувати такі особливості, що впливають на її формування:

- реформування всіх сфер суспільного життя зумовлює необхідність внесення змін у діяльність посадових осіб органів місцевого самоврядування, яка має базуватися на нових функціональних засадах, застосовуванні нових форм взаємодії з населенням. Виходячи з цього, передумовою ефективної роботи державних службовців є формування нового мислення, готовність до застосування інноваційних підходів;

- динаміка процесів, які відбуваються в суспільстві, зумовлює постійне

оновлення інформації стосовно всіх напрямів діяльності органів місцевого самоврядування, що викликає необхідність забезпечення кадрами з високим професійним, інтелектуальним і духовним потенціалом;

- сучасні інтеграційні процеси у світовій спільноті, до яких залучена Україна, створюють попереду умови для адаптації органів місцевого самоврядування нашої держави до стандартів країн Європейського Союзу. Це викликає необхідність оновлення змісту чинних підходів в управлінні за рахунок вивчення й використання закордонного досвіду з питань розвитку й удосконалення місцевого самоврядування, зокрема шляхом стажування посадових осіб у зарубіжних країнах, оволодіння навчальними програмами, які характеризуються гнучкістю та динамічністю, підвищення кваліфікації;

- сьогодні активізується також інтерес до гендерної політики, її практичної спрямованості на реальні гендерні перетворення. Це зумовлено тим, що гендерні проблеми все більше враховуються в умовах реконструювання сучасного політичного простору світової спільноти й упорядкування політичної сфери життя національних суспільств. Гендеризація кадрової політики стає нагальною потребою розвитку .

Вимоги часу висувають на порядок денний проблеми реальної спроможності управлінців запроваджувати нові механізми управління в умовах демократизації й гуманізації українського суспільства та інтеграції України до Європейського Співтовариства. У ході цих змін має утвердитися нова управлінська культура, спроможна у процесі взаємодії органів місцевого самоврядування з організаціями, групами чи окремими громадянами забезпечити дотримання основоположних принципів громадянського суспільства та правової держави. Саме за цих обставин культура управління є одним із засобів впливу на процеси відродження та розвитку сільських територій. Питання оновлення знань посадових осіб органів місцевого самоврядування, освоєння сучасних форм та методів культури спілкування, оволодіння навичками формування позитивного іміджу держави та управлінських органів на національному і міждержавному рівнях є необхідним

для формування державних управлінців нової формації.

З метою вирішення цих проблем розробляються професійні програми, які відображають специфіку окремих напрямів діяльності органів місцевого самоврядування, розширюють тематику навчального процесу та враховують особливості категорій посад державних службовців, а саме пріоритетне набуття знань та практичних навичок з теорії управління в цілому чи вміння з новітніх досягнень у певній галузі діяльності.

Величко В. О.
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри державного будівництва
Національної юридичної академії України
імені Ярослава Мудрого

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У СФЕРІ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА

Правову основу діяльності органів місцевого самоврядування у сфері житлово-комунального господарства складають Конституція України, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», Житлово-комунальний кодекс України, Закон України «Про житлово-комунальні послуги», Закон України «Про приватизацію державного житлового фонду» та деякі інші нормативно-правові акти.

Державна політика у сфері житлово-комунальних послуг базується на таких принципах: 1) забезпечення раціонального використання наявних ресурсів та сталого розвитку населених пунктів; 2) створення та підтримання конкурентного середовища при виробленні та наданні житлово-комунальних послуг, забезпечення контролю у сфері діяльності природних монополій; 3) забезпечення функціонування підприємств, установ та організацій, що виробляють, виконують та/або надають житлово-комунальні послуги, на умовах самофінансування та досягнення рівня економічно обгрунтованих витрат на їх виробництво; 4) регулювання цін/тарифів на житлово-комунальні послуги.

послуги, з урахуванням досягнутого рівня соціально-економічного розвитку, природних особливостей відповідного регіону та технічних можливостей; 5) забезпечення рівних можливостей доступу до отримання мінімальних норм житлово-комунальних послуг для споживачів незалежно від соціального, майнового стану, віку, місцеперебування та форми власності юридичних осіб тощо; 6) дотримання встановлених стандартів, нормативів, норм, порядків і правил щодо кількості та якості житлово-комунальних послуг; 7) забезпечення соціального захисту малозабезпечених громадян.

Діяльність органів місцевого самоврядування у зазначеній сфері повинна бути спрямована перш за все на забезпечення у межах своїх повноважень соціальних гарантій громадян та їх права на житло.

Потужний розвиток приватної форми власності, поряд з державною і комунальною, потягнув за собою зміни у структурі житлового фонду – частка приватного житлового фонду значно зросла. Це сталося за рахунок приватизації державного і комунального житлового фонду, а також шляхом придбання житла громадянами у власність на первинному (договори пайової участі у будівництві) та вторинному ринку.

Зміни відбулись і в структурі джерел фінансування житла. Частка бюджетних коштів у введені житла в експлуатацію зменшилася, а основним джерелом фінансування будівництва житла стали позабюджетні кошти у поєднанні з різноманітними формами державної підтримки юридичних осіб, що приймають участь у фінансуванні житлового будівництва, а також громадян (можна привести приклад, на жаль припиненої, практики надання молодіжних кредитів). Почався також перехід до нової системи оплати житла і комунальних послуг, який передбачає зменшення обсягів бюджетних дотацій у житлово-комунальне господарство та його монополізацію. Але все це не зменшило житлову проблему, і тому є нагальна потреба у розробці та реалізації як державної, так і місцевої соціальної програми по реформуванню житлово-комунального господарства. Органи місцевого самоврядування повинні реалізувати відповідні регіональні програми, адже до відома територіальних

громад перейшли об'єкти житлово-комунального господарства: житлові експлуатаційні і ремонтно-будівельні підприємства, що обслуговують об'єкти соціальної інфраструктури; об'єкти інженерної інфраструктури міст, а також підприємства, що здійснюють експлуатацію, обслуговування та ремонт цих об'єктів.

Одним із етапів такого реформування повинно стати формування місцевих (комунальних) позабюджетних фондів розвитку житлового будівництва. За допомогою цих фондів можна буде розв'язати такі завдання:

- акумулювати добровільні внески підприємств і організацій, що передбаченні для будівництва житла;
- підтримати участь громадян у фінансуванні будівництва та придбанні житла;
- створити умови для заохочення позабюджетних джерел фінансування у житлову сферу;
- сприяти розвитку об'єктів інженерно-транспортної інфраструктури і т. п.

Таким чином кошти зазначення фондів можна буде витратити на будівництво так званого «соціального житла», будівництво і ремонт об'єктів житлового-комунального господарства, соціальну підтримку малозабезпечених верств населення для оплати будівництва, придбання та утримання житла.

Органи місцевого самоврядування, здійснюючи утримання і експлуатацію комунального житлового фонду, забезпечують розвиток об'єктів інженерної, соціальної, транспортної інфраструктури, які обслуговують житлову сферу. Вони забезпечують постійне комунальне обслуговування населення. Крім цього, органи місцевого самоврядування займаються організацією роботи та контролем щодо прибирання відповідних територій, їх благоустроєм, а також забезпеченням утилізації та переробки побутових відходів і сміття.

Органи місцевого самоврядування затверджують режим роботи комунальних підприємств, що надають житлово-комунальні послуги, а також

більшість нормативів споживання житлово-комунальних послуг. У відповідності з правилами надання комунальних послуг споживчій рівень та режим надання послуг повинен відповідати встановленим нормативам. Органи місцевого самоврядування разом із органами, що здійснюють контроль за безпекою надання споживачам послуг, повинні переглядати параметри та режим їх споживання, визначати гарантований рівень якості таких послуг, з урахуванням основних фондів комунального призначення, кліматичних та інших місцевих умов населеного пункту.

До основних напрямків покращення системи управління, утримання та експлуатації житлового фонду можна віднести також наступне:

- розподіл функцій управління та обслуговування житлового фонду;
- перехід на взаємовідносини замовників і підрядників;
- використання конкурсної основи при обранні підрядників.

Це передбачає розвиток житлово-комунальних підприємств різноманітних форм власності. Органи місцевого самоврядування для реалізації функцій замовника на житлово-комунальне обслуговування повинні створювати відповідні структурні підрозділи, які будуть укладати договори з підрядними підприємствами будь-яких організаційно-правових форм на здійснення послуг по утриманню та ремонту житлового фонду на конкурсній основі. Таким чином, будуть розвиватися договірні відносини між органами місцевого самоврядування та житловими ремонтно-експлуатаційними підприємствами будь-якої форми власності та організаційно-правового статусу.

Гаращук В. М.
 доктор юридичних наук
 професор кафедри адміністративного права
 Національної юридичної академії України
 імені Ярослава Мудрого

Мухатасв А. О.
 кандидат юридичних наук

РОЛЬ ДЕРЖАВНОЇ КОНТРОЛЬНО-РЕВІЗІЙНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ В УДОСКОНАЛЕННІ ПРОЦЕСІВ ЕКОНОМІЧНОГО І СОЦІАЛЬНОГО РОЗВИТКУ РЕГІОНУ

Під державне управління розуміють певна діяльність з боку відповідних державних структур по регулюванню економічними і соціальними процесами, що відбуваються у суспільстві з метою досягнення їх збалансованості та поступового прогресивного розвитку. Основними чинниками тут виступають об'єктивні економічні закони, але значний вплив мають і приватні, колективні державні інтереси, тимчасові та інші потреби суспільства.

Історія свідчить, що в основі суспільного прогресу завжди лежать безпосередні економічні інтереси людини, дисципліна і порядок, чітка система організації і регулювання процесами капіталовкладень, формування фондів накопичення і споживання. У високорозвинених країнах такий регулюючий механізм об'єднує як ринкову кон'юнктуру, так і управлінські функції держави, які опосередковано провадяться через банківсько-фінансову, монетарну, кредитну, бюджетну, страхову, митну, податкову політику та ін.

Існуючі в Україні негативні економічні процеси, які відбуваються у виробництві, бюджетно-фінансовій та інших сферах, серйозно гальмують нові економічні і суспільно-політичні перетворювання і вимагають активної, скоординованої та адекватної протидії цим процесам всіх гілок влади, громадськості, у тому числі шляхом посилення фінансового контролю.

Важливим елементом інституту органів державного фінансового контролю в Україні є Державна контрольно-ревізійна служба України (далі - ДКРС), яка поряд з іншими органами виконавчої влади, органами місцевого

самоврядування та правоохоронними органами, реалізує державну економічну і соціальну політику.

Одним з напрямків вдосконалення процесу управління економічним і соціальним розвитком в Україні є укріплення режиму законності та фінансово-бюджетної дисципліни. ДКРС можна визнати за провідний орган фінансового контролю від якості роботи якого в значній мірі залежить виваженість стратегічного економічного курсу держави. Суттєво впливають органи контрольно-ревізійної служби і на формування законності, стан управлінських правовідносин на місцевому рівні. ДКРС не обмежується суто фінансовим контролем. Поруч з правоохоронними органами, місцевими органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування її підрозділи приймають участь і в виконанні національної та регіональних програм (через відповідні Координаційні комітети) по боротьбі з організованою злочинністю та корупцією у фінансовій сфері. Фахівці КРУ (у складі комісій) приймають безпосередню участь у здійсненні місцевими органами влади перевірок, інформують відповідні органи про стан та тенденції фінансової дисципліни в регіоні для прийняття владними структурами управлінських рішень. Так, наприклад, КРУ в Харківській області, разом з прокуратурою, Управлінням СБ України в Харківській області, Управлінням МВС України в Харківській області, управлінням боротьби з організованою злочинністю УМВС України в Харківській області з ціллю посилення фінансового контролю за реалізацією програм економічного і соціального розвитку регіонів, боротьби з корупцією та організованою злочинністю розроблено «План спільних заходів щодо координації діяльності прокуратури, правоохоронних і контрольно-ревізійних органів з метою посилення фінансового контролю за реалізацією Програми діяльності Кабінету Міністрів».

Існуюче правове поле поки що не окреслює достатньо ефективного механізму взаємодії і координації роботи контрольно-ревізійної служби з місцевими органами виконавчої влади та самоврядування. З огляду на правову неврегульованість вищевказаного питання, ГлавКРУ України розробило

Методичні рекомендації щодо порядку проведення органами державної контрольно-ревізійної служби в Україні ревізій і перевірок за зверненнями місцевих державних адміністрацій, які частково регламентують відношення ДКРС із місцевими адміністраціями щодо доручень останніх з питань контрольно-ревізійної роботи. Але ці рекомендації мають характер акта суто внутрішнього користування і не є обов'язковими для виконання іншою стороною, а тому і не виключають неправове втручання місцевих органів державної виконавчої влади або органів самоврядування в діяльність ДКРС, що є неприпустимим для правовідносин в демократичній державі. Не існує на даний момент і належного механізму взаємодії місцевих органів влади і самоврядування, органів ДКРС з суб'єктами незалежного фінансового контролю.

На нашу думку проблема може бути знята шляхом вивчення застосування та закріплення у національному законодавстві (перш за все – в Законі України “Про фінансовий контроль”, який зараз розробляється) позитивного досвіду ряду держав і, перш за все тих, які знаходяться у схожих з Україною економічних та соціальних умовах, мають близьке до української правове поле.

Червякова О. Б.
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного права
Національної юридичної академії України
імені Ярослава Мудрого

ПРАВО НА ІНФОРМАЦІЮ ЯК ПЕРЕДУМОВА УЧАСТІ ГРОМАДЯН У МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ

Європейська Хартія місцевого самоврядування проголошує право громадян на участь в управлінні державними справами, яке найбільш безпосередньо може здійснюватися саме на місцевому рівні.

В цьому аспекті ключовим питанням є подальше удосконалення механізму забезпечення відкритості й прозорості діяльності органів місцевого

самоврядування шляхом реалізації права на інформацію. Це право має особливе, вирішальне значення, оскільки є зв'язуючим елементом усієї системи основних прав і свобод людини і громадянина. Тільки за умов відповідного інформаційного супроводження можна вести мову про фактичну реалізацію усього спектра прав та свобод особи, в тому числі й на участь у місцевому самоврядуванні.

Реалізація права на інформацію в органах місцевого самоврядування, де поряд з інтересами особи й держави визнаються й гарантуються також місцеві (муніципальні), пов'язані з вирішенням питань безпосереднього забезпечення життєдіяльності громади, має певні особливості. Це зумовлено, по-перше, визнанням державою особливого права в системі конституційних прав та свобод людини і громадянина – права територіальної громади на місцеве самоврядування. Місцеве самоврядування розглядається як право і реальна здатність територіальної громади самостійно або під відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України (ст.2 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» - далі - Закону), як засіб розв'язання зазначених питань (ст.145 Конституції України). В цьому сенсі інформація є важливим інструментом і матерією місцевого самоврядування, засобом регулювання суспільної життєдіяльності громадян як суб'єктів місцевого самоврядування.

По-друге, інформація, яка формується у місцевому самоврядуванні, має обслуговувати й задовольняти як спільні інтереси громади на участь у місцевому самоврядуванні, яка має публічний характер, так і окремих її членів, яка має здебільшого приватний характер. Така інформація відображає потреби місцевого самоврядування, інтереси й цілі територіальної громади, регулює свідомість людей, їх поведінку й діяльність, як учасників суспільних відносин, і в підсумку забезпечує реалізацію права громадян на участь у місцевому самоврядуванні. Таким чином, йдеться про особливий вид суспільних відносин – інформаційних, які врегульовані законами, і по суті є інформаційними правовідносинами.

Організаційно-правові форми реалізації права громадян на інформацію органами місцевого самоврядування закріплені в законах і ґрунтуються на обов'язку органу місцевого самоврядування забезпечити гласність в роботі ради та її органів, обговоренні громадянами проектів її рішень, важливих питань місцевого значення, вивченні громадської думки, оприлюдненні рішень ради, звітування посадовців органів місцевого самоврядування тощо (ч.4 ст.9, п.9 ч.3 ст.42, ч.6 ст.42, п.17 ч.6 ст.55 Закону та ін.). Йдеться, зокрема, про такі форми обігу інформації, як місцевий референдум (ст.7 Закону), загальні збори громадян (ст.8 Закону), місцеві ініціативи (ст.9 Закону), залучення представників громадськості до роботи в підготовчих комісіях і робочих групах постійних комісій рад з попереднього вивчення питань, розробки проектів рішень рад тощо (ч.12 ст.47 Закону).

Крім того, обов'язком посадових осіб органів місцевого самоврядування є розгляд та вирішення інформаційних запитів громадян щодо надання їм можливості ознайомитися із офіційними документами органу місцевого самоврядування або надати такий документ, письмову и усну інформацію про діяльність органу місцевого самоврядування та його посадових осіб (ч.1-3 ст.32, ч.6 ст.32 Закону «Про інформацію»), а також розглянути та надати обґрунтовану й всебічну відповідь на звернення громадянина (ст.20 Закону «Про звернення громадян»).

На сьогоднішній день в Україні обов'язок органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб оприлюднювати певну інформацію, звітувати про свою діяльність передбачено понад п'ятдесятьма законами, а право громадян вимагати відповідну інформацію – понад ста. Ці питання також врегульовані численними локальними нормативними актами – Статутами територіальних громад, регламентами та положеннями про діяльність органів місцевого самоврядування. Наприклад, ст. 14 Статуту територіальної громади м. Харкова (2000р.) передбачає право кожного члена територіальної громади одержувати повну і достовірну інформацію про діяльність органів і посадових осіб міського самоврядування, а ст.18 – право на особисту участь в обговоренні

питань міського життя. З метою проведення такого обговорення жителями міста й урахування громадської думки органи місцевого самоврядування оприлюднюють у міських ЗМІ проекти програм соціально-економічного розвитку міста і приватизації об'єктів комунальної власності, міського бюджету, нормативно-правових актів, що торкаються інтересів усіх або більшості жителів міста.

В той же час через відсутність законодавчого механізму реалізації цих обов'язків органом місцевого самоврядування, а також відповідальності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб за невиконання вимог законодавства щодо забезпечення транспарентності в їх діяльності порушується право громадян на інформацію, так само, як і на участь у місцевому самоврядуванні. Між тим, доступ громадян до інформації є одним із засобів розкриття інформації для територіальної громади, а також для суспільства в цілому. Воно доповнює а не заміщує інші стандартні процеси передачі інформації органами місцевого самоврядування і є однією із передумов участі громадян у місцевому самоврядуванні.

За відсутності належного нормативного забезпечення права на інформацію, обігу інформаційних ресурсів актуальною є розробка процедури розкриття інформації про діяльність органів місцевого самоврядування, що має бути передбачено у Кодексі адміністративних процедур. Йдеться, перш за все, про встановлення чітких правил та процедур інформаційного обігу, забезпечення принципу випереджального надання інформації, що обумовлює її поступове засвоєння, заборону маніпулювання інформацією, припинення розповсюдження недостовірної інформації. Адже інформація, яка формується в органах місцевого самоврядування, має перетворюватися на соціальну практику – конкретні дії та вчинки їх посадових осіб, відповідно до потреб громади та її окремих членів. В усякому разі територіальна громада повинна мати можливість оцінити спроможність органів місцевого самоврядування управляти часткою суспільних справ в інтересах місцевого населення та робити відповідні висновки.

Ставицька О. В.
кандидат філософських наук, доцент
старший науковий співробітник
НДІ державного будівництва та
місцевого самоврядування АгрН України

МЕДІАЦІЯ ЯК МЕХАНІЗМ РЕГУЛЮВАННЯ КОНФЛІКТІВ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ

1. Наша країна, що знаходиться на шляху побудови правової держави і громадянського суспільства, українці зацікавлені в тому, щоб виникаючі в суспільстві конфлікти можна було б розв'язувати не тільки в залі суду, але і шляхом переговорів. Вони повинні проходити за участі незацікавленого посередника, здатного підказати не тільки взаємоприйнятний, але і законний спосіб улагодити всі розбіжності. На Заході така практика вельми поширена особливо в англосовітських країнах. Проте і в інших європейських державах, що дотримуються системи континентального права, медіацію починають використовувати все ширше, причому на основі прийнятих законів. В них описані не тільки самі процедури, необхідні для врегулювання суперечок, але і вимоги, що пред'являються до так званих медіаторів – людей, що мають спеціальну (частіше всього юридичну) освіту і навички психолога. В міжнародному масштабі медіація є однією з форм врегулювання конфліктів, що швидко розвиваються. Вона уникає тупикових судових процедур, досить швидка і не дорога, її рішення можуть бути адаптовані до будь-якої ситуації, процес приватний і конфіденційний і, оскільки метою медіації є розв'язання проблеми, то в результаті медіації сторони можуть продовжувати співробітництво.

Хоча ідеальним для проведення медіації є час до настання конфлікту, проте, вона може бути корисною у будь-який момент спору і на будь-якому етапі його розвитку, а саме: медіація може бути запропонована стороною одразу після настання конфлікту, або коли стало ясно, що переговори будуть безуспішними; суди в деяких країнах самі вимагають проведення медіації по

певних видах конфліктів; медіація може мати місце після початку конфлікту з метою його розв'язання до початку суду і може продовжуватися, коли сторони ще знаходяться в процесі досудового розгляду; медіація може проходити під час судового процесу, у виняткових випадках - одразу після нього до моменту винесення рішення і навіть після винесення рішення, як спосіб подачі апеляцій або у разі розбіжностей по виконанню судового рішення.

Медіація більш всього прийнятна, коли: бажано мати рішення в результаті процесу переговорів; немає необхідності створювати юридичний прецедент; сторони хочуть зберегти конфіденційність; напруга і емоції перешкоджають спілкуванню сторін; існує обмеженість в часі і засобах; сторони хочуть надалі підтримувати відносини.

Оскільки в процесі медіації сторони контролюють результат переговорів, найімовірніше їх відносини надалі збережуться, тоді як після судового розгляду або арбітрації цього навряд чи можна чекати. Медіація може розв'язати велику кількість конфліктів. Тут дві або більш сторін зустрічаються з нейтральною третьою стороною, яка веде переговорний процес, даючи поради і, слухаючи всі сторони, допомагає сторонам прийти, якщо це можливо, до рішення, при якому виграють все, або, якщо програють, то мінімально. З таким рішенням сторони можуть жити далі.

Рішення повинне бути складено письмово (бути формально оформлено), інакше воно не є обов'язковим для сторін. Якщо яка-небудь із сторін не задоволена результатом, вона може не підписувати договір і продовжувати розгляд, обравши іншу форму вирішення конфлікту.

Медіація - один з найнеформальніших способів розв'язання конфліктів. Це процес дуже гнучкий і під час переговорів будь-яка із сторін може припинити процес. Проте це не означає, що медіацію можуть перервати всі. Процес буде найефективнішим, якщо ним керуватиме медіатор, вибраний заздалегідь з відома сторін (по заздалегідь складеному протоколу).

2. Досвід вітчизняних третейських судів і процедури, що використовуються при укладанні мирових угод в судах загальної юрисдикції,

можуть служити деяким зразком для впровадження медіації в нашу правову систему. Проте для того, щоб звернення громадян до посередника стало нормою життя, необхідно офіційно регламентувати його повноваження і забезпечити певним статусом. Тільки в цьому випадку конфліктуючі сторони будуть упевнені, що їх угода матиме таку ж юридичну силу, як і рішення суду.

Сімейні і корпоративні конфлікти, суперечки між громадянами, підприємцями, громадськими об'єднаннями і навіть політичними структурами далеко не завжди вимагають визнання однієї із сторін правою, а іншої – неправою. І за допомогою медіації вони можуть знайти такий вихід з ситуації, який не може запропонувати жоден суд.

Пошук нестандартних рішень – це і є основна робота медіатора, який повинен знайти індивідуальний підхід до кожного конфліктуючого суб'єкта, щоб він погодився із задоволенням тільки тих своїх вимог, які дійсно важливі, відкинувши всі дрібні, непринципові претензії і особисті образи. Сторонам конфлікту, до речі, може бути і суспільство в цілому, якщо його інтереси притискають влада або державні інститути.

Медіація – це стародавній інститут міжнародного права, відомий як «пропозиція добрих послуг». Наприклад, тридцятирічна війна була закінчена за допомогою посередників. Один з них – Канторіні – якраз і називав себе медіатором. Суперечка між Єгиптом і Ізраїлем була закінчена за допомогою президента Картера в 1978 році під час переговорів в Кемп-Девіді. Різні форми медіації можуть бути використані і у внутрішньополітичних суперечках. В Берліні, наприклад, з питань каналізації і утилізації стічних вод в досягненні угоди брала участь 21 організація сфери комунального управління. Вони призвали медіатора-юриста, який не був представником органів влади, і він зумів виробити загальну точку зору. А в США медіація використовується і при створенні законів в парламентських процедурах. Там також застосовуються спеціальні правила переговорів і при створенні технічних норм, і при значущих суспільних суперечках на комунальному, регіональному і державному рівнях.

Дуже важливим є питання, що стосується стабільності досягнутих угод. Якою мірою люди зобов'язані дотримуватися цих угод, і чи можуть вони мати силу судового вироку. Для цього потрібно виробити рамкові умови відносин законодавства і медіації. Необхідно мати якісь норми, що забезпечують здійсненність тих угод, які досягнуті за допомогою медіатора. Оскільки, окрім психологічної дії, цей документ обов'язково повинен мати і юридичну силу.

3. Сьогодні в Україні у ряді обласних центрів створені і функціонують так звані групи медіації, діяльність яких, на жаль, ніяк не пов'язана з розв'язанням конфліктів на рівні місцевого самоврядування. В той же час досвід інших країн показує, що вони можуть надати велику допомогу у врегулюванні конфліктів, яких на місцевому рівні існує велика кількість (особливо в комунальній сфері). Тим більше що судова система часто виявляється абсолютно неефективною в таких ситуаціях. Необхідно, щоб діяльність таких медіативних структур стала частиною механізму функціонування місцевого самоврядування в контексті формування громадянського суспільства.

Александров В. М.
*старший викладач кафедри
 загальновійськових та правових дисциплін
 Національної юридичної академії України
 імені Ярослава Мудрого*

ПОВНОВАЖЕННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЩОДО ПІДГОТОВКИ ГРОМАДЯН ДО СЛУЖБИ У ЗБРОЙНИХ СИЛАХ УКРАЇНИ

Захист Вітчизни, незалежності та її територіальної цілісності є конституційним обов'язком громадян України. Його метою є підготовка громадян до захисту держави, забезпечення особовим складом Збройних Сил, інших військових формувань України.

Ці заходи здійснюються у відповідності до Конституції, Законів України "Про оборону", "Про військовий обов'язок і військову службу" (далі – Закон), "Про освіту", Указу Президента "Про Концепцію допризовної підготовки і військово-патріотичного виховання молоді" (далі – Концепція), Постанов

Кабінету Міністрів України від 30.11.2000 р. №1770 про затвердження Положень “Про допризовну підготовку”, “Про підготовку призовників з військово-технічних спеціальностей”, та від 26.07.2001р. №866 про затвердження Положення “Про військову підготовку студентів вищих навчальних закладів за програмою підготовки офіцерів запасу”, а також іншими нормативно – правовими актами.

Згідно ч.7 ст.1 Закону виконання військового обов'язку громадянам України разом з державними органами забезпечують органи місцевого самоврядування. Щодо оволодіння призовником у визначений термін сучасними видами зброї та бойової техніки, військовою спеціальністю необхідна їх попередня військово-технічна підготовка, моральна та фізична загартованість. Відповідно до ст.8 Закону цю роботу, забезпечують та контролюють Міністерство оборони України, інші центральні органи виконавчої влади, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування. Її мета: покращення підготовки громадян до військової служби; оволодіння військово-обліковими спеціальностями.

Статтею 4 Концепції встановлюється, що в місцевих органах влади визначаються структурні підрозділи або посадові особи у справах оборони, які відповідають за цю роботу і повинні сприяти: забезпеченню з'єднань та частин людськими і матеріальними ресурсами; організації взаємодії центральних та місцевих органів виконавчої влади і навчальних закладів, військових навчальних закладів та частин; створенню належних соціальних умов для військовослужбовців.

Виходячи з аналізу змісту положень вказаних нормативно-правових актів, можна вважати, що підготовка громадян до служби у Збройних Силах України розподіляється на дві групи: 1) обов'язкова підготовка; 2)добровільна підготовка.

Перша група – допризовна підготовка та підготовка з військово-технічних спеціальностей; друга – військова підготовка громадян за програмою

підготовки офіцерів запасу та підготовка до вступу у вищі військові навчальні заклади. Вона здійснюється одночасно у двох напрямках – для молоді, яка навчається та для тих юнаків, що не навчаються.

В навчальних закладах створюється навчально-матеріальна база, яка має забезпечити виконання відповідних програм. У разі відсутності окремих її елементів (тирів, смуги перешкод тощо) за рішенням місцевого органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування заняття проводяться на базі іншого навчального закладу. Для поглиблення вивчення курсу допризовної підготовки, проведення роботи з військово-професійної орієнтації в містах, районах можуть створюватися центри допризовної підготовки, базові навчальні заклади та використовуватися навчальні заклади Товариства сприяння обороні України.

Підготовка молоді, яка не навчається, організовується за рішенням місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування на базі міських (районних) військових комісаріатів, центрів допризовної підготовки, базових навчальних закладів, оборонно-спортивних оздоровчих таборів або військових частин. Контроль за її організацією, проведенням, результатами, програмним і методичним забезпеченням здійснюється Міністерством оборони України, Міністерством освіти і науки України, іншими центральними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

Складовою підготовки громадян до військової служби є військово-патриотичне виховання та військово-шефська робота. Взаємодія органів державної влади, місцевого самоврядування, навчальних закладів, з органами військового управління, військовими навчальними закладами та частинами, організаціями й установами з цих питань здійснюється на підставі договорів про співробітництво, які передбачають порядок взаємодії сторін, їх взаємні зобов'язання.

Загальне керівництво цією роботою покладається на органи виховної роботи Міністерства оборони України, центральні органи виконавчої влади, а безпосереднє — на органи виховної роботи видів Збройних Сил, управлінь

оперативних командувань, органи виховної роботи військових частин, військових навчальних закладів у взаємодії з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Відповідальність за організацію та проведення допризовної підготовки і військово-патріотичного виховання молоді несуть міністерства, інші центральні і місцеві органи виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Для проведення призову громадян України, що пройшли підготовку, на строкову військову службу в районах (містах) утворюються призовні комісії, які очолюють заступники голів районних державних адміністрацій. Персональний склад, графік засідань, порядок проведення та забезпечення заходів з організації призову затверджуються головою районної державної адміністрації.

Воднік В. Д.
кандидат філософських наук,
доцент кафедри соціології та політології
Національної юридичної академії України
імені Ярослава Мудрого

РОЛЬ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ПРАВ ДІТЕЙ

Роль і місце місцевої виконавчої влади та самоврядування у вирішенні питань дитинства, його соціального захисту, запобігання негативним проявам у дитячому та молодіжному середовищі визначено законодавством про місцеву виконавчу владу та місцеве самоврядування, а також Законом України "Про охорону дитинства". Відповідно до даного Закону місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування забезпечують:

проведення державної політики у сфері охорони дитинства, розроблення і здійснення галузевих та регіональних програм поліпшення становища дітей, вирішення інших питань у цій сфері;

розвиток мережі навчальних закладів, закладів охорони здоров'я, соціального захисту, а також позапкільних навчальних закладів, діяльність

яких спрямована на організацію дозвілля, відпочинку і оздоровлення дітей, зміцнення їх матеріально-технічної бази;

вирішення питань щодо встановлення опіки та піклування, створення інших передбачених законодавством умов для виховання дітей, які внаслідок смерті батьків, позбавлення батьківських прав, хвороби батьків чи з інших причин залишилися батьківського піклування, а також для захисту особистих і майнових прав та інтересів дітей;

організацію безкоштовного харчування учнів 1-4 класів загальноосвітніх навчальних закладів, а також дітей-сиріт, дітей з неповних та багатодітних сімей у професійно-технічних навчальних закладах;

організацію пільгового проїзду міським пасажирським транспортом (крім таксі), автомобільним транспортом загального користування (крім таксі) в сільській місцевості учнів загальноосвітніх навчальних закладів, а також дітей-сиріт, дітей з неповних та багатодітних сімей, що навчаються в професійно-технічних навчальних закладах;

вирішення питань про надання пільг та державної допомоги дітям та сім'ям з дітьми відповідно до законодавства;

контроль за дотриманням в ігрових залах, комп'ютерних клубах, бібліотеках, дискотеках, інших розважальних закладах та громадських місцях правопорядку та етичних норм стосовно дітей;

вжиття інших заходів щодо охорони дитинства, віднесених до їх компетенції законодавством України.

На виконання зазначених завдань в усіх областях України (тому числі і Харківській) реалізуються заходи на виконання Національної програми "Діти України", Державної програми подолання дитячої безпритульності і бездоглядності на 2006-2010 роки, Державної програми відпочинку та оздоровлення дітей на період до 2008 року; розроблені та діють регіональні програми соціально-правового захисту дитинства, у тому числі підтримки соціально незахищених категорій дитячого населення. Ці документи визначають головні завдання державної молодіжної політики, права

неповнолітніх на охорону життя, здоров'я, їх всебічного розвитку, встановлюють гарантії в отриманні освіти, працевлаштування, у використанні вільного часу, надання різного виду соціальної допомоги, зміцненні ролі сім'ї у вихованні підростаючого покоління, забезпечення духовно-морального розвитку з одночасним запобіганням впливу негативних факторів.

В усіх регіонах створюються банки даних про дітей-сиріт та дітей позбавлених батьківського піклування. З метою запобігання негативним проявам серед дітей та підлітків, у тому числі пияцтву, наркоманії, дитячій бездоглядності і безпритульності, службами у справах неповнолітніх (ССН) м. Харкова забезпечено виявлення дітей, які жебракують, вчиняють правопорушення або стали жертвами злочинної діяльності дорослих. Систематично проводяться огляди утримання дітей-сиріт у сім'ях опікунів та школах-інтернатах, заслуховуються звіти опікунів, здійснюються перевірки дотримання вимог щодо управління житлом неповнолітніх та його збереження. Місцева влада намагається вирішувати питання підтримки інтернатних закладів, максимально використовуючи власні ресурси. Істотна допомога дітям надається під час благодійних акцій.

Реальна ситуація в суспільстві вимагає з боку держави подальших конкретних та ефективних заходів щодо правового захисту дитинства. Зокрема, потребує більш чіткого визначення законодавством статусу органів опіки і піклування. Незважаючи на актуальність та загострення протягом останніх років проблеми забезпечення прав неповнолітніх, обов'язки щодо формування та реалізації державної політики з питань опіки та піклування так і не було покладено на жоден орган центральної виконавчої влади.

Назріла необхідність розроблення та прийняття відповідних нормативних актів з питань забезпечення і дотримання житлових і майнових прав дітей. Приватизація житла, яка штучно проводиться без урахування інтересів неповнолітніх, недосконалий механізм щодо отримання дозволу на відчуження майна (житла) від імені неповнолітнього, безконтрольний продаж або придбання без урахування інтересу дітей, позбавляє майбутнє покоління конституційно

права на житло і, як наслідок, - поповнення армії осіб без визначеного місця мешкання.

Відсутні механізми боротьби з тиражуванням у засобах масової інформації, розміщенням на вулицях міста рекламних щитів з пропаганди тютюнових виробів, алкогольних напоїв, показом фільмів з демонстрацією насильства, жорстокості, антисоціальних проявів, так само й видавництвом і продажем відповідної літератури. Відсутні нормативно-правові акти щодо вдосконалення діяльності комп'ютерних клубів, ігрових залів, Інтернет-кафе з визначенням обов'язкових відповідних умов (санітарних норм, обмеження часу перебування в них дітей, відповідальності суб'єктів підприємницької діяльності за зміст ігрових програм тощо).

В організації дозвілля дітей традиційно значна роль належить позашкільним навчальним закладам. Виконувати провідну роль в системі організації дозвілля дітей покликані клуби за місцем мешкання. На сьогодні в місті Харкові працює 152 клубів за місцем мешкання і ними охоплено позашкільною роботою 14608 дітей, з яких 432 дітей девіантної поведінки та тих, які виховуються в неблагополучних сім'ях. На жаль, тільки 26% дітей із загальної кількості неповнолітніх, які стоять на спеціально - профілактичному обліку, а також з неблагополучних сімей беруть участь у гуртковій та секційній роботі клубів за місцем мешкання.

Треба позначити, що відсутність належного фінансування для утримання закладів організації дозвілля і проведення вільного часу неповнолітніми (як і повноцінного фінансування заходів, спрямованих на соціальний захист дитинства в цілому) призводить до перепрофілювання, передачі або здачі в оренду їх приміщень комерційним структурам. До того ж багато клубів і спортивних секцій розташовані в непридатних для занять приміщеннях, потребують ремонту, погано обладнані тощо. Одночасно відбувається масове скорочення штатів педагогів-вихователів та інспекторів фізкультури за місцем проживання. За таких обставин значно зменшилась кількість підлітків, охоплених організованими формами дозвілля. Крім цього, культурно -

розважальні та спортивні заклади для багатьох стали недоступними через високі ціни.

Сьогодні окремі разові заходи, що проводяться, розраховані здебільше на пасивне споглядання і не сприяють потребам молоді у виявленні та становленні своєї особистості, а також залученню до організованих, суспільно корисних, індивідуальних форм дозвілля. Тривала відсутність соціально корисної зайнятості (навчання, роботи) може розглядатися причиною злочинності неповнолітніх.

Потребує вирішення проблема працевлаштування дітей, особливо у вільний від навчання час, у період канікул. За умов зростання безробіття, скорочення штатів, обсягів робіт і закриття державних підприємств можливість працевлаштування отримують лише до 30 % випускників навчальних закладів, а ті, які влаштувались, задіяні здебільшого на низькооплачуваних, неprestижних роботах. Залишаються осторонь цієї проблеми й державні органи та служби зайнятості. Неповнолітні вимушені задовольнятися виконанням некваліфікованих робіт здебільшого у сфері послуг у комерційних структурах або самостійно займатись дрібнооптовою торгівлею, наданням послуг, а декотрі з них потрапляють у тенета кримінальних угруповань. У м. Харкові на 27 підприємствах різних форм власності застосовується праця близько 100 неповнолітніх.

Однією з причин небажання молоді працевлаштовуватись є численні порушення трудового законодавства з боку адміністрацій державних установ, у т.ч. безпідставна відмова у працевлаштуванні та невмотивоване звільнення з роботи; залучення неповнолітніх без згоди батьків і до того ж без медичного огляду на профпридатність. Адміністрації підприємств, установ, організацій не дотримуються вимог норм трудового права щодо встановлення для неповнолітніх скороченого тижня чи роботи у понаднормовий час тощо.

Для оптимальної реалізації державної політики стосовно дитинства необхідно всіляко розширювати можливості місцевих органів виконавчої влади та самоврядування, на які покладено безпосереднє вирішення питань захисту

прав дітей на регіональному рівні, за місцем їхнього проживання. Лише за умови всілякої їх підтримки з боку центральних органів виконавчої влади, координації діяльності на місцях, поширення передового досвіду реалізації передбачених чинним законодавством, державними та галузевими програмами заходів в інтересах дітей, можна сподіватися на помітне покращання становища дітей в Україні у найближчий час.

Самофалова Т. О.

*аспірантка кафедри економічної теорії та фінансів
Харківського регіонального інституту
Національної академії державного управління
при Президенті України*

РОЛЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ОРГАНІЗАЦІЙНОМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ІННОВАЦІЙНО- ІНВЕСТИЦІЙНОГО ВІДТВОРЕННЯ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

Розглядаючи задекларований урядом курс на інноваційний характер відтворення як об'єктивну передумову забезпечення конкурентноздатності української економіки, слід наголосити на ключовій ролі органів місцевого самоврядування у організаційному забезпеченні інноваційно-інвестиційного розвитку, бо саме вони працюють впритул з базовим ресурсом суспільства – творчою енергією людської спільноти. Адже головним інноваційним ресурсом, що постійно відтворюється, є людина – це зумовлює вибір пріоритету інноваційного розвитку.

Ефективність інноваційного процесу характеризується синергетичним результатом, який виходить за межі підвищення результативності тільки засобів виробництва. Якісне зростання досягається за умов, коли цикл інновацій започатковується у відносинах між людьми, розгортається у виробництві й завершується в соціально-економічних, екологічних та інших результатах господарської діяльності, забезпечуючи потреби суспільства.

Мета статті: довести, що саме місцеве самоврядування є тією ланкою, де на основі кооперації відбувається синергетична взаємодія суб'єктів

інноваційного процесу, що призводить до виникнення нової якості в економіці і в суспільстві в цілому.

Сьогодні в теорії державного управління в контексті відносин „влада – громадськість” виокремлюють такі види комунікацій: інформування, консультування та залучення громадськості – активну участь громадян та їх об'єднань або організацій у формуванні публічної політики, а також у її реалізації та оцінці. Саме цей тип взаємодії є принципово двостороннім і відкриває шлях до реального партнерства.

Найбільш ефективними партнерствами в інноваційній сфері, як доводить досвід, є американські державно-приватні партнерства (далі – ДПП), вивченням яких зараз зайняті як у західній, так і у східній Європі, зокрема в Росії. Досвід створення партнерств в галузі науки та технологій став основою для вироблення нових принципів науково-технологічної політики, заснованих на взаємодії різних щаблів влади та бізнесових структур як більш потужних, так і початківців та може бути адаптований до умов трансформаційної економіки.

Як правило, у державно-приватних інноваційних партнерствах США штати забезпечують облік місцевих інтересів та реалізацію короткострокових проєктів, а федеральний уряд – відображення національних інтересів та реалізацію довгострокових цілей, а також правову основу такої кооперації.

Перевага такого способу інноваційної політики ґрунтується на застосуванні кооперації. На її перевагах наголошував ще у 1918 р. Туган-Барановський, зазначаючи, що «під кооперативним підприємством слід розуміти господарське підприємство, у якому на добровільних засадах об'єднуються кілька осіб, що мають на меті не отримання найбільшого прибутку, а збільшення його через спільне ведення господарства, трудових доходів своїх членів або зменшення витрат останніх на свої потреби. Дуже важливо відзначити, писав М. І. Туган-Барановський, що такі організації були створені кооперативами без будь-якої підтримки держави. Справді, в цьому плані поступово відбуваються зміни – кооперативні підприємства виявляють щораз більшу готовність приймати допомогу від держави. Вчений зазначає також наступне: «теорія відіграє

значно більшу роль у практиці кооперації, ніж у практиці будь-якої іншої галузі життя». Пояснюється це тим, що кооперація є результатом певного теоретичного задуму, а не розвивається стихійно і несвідомо, як капіталістичне господарство.

У сучасній економічній науці поняття кооперація часто розглядається як ідентичне синергізмові. Відбувається це тому, що синергізм – це здатність узгодження індивідуальних можливостей елементів та створення нової якості можливостей при кооперуванні елементів.

За іншим визначенням, синергія – підвищення ефективності функціонування виконавчої системи внаслідок організації узгоджених дій. Нова синергетична якість, що у розробках з менеджменту виглядає як « $2+2=5$ » стосується нового ефекту: суттєвого підвищення ефективності діяльності при певній комбінації елементів в організоване ціле. Синергічність, окрім вдалого розподілу функціональних галузей між виконавцями та уникнення повторів трудомістких операцій, має ще одне джерело підвищення продуктивності – можливість повторного, одночасного, комбінованого використання інформаційного ресурсу, який має унікальні властивості: він не зношується, при створенні нових комбінацій частин інформації виникають нові якості. Так доводиться зокрема відкрита система, зразком якої є державно-приватне партнерство. За умов успішного просування політичної реформи у бік інституціоналізації місцевого самоврядування при децентралізації владних повноважень з наведених вище причин досвід використання ДПП у інноваційному розвитку США є прийнятним для України. Це підтверджує також і досвід європейських країн.

Утворення упродовж 80-х років регіонального рівня управління у деяких країнах Європи чи децентралізація владних повноважень до рівня громад, а отже, збільшення кількості «учасників», які мали правові можливості та фінансові ресурси впливати на регіональний розвиток, мало наслідком переосмислення ролі агентств регіонального розвитку. З рівня урядового інструменту відродження районів традиційної індустрії вони почали

еволюціонувати до виконання функцій оптимальної інституціональної форми партнерства між органами влади різного рівня, місцевим бізнесом, а у випадку високого рівня громадянської активності населення – неурядовими (недержавних) організацій.

До головних завдань агентств регіонального розвитку належать такі, як надання інформації та консультацій (проведення маркетингових досліджень); надання консультацій щодо управління підприємством; реклама регіону у світовому вимірі, залучення інвестицій, впровадження новітніх технологій; надання фінансових ресурсів (кредитів, гарантій під банківські кредити, грантів та субсидій підприємствам, здебільшого малим та середнім); створення підприємницької інфраструктури (надання приміщень в оренду під офіси та виробництво, створення технологічних парків та бізнес-інкубаторів).

Отже, агентства регіонального розвитку, окрім реалізації традиційної філософії фінансового посередника між національним урядом та новоствореними підприємствами, розміщення продукції (послуг) їх власного виробництва на конкретній території, почали здійснювати нову роль – підтримки зростання конкурентоспроможності «місцевих» підприємств; пошуку системно-інтегрованого підходу до процесу розвитку території. З кінця 90-х років ці завдання були доповнені потребою залучення до цієї діяльності представників усіх соціальних прошарків регіону, тобто активізації соціального капіталу.

Суспільство – синергетична система, розвиток якої спирається на погодженість з внутрішніми властивостями системи – культурними традиціями, економічними, політичними та ментальними особливостями. У найбільш загальному розумінні ефективність діяльності системи досягається за умов резонансної дії таких факторів у її розвитку при виході на атрактор – обраний шлях розвитку. Притаманність українській спільноті, за Б. Кульчицьким, групово-кооперативних та індивідуалістсько-кооперативних цінностей дозволяє, спираючись на проведене дослідження, стверджувати можливість та необхідність адаптації інститутів інноваційної економіки розвинених країн на

сферах України. Такий шлях розвитку вимагає інституціоналізації функцій місцевого самоврядування в сфері активізації соціального капіталу регіону. залучення громади до співпраці через створювані на базі органів місцевого самоврядування на кооперативній основі інноваційні партнерства створить сприятливі умови для інноваційного процесу на рівні регіону та громади, створювані на базі органів місцевого самоврядування інноваційні партнерства розглядатимуться як регіональний інноваційний провайдер, що забезпечить громаду усім спектром послуг підтримання інноваційного процесу. Перспективи подальших досліджень знаходяться у руслі пошуку практичних моделей взаємодії суб'єктів інноваційного процесу на місцевому рівні.

Барановська Т. М.

*аспірант кафедри права та законотворчого процесу
Харківського регіонального інституту
державного управління Національної академії
державного управління при Президентові України*

СУЧАСНІ ПОГЛЯДИ НА ПРИРОДУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА: ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Не дивлячись на те, що сучасне національне і міжнародне законодавство, містить офіційні визначення місцевого самоврядування, серед вітчизняних та зарубіжних науковців продовжує тривати дискусія щодо визначення природи місцевого самоврядування.

Це пояснюється тим, що місцеве самоврядування, як історично зумовлене явище є набагато складнішим соціально-політичним інститутом, ніж може видатися на перший погляд з формального аналізу норм законодавства. Саме тому актуальність осмислення природи та сутності категорії «міське самоврядування» має не лише науково-методологічне, а й важливе практичне значення.

У сучасній науці є багато ідей і точок зору з приводу того, що таке місцеве самоврядування, але їх аналіз дозволяє зазначити, що в основі такого

різноманіття є три основоположні теорії місцевого самоврядування - громадівська, державницька та теорія муніципального дуалізму.

Окремі прибічники громадівської теорії у категоричній формі заперечують державну природу влади територіальних громад, зазначаючи, що місцеве самоврядування — це недержавна влада, обрані громадянами ради, комітети, а також мери міст і громад — це органи населення відповідних адміністративно-територіальних одиниць, а не держави (державно організованого суспільства) даної країни в цілому.

Інші прибічники громадівської теорії вважають, що місцеве самоврядування опосередковує собою відносно самостійний вид влади в системі народовладдя — місцеву, муніципальну владу, як владу територіальних спільнот.

О. О. Кутафін, стверджуючи, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування — це різні форми реалізації влади народу, зазначає, що місцеве самоврядування — це спосіб не тільки децентралізації управління, а й організації та здійснення влади на місцях, який забезпечує самостійне вирішення громадянами питань місцевого життя, організаційне уособлення управління місцевими справами в системі управління суспільством і державою.

На думку О. В. Батанова місцеве самоврядування — це система організації діяльності місцевих жителів на відповідній території, що створюється сукупністю різноманітних органів та інститутів, та функціонує як єдиний цілісний механізм, центральною, провідною ланкою якого є територіальна громада. Прибічники державницької теорії дотримуються діаметрально протилежної позиції, вважаючи, що влада місцевого самоврядування — це різновид державної влади.

Так с приводу громадівської теорії місцевого самоврядування Корнієнко М. стверджує, що вона є архаїчною, оскільки фактичний матеріал на якому вона ґрунтується, сягає ще часів середньовіччя; до того ж вона входить у суперечність із теорією суверенітету народу як єдиного джерела державної влади.

В.І.Борденюк, зазначає, що існування влади територіальної громади (муніципальної) як різновиду публічної влади, джерелом якої є народ, заперечується тим, що він (як, зрештою, й будь яка спільнота людей) може бути джерелом лише однієї влади, а не двох. Тому влада органів місцевого самоврядування є похідною від влади державної, а не від вигаданої муніципальної. Водночас Борденюк В. І. не заперечує існування влади, джерелом якої є територіальна громада, але в даному разі влада громади на відміну від влади об'єднань громадян трансформується, по суті, в державну.

Цікавою є думка авторів, які виводять державний характер місцевого самоврядування з низького розвитку громадянського суспільства, через що вважають місцеве самоврядування результатом не масової ініціативи, а політичного рішення загальнодержавних еліт.

Компромісною, є позиція вчених, які у своїх поглядах на природу місцевого самоврядування підтримують теорію муніципального дуалізму, відповідно до якої, місцеве самоврядування одночасно поєднує два начала: громадівське та державне.

Так, Глухачов Є. Ф. стверджує, що місцеве самоврядування в Україні має складну, подвійну правову природу, зазначає, що держава і система місцевого самоврядування, які є формами публічної влади і мають єдине походження, об'єктивно не можуть бути антагоністами і протидіяти одна одній. Просто вони є суб'єктами публічної влади різного рівня (держава – загальнонаціонального, місцеве самоврядування – територіального), які мають багато спільного також і в об'єкті врядування оскільки практично неможливо чітко розмежувати більшість публічних справ на лише загальнодержавні або на лише місцеві.

Інші прихильники цієї концепції вважають, що місцеве самоврядування незалежне від держави лише при розв'язанні суто господарських та громадських справ, а в політичній сфері воно розглядається як агент держави, що виконує державні функції. На їх думку, синтез державного і недержавного у місцевому самоврядуванні дуже важливий для суспільства. Завдяки поєднанню

цих двох засад вирішуються найважливіші громадсько-державні завдання: усувається роздвоєння влади, яке призводить до політичної нестабільності й послаблення держави та її інститутів; створюються можливості для участі людей в управлінні справами суспільства й держави, що підносить культурно-правовий рівень громадян і виховує в них відчуття поваги до законів; ліквідується розрив між суспільством і державою; досягається єдина мета — збереження та зміцнення суспільства й держави на основі демократичних інститутів; держава може краще вивчати потреби населення, місцеві справи та ухвалює рішення, які відповідають інтересам людей; народжується спільний інтерес для громадян і державних органів, сутність якого полягає у будівництві життя, гідного кожної людини та суспільства в цілому, управління суспільством на основі узгоджених дій переростає в єдиний процес творення.

Сучасна практика становлення місцевого самоврядування в різних державах світу показує, що природа місцевого самоврядування не може бути визначена однозначно, зокрема, досить важко виділити власне місцеві справи, які б відрізнялися від загальнодержавних. Функції місцевого самоврядування носять як приватно-правовий, так і публічний характер. Все це свідчить про те, що місцеве самоврядування одночасно містить в собі елементи як державного, так і громадянського утворення, що відображено в сучасних тлумаченнях цього поняття.

На нашу думку, саме теорія муніципального дуалізму, з трьох зазначених підходів є не тільки компромісною, а й найбільш концептуально вивіреною та прогресивною на сучасному етапі державотворення в Україні.

Хома В. В.
голова ради директорів
ТДВ "Міжнародна страхова компанія"

ЗАГАЛЬНІ ЗБОРИ ТА ІНШІ ФОРМИ УЧАСТІ ГРОМАДЯН У ЗДІЙСНЕННІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Право громадян збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації, закріплене в статті 39 Конституції України, є їх

невідчужуваним і непорушним правом, гарантованим Основним Законом України. Обмеження щодо реалізації цього права може встановлюватися судом відповідно до закону і лише в інтересах національної безпеки та громадського порядку – з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей. Норми Конституції України є нормами прямої дії, а тому вони застосовуються безпосередньо незалежно від того, чи прийнято на їх розвиток відповідні закони або інші нормативно-правові акти. Сьогодні відсутнє належне правове регулювання порядку ініціювання, організації та проведення зборів громадян. Разом з тим, виходячи з положень пункту 1 частини першої статті 92 Конституції України виключно законами України визначаються права і свободи людини і громадянина та гарантії цих прав і свобод.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 8) закріплює право громадян проводити збори за місцем проживання. Порядок проведення загальних зборів громадян за місцем проживання визначається законом та статутом територіальної громади. Відсутність законодавчого регулювання порядку проведення загальних зборів громадян за місцем проживання зумовлює необхідність детального регулювання цих питань в Статутах територіальних громад. На виконання вимог ст. 8 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» у статутах територіальних громад 14 міст (Дніпропетровськ, Запоріжжя, Івано-Франківськ, Київ, Кіровоград, Луцьк, Миколаїв, Полтава, Рівне, Ужгород, Харків, Херсон, Хмельницький, Чернівці) (ст. 8) визначений порядок проведення загальних зборів громадян. В Сумах цей порядок визначено окремим положенням, а Донецька міська рада зазначила, що порядок проведення зборів регулюється Положенням про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні, затвердженого Постановою Верховної Ради України від 17 грудня 1993 року.

Разом з тим, варто зазначити, що вказана постанова була прийнята Верховною Радою України до прийняття Конституції України, отже, вона діє виключно в тій частині, яка не суперечить нормам Основного Закону. Згідно ч. 3

ст. 8 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», порядок проведення загальних зборів громадян за місцем проживання визначається законом та статутом територіальної громади. Отже це дає підставу стверджувати, що Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні, яке затверджене Постановою Верховної Ради України від 17 грудня 1993 року не повинне застосовуватися при регулюванні порядку проведення загальних зборів громадян.

Такий висновок знаходить підтвердження в практиці діяльності органів місцевого самоврядування. Норми окремих статутів територіальних громад по іншому регулюють порядок ініціювання загальних зборів громадян за місцем проживання. Так, зокрема, в статутах територіальних громад у містах Дніпропетровську, Луганську, Рівному, Сумах, Херсоні кількість громадян, на вимогу яких можуть скликатися загальні збори, коливається в діапазоні від 10 до 1000 осіб. Відповідно до ч. 2 ст. 8 Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні від 1993 р. збори скликаються за пропозицією не менш як третини від загальної кількості громадян, які проживають у відповідному територіальному утворенні, депутатів ради, членів постійної комісії, депутатської групи, трудового колективу, об'єднання громадян.

Загальні збори громадян за місцем проживання є формою їх безпосередньої участі у вирішенні питань місцевого значення. Аналіз Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» дозволяє стверджувати, що на загальних зборах громадян за місцем проживання можуть бути вирішені наступні питання: а) самооподаткування (ст. 1); б) запровадження місцевих зборів на засадах добровільного самооподаткування (ч. 2 ст. 69); в) реорганізації або ліквідації діючих комунальних дошкільних навчальних закладів, а також дошкільних навчальних закладів, створених колишніми сільськогосподарськими колективними та державними господарствами (п. 30 ч.1.ст. 26); г) пропозиції, які вносяться на розгляд ради (ч. 12 ст. 46); про дострокове припинення повноважень органу самоорганізації населення (ч. 2 ст. 80). Закон України «Про органи самоорганізації населення» встановлює, що на

загальних зборах громадян за місцем проживання можуть вирішуватися наступні питання: щодо ініціативи про створення органу самоорганізації населення (ч. 1 ст. 8); обрання ініціативної групи, члени якої будуть представляти інтереси жителів - учасників зборів (конференції) у відповідній місцевій раді, яка надає дозвіл на створення органу самоорганізації населення (ч. 2 ст. 8); визначення загального складу і обрання органу самоорганізації населення (ч. 1 ст. 10); переобрання органу самоорганізації населення, відкликання, обрання окремих його членів замість вибулих чи зміна кількісного складу органу самоорганізації населення (ч. 5 ст. 10); затвердження Положення про орган самоорганізації населення (ч. 1 ст. 12); затвердження змін до Положення про орган самоорганізації населення (ч. 10 ст. 13); про звернення до ради про виключення повноваження відповідної ради, яке не забезпечене фінансами і майном з числа делегованих органу самоорганізації населення (ч. 4 ст. 15); про роботу керівника і секретаря органу самоорганізації населення на постійній основі з оплатою їх праці за рахунок копгтів, переданих органу самоорганізації населення (ч. 2 ст. 21); здійснення контролю за фінансовою діяльністю органів самоорганізації населення (ст. 24).

Рішення загальних зборів громадян враховуються органами місцевого самоврядування в їх діяльності, а для органів самоорганізації населення є обов'язковими. У разі невиконання рішень зборів (конференції) жителів за місцем проживання повноваження органу самоорганізації населення можуть бути достроково припинені.

Згідно ст. 5 Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні, яке затверджене Постановою Верховної Ради України від 17.12.93 р. рішення зборів, прийняті в межах чинного законодавства, є обов'язковими для виконання усіма громадянами, які проживають на відповідній території. Аналогічні положення закріплені в окремих статутах територіальних громад, що на наш погляд не відповідає Основному Закону України. Згідно ст. 92 Конституції України виключно законами України визначаються основні обов'язки громадянина. Отже, саме на законодавчому рівні повинен бути

закріплений обов'язок громадян виконувати рішення загальних зборів громадян за місцем проживання.

Збори громадян є однією з ключових форм безпосередньої участі громадян у вирішенні питань місцевого значення. В переважній більшості статутів територіальних громад закріплюється, що на зборах громадян здійснюється попередній розгляд місцевих ініціатив, створення ініціативних груп для збору підписів на підтримку місцевої ініціативи, чи на підтримку вимоги щодо проведення громадських слухань. Таким чином, належне нормативно-правове регулювання порядку ініціювання, підготовки і проведення зборів громадян має важливе значення для розвитку місцевого самоврядування в Україні.

Онупрієнко А. М.
молодший науковий співробітник
НДІ державного будівництва та місцевого
самоврядування АгрН України

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В АСПЕКТІ ФОРМУВАННЯ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ

Під громадянським суспільством прийнято розуміти сукупність міжособистісних відносин, інтересів; соціальних, екологічних, культурних, інформаційних, релігійних, сімейних, територіальних та інших інституцій, функціонуючих у даному суспільстві поза державним втручанням і формуючих в активній взаємодії з державою «правила гри» різних суб'єктів соціальної й індивідуальної дії.

У структурі громадянського суспільства зазвичай виділяють такі компоненти як пріоритет фундаментальних прав і свобод людини і громадянина; поділ влади; ідеологічне і політичне різноманіття; свобода віросповідання; самоврядування, особливо територіальне; визнання і рівний юридичний захист усіх форм власності тощо.

Протягом тривалого радянського періоду в історії нашої держави проблемам формування громадянського суспільства не приділялося належної

уваги в силу відомих об'єктивних і суб'єктивних причин й умов, пов'язаних з особливостями суспільного і державного устрою. Кінець XX – початок XXI століть ознаменували новий період в історії України, пов'язаний з активізацією недержавних інститутів, їхніх функціональних зв'язків в усіх сферах суспільних відносин.

На даний час становлення громадянського суспільства в Україні відбувається в умовах реформи державної влади і всіх сфер громадського життя. Воно спрямовано на збалансоване поєднання, рівноправне співробітництво і координацію діяльності органів державної влади і недержавних структур: громадських об'єднань, асоціацій, рухів, союзів та ін.

Специфічним аспектом характеристики громадянського суспільства є те, що його інститути формуються і функціонують на засадах самоврядування. Населення безпосередньо або через утворені ним органи вирішує питання своєї життєдіяльності, формує певні інститути для спільного задоволення своїх потреб та інтересів, самостійно приймає і виконує загальні рішення.

У цьому відношенні місцеве самоврядування є таким інститутом, що, з одного боку, неможливий без суспільної активності, а з іншого боку, входить до системи публічної влади, і в цьому відношенні, хоча й знаходиться поза системою державних органів, займає особливе місце в структурі громадянського суспільства.

Необхідність удосконалення основ організації і функціонування місцевого самоврядування, уточнення його місця та ролі в структурі громадянського суспільства на даний час є одним з першочергових завдань. Будучи максимально наближеним до населення, місцеве самоврядування є первинним рівнем організації публічної влади, що забезпечує стійкість і демократичний характер усієї системи владних інститутів. Тому недоліки в роботі місцевого самоврядування негативним образом позначаються на стані всього суспільства.

Стан українського місцевого самоврядування ще далекий від досконалого, тому невідкладність вирішення назрілих у цій сфері проблем є очевидною.

Право населення країни на місцеве самоврядування створює відповідальність держави щодо забезпечення можливості його реалізації. Цей підхід вимагає удосконалення законодавства, оптимізацію територіальної організації, раціональний розподіл повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування для максимального задоволення інтересів громадян.

При цьому не слід необгрунтовано віддаляти інститути державної влади від інститутів громадянського суспільства, насамперед місцевого самоврядування. І державна влада, і місцеве самоврядування є формами народовладдя, тобто публічної влади народу, які доповнюють одна одну.

Нормативна база місцевого самоврядування досить виразно задає параметри його функціонування як інституту, найбільш тісно пов'язаного з народом. Проте, існують серйозні проблеми, пов'язані з неповною відповідністю практики організації та здійснення місцевого самоврядування в Україні конституційним принципам, закладеним в основу цієї сфери суспільних відносин.

Можна констатувати, що вироблені європейським досвідом принципи децентралізації управління, субсидіарності, самоорганізації громадян для вирішення питань місцевого значення ще не цілком адекватно відображені в українському законодавстві. Практика також відходить від сприймання місцевого самоврядування як інституту громадянського суспільства, найчастіше вона зводиться до організації режиму влади, що забезпечує особисті чи корпоративні інтереси муніципальних посадових осіб, а отже, спотворює саму демократичну природу місцевого самоврядування.

Вже більше десяти років в нашій країні триває процес перетворення місцевого державного управління в місцеве самоврядування. Тому насущною потребою стає розробка теоретичних питань концепції законодавства про

місцеве самоврядування, що забезпечить його системність і узгодженість, врахує реальні потреби і специфіку правового регулювання різних аспектів організації і діяльності місцевого самоврядування як інституту громадянського суспільства.

Остапенко О. Г.
*здобувач кафедри державного будівництва
та місцевого самоврядування
Національної юридичної академії
імені Ярослава Мудрого*

ОСНОВИ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ В УКРАЇНІ

У науці конституційного права вирізняють наступні засади організації й діяльності органів публічної влади, а значить, і органів самоорганізації населення: правову, територіальну та матеріально-фінансову.

Під правовими основами організації й діяльності зазначених органів слід розуміти систему правових норм, що визначають сутність і порядок реалізації конституційного права членів територіальної громади самоорганізовуватися й самостійно або під власну відповідальність і відповідальність органів самоорганізації населення брати участь у вирішенні питань місцевого значення. Провідне місце в системі правових норм, які становлять правову основу організації й діяльності органів самоорганізації, посідають ті, які містяться у нормативно-правових актах загальнодержавного, регіонального, місцевого й локального значення. Вони безпосередньо закріплюють принципи, функції, компетенцію, відповідальність, форми й методи діяльності цих органів. Система таких норм будується за юридичною силою і предметом регулювання. За юридичною силою ці норми становлять собою ієрархічну систему. Найважливішими серед них є положення Конституції України, що визначає вихідні засади місцевого самоврядування, його систему й органів самоорганізації населення як елемента останньої. Її ст. 140 Конституції України закріплює, що сільські, селищні й міські ради за ініціативою жителів можуть дозволяти створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи

самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів майна. Конституційні засади організації й діяльності розглядуваних нами органів деталізуються у нормах законів – статутних (“Про місцеве самоврядування в Україні”, “Про органи самоорганізації населення”) і галузевих (наприклад, “Про благоустрій населених пунктів”, “Про житлово-комунальні послуги” та ін.). Наступною ланкою в системі норм є норми підзаконних нормативно-правових актів: а) постанови Верховної Ради (наприклад, “Про затвердження Положення про збори громадян за місцем проживання в Україні”); б) укази Президента (зокрема, “Про державну підтримку місцевого самоврядування в Україні”); в) розпорядження Кабінету Міністрів (приміром, “Про заходи щодо виконання Програми державної підтримки розвитку місцевого самоврядування в Україні”); г) місцевих й локальних нормативно-правових актів – статuti територіальних громад, Положення про органи самоорганізації населення, методичні рекомендації щодо створення таких органів та ін.

Чималу роль у системі норм, що становлять правове підґрунтя організації й діяльності органів самоорганізації, становлять норми міжнародно-правових актів, тобто нормативні договори (Всесвітня декларація місцевого самоврядування, Європейська хартія місцевого самоврядування тощо).

Важливе значення у місцевому самоврядуванні, а значить, і в діяльності досліджуваних органів як елемента системи останнього, мають норми декларативних актів (політико-правових документів), як то Концепції державної регіональної політики, Концепції сталого розвитку населених пунктів та ін. Вони не є нормами права, але зазначають політико-правові орієнтири функціонування й розвитку місцевого самоврядування, є обов’язковими до виконання й породжують юридичні наслідки, оскільки зазначені в них параметри служать критеріями юридичної оцінки ефективності роботи відповідних органів і посадовців місцевого самоврядування, у тому числі й органів самоорганізації населення.

До системи норм, які становлять правову основу організації й діяльності

органів самоорганізації, можна віднести й положення рекомендаційних документів, у яких пропонується модель бажаної поведінки органів самоорганізації з метою забезпечення єдності й цілісності державної політики в аспекті їх функціонування. Такі норми, наприклад, містяться у розпорядженні Фонду сприяння місцевому самоврядуванню України "Про затвердження Методичних рекомендацій щодо розробки документів, які регламентують питання діяльності органів самоорганізації населення".

Система норм охоплює положення інтерпретаційних правових документів, як то рішення Конституційного Суду України, які містять офіційне тлумачення правових норм, і постанови Пленуму Верховного Суду України, у яких надаються роз'яснення щодо чіткого і єдино образного застосування норм права, органами місцевого самоврядування, а значить, і органами самоорганізації населення.

За суб'єктивним складом норми, що регулюють правове підґрунтя організації, діяльності та відносини органів самоорганізації населення поділяються на норми: (а) актів системи місцевого самоврядування в цілому, (б) актів всіх органів самоорганізації як однорідних суб'єктів і (в) актів конкретного органу самоорганізації. Наприклад, правові засади організації й діяльності вуличного комітету "Шевченки" Київського району м. Харкова складають норми, (а) що визначають систему місцевого самоврядування в цілому (Закони "Про місцеве самоврядування в Україні", "Про благоустрій населених пунктів" та ін.); (б) що стосуються лише органів самоорганізації (Закон "Про органи самоорганізації населення"); (в) що стосуються тільки даного органу самоорганізації (рішення Київської районної ради м. Харкова про створення вуличного комітету "Шевченки", Положення про орган самоорганізації населення – вуличний комітет "Шевченки" тощо).

Територіальною основою діяльності органів самоорганізації населення є територія села, селища, міста, району в місті, в межах якої проживають жителі, які обрали такий орган, але, як уже зазначалося, така територія не повинна співпадати з межами дії органів місцевого самоврядування. Законодавством

встановлено лише територіальний принцип створення органів самоорганізації населення, а за функціональною (галузевою), як підкреслюють автори коментаря до Закону України "Про органи самоорганізації населення", створюються органи громадської самодіяльності населення, що становлять собою форму об'єднання жителів з метою підвищення рівня громадських послуг, які їм надаються в системі місцевого самоврядування. Аналіз праць учених-конституціоналістів дає підстави зауважити, що категорії органи самоорганізації населення" і "органи громадської самодіяльності" за радянських часів ототожнювалися. Чинне українське законодавство не передбачає такого суб'єкта місцевого самоврядування, як орган громадської самодіяльності. Тому ми вважаємо, що в Коментарі йдеться про органи самоорганізації населення. Але ж вони можуть створюватися за різними принципами – територіальним або функціональним (галузевим), тому ці різночитання приписів цього Закону залишаються дискусійними і потребують вдосконалення.

Матеріально-фінансова основа – це економічні ресурси (природні матеріально-технічні, майно, фінансові кошти тощо), які мають у розпорядженні ці органи для виконання своїх функцій і повноважень. Частина 4 ст. 14 Закону закріплює, що сільська, селищна, міська чи районна у місті (в разі її створення) рада передає органу самоорганізації населення фінансові кошти, матеріально-технічні й інші ресурси, необхідні для реалізації його власних повноважень, тобто цей орган забезпечується певною матеріально-фінансовою базою, що є гарантією його діяльності.

Необхідно звернути увагу на те, що кошти, ресурси й майно передаються органу самоорганізації населення не у власність, а в оперативне управління, оскільки вони можуть бути використані лише на цілі й у межах, визначених відповідною радою (статті 16, 17 Закону), яка контролює виконання повноважень цим органом.

До джерел формування коштів органів самоорганізації населення можна віднести бюджети місцевого самоврядування й позабюджетні джерела. З цього

бюджету орган отримує кошти, що передаються йому відповідною місцевою радою для здійснення наданих йому власних і делегованих повноважень. При цьому Закон чітко вказує, що їх має бути достатньо для виконання останніх. У разі ж недостатності коштів збори (конференція) жителів даної території можуть прийняти рішення про виключення повноваження з переліку власних повноважень або ініціювати перед радою питання про його виключення з числа делегованих, оскільки таке повноваження не є фінансово забезпеченим.

Із позабюджетних джерел орган самоорганізації населення отримує фінансові кошти у вигляді добровільних внесків фізичних, юридичних осіб та інших надходжень, не заборонених законодавством. Добровільні внески таких осіб можуть бути у формі добровільної безкорисливої пожертви, тобто матеріальної, фінансової, організаційної та іншої благодійної допомоги. Така допомога може здійснюватися як (а) добровільна безкорислива діяльність фізичних осіб у матеріальній, фінансовій чи іншій підтримці органу самоорганізації (меценатство); (б) добровільна безприбуткова участь фізичних і юридичних осіб у матеріальній підтримці благодійної діяльності щодо цих органів з метою популяризації винятково свого імені (назви), торгової марки (спонсорство) тощо.

Майно передається органам самоорганізації населення на праві оперативного управління, тому воно не може відчужуватися без згоди відповідної ради, а використовується лише за цільовим призначенням і з дозволу останньої. Іншими надходженнями може бути прибуток підприємств, які можуть створюватися цими органами. Ми не згодні з думкою авторів Коментаря до Закону України "Про органи самоорганізації населення", які вказують, що Закон забороняє створення підприємств органами самоорганізації населення, оскільки вони не мають таких власних повноважень. Виходячи із сутності інституту юридичної особи (в цивільному праві), така особа вправі створювати будь-які підприємства. Виникає справедливе запитання: а якщо орган самоорганізації не є юридичною особою? На нашу думку, в такому випадку ці органи також можуть створювати підприємства, виходячи з

положень ч. 2 ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування, де встановлено, що органи місцевого самоврядування в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене із сфери їх компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу. Оскільки Закон установлює, що статус органів самоорганізації визначається Положенням про них і керуючись зазначеною Хартією, в ньому можна передбачити право цього органу створювати підприємства, а даний Закон потребує вдосконалення.

Можемо підсумувати, що органи самоорганізації діють на підставі поєднання загальнодозвільного принципу в приватній сфері (як суб'єкта цивільно-правових чи господарсько-правових відносин згідно з визначеною у правових актах правосуб'єктністю юридичної особи) і принципу загальної заборони в публічній (відповідно до компетенції).

Батрин О.В.

ВЕРХОВЕНСТВО ПРАВА І ЗАКОННІСТЬ В ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВИХ РАД

У статті 8 Конституції України 1996 року вперше у вітчизняному законодавстві знайшло своє закріплення нове для вітчизняної теорії та практики положення - принцип верховенства права, який неоднаково тлумачиться в правовій науці. Проте, безпосередньою підставою для адекватного розуміння змісту принципу верховенства права може стати усвідомлення відмінностей між усталеним для вітчизняного правознавства принципом верховенства закону і власне принципом верховенства права. Для цього слід врахувати, що двох чи навіть трьох верховенств, адже йдеться ще й „верховенство конституції” в одній системі правового регулювання бути не може.

Принцип верховенства права означає необхідність виходу за межі принципу законності, інакше, питання про “верховенство права” позбавляється будь якого самостійного сенсу. Безперечно, у правовій державі суспільні відносини функціонують в умовах презумпції законності, що у складних правових

ситуаціях не виключає необхідності розширення її тлумачення в апрямку верховенства права шляхом врахування ще й інших, „надпозитивних” правових чинників. Тому принцип верховенства права не підміняє та не відміняє законності, а лише поглиблює його від вимог суто формального дотримання норм в напрямку пошуку власне правового („органічного”, „ідеального”) змісту права.

Проблему пошуку правового змісту закону, в якості критеріїв якого пропонувались „справедливість”, „правовий ідеал”, „правова природа речей”, „загальна воля народу”, розглядаються в вітчизняній правовій літературі. До переліку цих орієнтирів слід додати ще й популярне посилення на „дух закону”, коли питання необхідності виходу за межі закону та законності розглядаються через співвідношення „духу” і „букви” закону, закликів до доцільності врахування не лише „букви” закону, а й його „духу”. Проте, саме кваліфікація прав людини в якості найвищих критеріїв правового характеру змісту закону передбачає акцентування на певних пріоритетних аспектах принципу верховенства права по відношенню до різних суб’єктів права.

Коли щодо пересічних громадян правомірною може вважатися будь яка поведінка в межах „дозволено все, що законом не заборонено” („верховенства права”), то відносно державних органів та органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб діє загально обмежувальний підхід „дозволено лише те, що записано у законі” („законність”). Відповідно до цього правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством, органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов’язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (ст. 19 Конституції України). Разом ці обидва аспекти принципу верховенства права дозволяють розглядати його в якості універсального щодо усіх суб’єктів правових відносин, акцентувати на такій принциповій особливості панування за умов правової державності як взаємна відповідальність особи та держави.

Клочко М. І.

*студентка Національної юридичної
академії України ім. Я. Мудрого*

НОРМОТВОРЧИЙ ПРОЦЕС В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Чинним законодавством України встановлено, що сільські, селищні, міські ради правомочні розглядати і вирішувати питання, віднесені Конституцією України, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» та іншими законами до їх відання. Закон наділяє місцеві ради з метою вирішення ними питань місцевого значення нормотворчою компетенцією. Нормотворча компетенція – це сукупність юридично встановлених повноважень, прав та обов'язків органів місцевого самоврядування, що забезпечують процес формування підзаконних нормативних актів локального характеру.

Нормотворчий процес в органах місцевого самоврядування передбачає наявність таких стадій:

1. Підготовча стадія
2. Стадія прийняття проекту нормативного акта
3. Набуття чинності нормативним актом

Підготовча стадія є первинним етапом нормотворення і характеризується по-перше, наявністю нормотворчої ініціативи, тобто внесення на розгляд органу місцевого самоврядування пропозиції щодо прийняття рішення з того чи іншого питання. Проявом такої ініціативи може бути також внесення для розгляду уже підготовленого проекту нормативного акта. Так, ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» зазначає, що пропозиції щодо питань на розгляд рад можуть вносити сільський, селищний, міський голова, постійні комісії, депутати, виконавчий комітет ради, голова місцевої державної адміністрації, голова районної, обласної ради, загальні збори громадян. По-друге, підготовча стадія передбачає підготовку тексту проекту рішення ради. Для цього

створюються постійні комісії ради, що обираються з числа її депутатів. Одним із завдань постійної комісії ради і є розробка проектів рішень ради.

Наступною стадією нормотворчого процесу є прийняття проекту нормативного акта. Рішення приймається на пленарному засіданні після обговорення більшістю депутатів від її загального складу. При встановленні результатів голосування до загального складу сільської, селищної, міської ради включається сільський, селищний, міський голова, якщо він бере участь у пленарному засіданні ради, і враховується його голос. Рішення ради приймається відкритим (у тому числі поіменним) або таємним голосуванням. Рішення сільської, селищної, міської ради у п'ятиденний строк з моменту його прийняття може бути зупинено сільським, селищним, міським головою і внесено на повторний розгляд відповідної ради із обґрунтуванням зауважень. Рада зобов'язана у двотижневий строк повторно розглянути рішення. Виконавчий комітет сільської, селищної, районної у місті (у разі її створення) ради у межах своїх повноважень приймає рішення. Рішення виконавчого комітету приймаються на його засіданні більшістю голосів від загального складу виконавчого комітету і підписуються сільським, селищним, міським головою, головою районної у місті ради.

Останньою, кінцевою стадією є набрання рішенням законної сили. В ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» говориться про те, що рішення ради нормативно-правового характеру набирають чинності з дня їх офіційного оприлюднення, якщо радою не встановлено пізніший строк введення цих рішень у дію. Оприлюднення нормативного акта - це офіційне опублікування ухваленого нормативного акта в засобах масової інформації і використання інших засобів доведення його до виконавців. На вимогу громадян їм може бути видана копія відповідних актів.

Нормативні акти органів місцевого самоврядування – це акти-документи (рішення), які видаються в межах компетенції органів місцевого самоврядування і їх посадових осіб та містять норми права, обов'язкові для

населення самокерованих територій, а також для установ і організацій, що здійснюють діяльність у межах цих територій.

До нормативних актів місцевого самоврядування відносяться:

1. Рішення, прийняті безпосереднім волевиявленням населення відповідної самокерованої території (місцевий референдум – районний, міський, сільський та ін.);
2. Рішення, прийняті на загальних зборах громадян (звичайно там, де не створюються представницькі органи);
3. Рішення представницьких органів місцевого самоврядування (рад різних рівнів);
4. Рішення голів адміністрацій комунальних утворень та інших посадових осіб місцевого самоврядування.

Зокрема, можна виділити такі ознаки рішення:

- 1) Акт-документ з особливою письмовою формою вираження інформації, що міститься в ньому (формальна визначеність);
- 2) Акт регулятивного характеру, що складається з нормативних приписів (нормативність);
- 3) Акт, що відповідає конституції країни, законам, а також підзаконним актам, що мають вищу юридичну силу. В Україні ця супідрядність виглядає так: Конституція; закон; підзаконні акти Президента; уряду; нормативні акти (накази) міністерств; акти місцевого самоврядування, прийняті безпосередньо населенням (місцевий референдум); акти місцевих виборних органів і виборних посадових осіб. Тобто підзаконність і ієрархічність;
- 4) Офіційний правовий документ, прийнятий у межах повноважень та порядку, встановленому законом і регламентом цього органу, який не потребує затвердження державними органами (локальна самостійність);
- 5) Акт владного характеру – обов'язковий для виконання розташованими на відповідній території підприємствами, установами й організаціями незалежно від відомчої підпорядкованості, а також посадовими особами і громадянами цієї території (територіальна загальнообов'язковість);

6) Акт, що забезпечується усіма заходами адміністративного впливу і захищається в судовому порядку (державна забезпеченість);

7) Акт локально-цільової соціальної орієнтації – у концентрованому вигляді відображає соціальні потреби й інтереси місцевих жителів (зумовленість місцевим інтересом).

Нормативно-правові акти місцевого самоврядування мають особливості, які полягають у тому, що вони видаються не від імені держави, а виходять безпосередньо від населення певної території, утілюють його інтереси і поширюються на населення цієї ж території. Вони стосуються питань управління комунальною власністю; формування, затвердження і виконання місцевого бюджету; встановлення місцевих податків і зборів; здійснення охорони суспільного порядку та ін. Слід підкреслити, що нормативні акти місцевого самоврядування діють як частина єдиного загальнодержавного механізму правового регулювання.

Сергієнко О. В.
*здобувачка кафедри державного будівництва
та місцевого самоврядування
Національної юридичної академії України
імені Ярослава Мудрого*

МУНІЦИПАЛЬНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ: ПОНЯТТЯ ТА ОЗНАКИ

Проголошення Україною незалежності та процес подальшого демократичного поступу обумовили необхідність інституціоналізації місцевого самоврядування як самостійної підсистеми публічної влади, вкотре підтвердили (вже на прикладі нашої держави), що дані процеси в їх послідовності не просто тісно взаємопов'язані, а є державно-правовою закономірністю генетичного характеру.

Демократизація, особливо коли вона досягає певних достатніх якісних проявів, породжує демонополізацію та децентралізацію публічної влади,

ініціативу, інтерес до суспільного, в тому числі і політичного, життя, інші прояви громадської активності, а відмова, стримування, відкладання з тих чи інших (найчастіше суб'єктивних) причин раціонального реформування публічної влади та її підсистем за соціальних умов, коли якісні зміни вже є необхідними для нормальної „життєдіяльності” соціуму, - свідчить, як лакмусовий папірець, про зменшення рівня демократичної забарвленості політичного режиму та сигналізує про можливість виникнення кризових явищ.

Як державна та будь-яка інша влада, муніципальна влада повинна мати та має власний механізм реалізації, формат якого характеризується єдністю в межах Української держави у вигляді моделі, встановленої національним конституційним законодавством.

Виходячи з цього, муніципально-правовий механізм можна охарактеризувати як опосередковану нормами права, засновану на принципах місцевого самоврядування, систему взаємопов'язаних суб'єктів, а також форм методів, інститутів, засобів, процедур, за допомогою яких здійснюється муніципальна влада та виконуються функції місцевого самоврядування у суспільстві та державі.

Таким чином, серед характерних ознак муніципально-правового механізму як механізму здійснення муніципальної влади можна виділити наступні.

По-перше, оскільки будь-яка публічна влада та діяльність по її реалізації повинна перебувати в межах правового регулювання, муніципально-правовий механізм закріплюється нормами права, які мають змінюватися з метою задоволення потреб конструктивного суспільного розвитку. В аспекті встановлення правового режиму та статусу її суб'єктів муніципальна влада залежна від влади загальнодержавної, але під час здійснення у визначених нормами права межах вона має бути самостійною та гарантованою.

По-друге, основою муніципально-правового механізму є принципи місцевого самоврядування, що визначають мету, зміст і спрямованість будь-

якої діяльності суб'єктів по реалізації муніципальної влади, відображають її соціально-правову природу і призначення.

По-третє, обсяг поняття муніципально-правового механізму включає систему суб'єктів муніципальної влади у їх множинності та якісній неоднорідності як за функціональною роллю (первинні суб'єкти, основні носії функцій і повноважень місцевого самоврядування – територіальні громади, представницькі та виконавчі органи місцевого самоврядування, головні посадові особи територіальних громад сіл, селищ, міст – сільські, селищні, міські голови, органи самоорганізації населення), так і за кількісним складом (колективні, колегіальні, одноособові), порядком утворення та здійснення ними влади. Перераховані суб'єкти, маючи організаційну самостійність, у муніципально-правовому механізмі тісно взаємопов'язані і водночас субординовані відносно територіальних громад, які хоч і виступають джерелом муніципальної влади, проте в силу своєї природи не можуть виконувати всі її функції безпосередньо, що зумовлює необхідність покладення частини владних повноважень на органи та посадових осіб місцевого самоврядування. Ефективне здійснення муніципальної влади на певній території є можливим лише у випадку взаємодії її суб'єктів, разом з тим забезпечення успішного вирішення певного кола питань місцевого значення може здійснюватися і окремим суб'єктом.

По-четверте, даним поняттям охоплюється поліваріантність можливих проявів реалізації муніципальної влади, при цьому, для одних суб'єктів здійснення такої влади є гарантованим правом (територіальні громади), а для інших (посадові особи, представницькі та виконавчі органи місцевого самоврядування) – обов'язком, за невиконання якого до них можуть бути застосовані заходи юридичної, зокрема конституційно-правової, відповідальності, в тому числі і у вигляді припинення (втрати) статусу суб'єкта муніципальної влади. Серед різноманітних форм здійснення муніципальної влади можна виділити власне самоврядні (де об'єкт і суб'єкт співпадають) та муніципально-управлінські (здійснення влади відбувається шляхом

управлінського впливу суб'єкта на об'єкт). Необхідно зауважити, що реалізація муніципальної влади відбувається лише в правових формах, щодо яких всі інші форми діяльності суб'єктів мають допоміжний характер. Перелік методів, які використовуються суб'єктами місцевого самоврядування, теж досить значний і охоплює як правові, так і інші (організаційні, соціально-психологічні тощо).

По-п'яте, для реалізації муніципальної влади створюються необхідні інститути, її суб'єктам надається можливість використання відповідного ресурсного забезпечення, яке постає як сукупність матеріальних об'єктів (об'єкти права власності), людських ресурсів, а також нематеріальних ресурсів (авторитет, довіра, підтримка тощо).

По-шосте, муніципальна влада здійснюється за формально-визначеним державою та (або) актами локально-правового регулювання процедурами недодержання яких може мати своїм наслідком визнання недійсним акта реалізації влади органами судової юрисдикції.

По-сьоме, реалізація муніципальної влади повинна призводити до виконання соціальних (в тому числі і покладених державою) функцій місцевого самоврядування, саме в забезпеченні їх виконання і полягає мета існування і соціальна цінність цієї підсистеми публічної влади. Незважаючи на значний потенціал суспільства в плані самоорганізації та саморегулювання, реальною переважна більшість функцій місцевого самоврядування може бути ефективно виконана лише за допомогою муніципальної влади.

Таким чином, зміст поняття муніципально-правового механізму відображає систему суб'єктів у динаміці реалізації ними муніципальної влади з метою досягнення соціально необхідного результату. Як і будь-яке складне та багатоаспектне явище, муніципально-правовий механізм має багато інших, менш суттєвих, ознак, не включених до його поняття, але притаманних йому і важливих для розуміння його соціально-правової природи.

Поряд з муніципально-правовим механізмом як стандартом встановленим за допомогою державно-правового регулювання, можна вести мову і про муніципально-правовий механізм конкретної територіальної громади.

села, селища, міста, району в місті, району, області, що може мати ті чи інші якісні та кількісні характеристики, які в кінцевому рахунку залежать від рівня активності громадян при здійсненні свого права на участь у місцевому самоврядуванні, а також місцевих традицій та особливостей.

Аналіз сучасного стану муніципального будівництва спонукає до висновку про недосконалість та невідповідність існуючого муніципально-правового механізму потребам практики, недостатність визначеного законодавством організаційно-правового статусу його суб'єктів та більшості інших структурних елементів, неврахування їх специфіки, що перешкоджає встановленню режиму ефективної взаємодії та унеможливає повноцінне здійснення місцевого самоврядування.

У зв'язку з викладеним, пошук оптимальної моделі муніципально-правового механізму в цілому та його складових зокрема, теоретичні і практичні проблеми здійснення місцевого самоврядування, актуалізація яких зумовлена потребами суспільства, були і залишаються одним із пріоритетних напрямків наукових досліджень, що мають на меті вироблення обґрунтованих пропозицій щодо шляхів реформування відносин у цій сфері.

Набока І. В.
молодший науковий співробітник
НДІ державного будівництва
та місцевого самоврядування АПРН України

ВЗАЄМОДІЯ ПОСТІЙНИХ КОМІСІЙ МІСЦЕВИХ РАД З ОРГАНІЗАЦІЯМИ, ПІДПРИЄМСТВАМИ, УСТАНОВАМИ

На сучасному етапі державного будівництва питання про взаємовідносини постійних комісій з організаціями, підприємствами, установами вирішується з урахуванням зростаючої ролі рад у житті нашого суспільства. Завдяки повсякденній роботі депутатів у радах всіх рівнів, їх постійних комісій, на думку автора, починається будівництво громадянського суспільства, демократичної правової держави з розвинутою економікою.

Місцеві ради, як органи місцевого самоврядування, покликані вирішувати на своїй території всі питання місцевого значення, розглядати проекти планів підприємств і організацій, які належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, вносити до них зауваження і пропозиції, контролювати їх виконання, залучати підприємства, установи та організації незалежно від форм власності до участі в комплексному соціально – економічному розвитку території (п.п. 4,7 ст.27 Закону України “Про місцеве самоврядування”). У систематичному здійсненні цих повноважень велика роль належить постійним комісіям. Коло питань, які підлягають розгляду постійних комісій, визначається компетенцією місцевих рад. Так, згідно ст. 24 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» від 11.07.2002 р. депутат місцевої ради має право порушувати в раді та її органах питання про необхідність проведення перевірок з питань, віднесених до компетенції відповідної ради, діяльності розташованих на її території підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності.

Виступаючи однією з форм депутатської діяльності постійні комісії місцевих рад формуються для вивчення, попереднього розгляду і підготовки питань, які належать до відання ради, для здійснення контролю за виконанням її рішень. На постійні комісії покладається реалізація трьох основних напрямків діяльності: номінаційної, контрольної функції та функції попереднього опрацювання питань, які виносяться на розгляд сесії.

Успішне здійснення, підготовчої, контрольної та організаційної діяльності вимагає з'ясування фактичного стану справ безпосередньо у відповідних підприємств, установ та організацій, використання документів і довідкових матеріалів, думки відповідних державних органів, підприємств, установ і інших державних, громадських організацій, консультацій та допомоги фахівців з різних питань, а також взаємодопомоги самих комісій. Тому в процесі своєї діяльності комісії не тільки організують перевірки діяльності відповідних інституцій, але і вступають з ними, а також з громадянами і між собою в різного роду взаємини.

Згідно ст. 47 Закону України "Про місцеве самоврядування" об'єктами контролю постійних комісій місцевих рад є виконавчо-розпорядницький апарат (відділи і управління), організації, підприємства, установи, які розташовані на підвідомчій території. Для здійснення радою контрольної функції за роботою органів управління важливо правильно організувати сесійну форму контролю з міжсесійною. Діяльність постійних комісій нерозривно пов'язана з підготовкою сесії ради, засідань виконавчого органу ради. Не можна підготувати відповідний матеріал до сесії, засідання виконавчого комітету і внести свої пропозиції і рекомендації без перевірки стану справ на місцях, без ознайомлення з роботою тих або інших організацій. За результатами таких обстежень і перевірок голова постійної комісії готує співдоповідь на сесії, виступають депутати і розробляється проект рішення ради.

Контроль комісій не зводиться до реєстрації фактів. Розкривши недоліки, установивши їх причини, члени комісій вживають заходи для надання безпосередньої допомоги на місці, підказавши керівникові і колективу шляхи вирішення проблем, привертання уваги громадськості до наявних недоліків. Останні виявляються у контролі за дотриманням порядку, у використанні трудових ресурсів і природних багатств, у схоронності техніки, за своєчасним виконанням виробничих планів і зобов'язань перед державою, за дотриманням законності і охорони прав громадян на території ради. При проведенні перевірок та обстежень комісії мають право знайомитися з документацією, виробничими процесами, стежити за випуском якісної продукції, розміщенням кадрів. З цією метою керівники і колективи органів і установ, що перевіряються, знайомляться з попередніми висновками, які були винесені раніше.

Постійні комісії рад взаємодіють із установами та організаціями, які функціонують в тих же галузях господарського і соціально-культурного будівництва, що і дані комісії. Вважається природним, що такі комісії, як бюджетна, з правових питань, зі справ молоді, що діють одночасно в різних галузях управління, взаємозалежні практично з всіма установами та

організаціями. Так, систематичний контроль за діяльністю підприємств, установ і організацій, підзвітних раді та її виконавчому комітету, регулярна перевірка виконання прийнятих рішень є однією з важливих функцій постійних бюджетних комісій; вони допомагають раді вчасно вирішувати питання господарської і культурно-побутової галузі. Бюджетні комісії місцевих рад крім фінансового контролю, проводять перевірки на підприємствах, в установах, організаціях, ведуть систематичне спостереження за виконанням рішень ради, виконавчого комітету.

Контакти в діяльності постійних комісій з установами та організаціями, розташованими на території ради, необхідні з різних точок зору. По-перше, вони обумовлені потребою об'єднання зусиль постійних комісій і відповідних установ, організацій для найбільш успішного рішення загальних для них завдань. Постійні комісії при цьому спираються на досвід і знання працівників цих організацій. Спільна діяльність всіх їх з постійними комісіями множить сили депутатів, дозволяє їм кваліфіковано, глибоко та у повному обсязі вивчати розглянуті питання, приймати правильні рішення, висувати продумані пропозиції, домагатися їх реального здійснення.

По-друге, контакти постійних комісій з різними установами та організаціями необхідні для чіткого розмежування їх конкретних функцій і дій щодо вирішення тотожних завдань, недопущення шкідливого для загальної справи паралелізму, дублювання розпилення наявних сил і коштів. Цьому питанню надається важливе значення, оскільки непогодженість у діях багатьох організацій приводить часом до серйозних витрат у їх роботі, а іноді завдає істотної шкоди інтересам справи. Це стосується, зокрема, контрольної діяльності. Так, буває, що роботу одного підприємства майже одночасно перевіряють постійна комісія ради, і відповідний відділ або управління виконавчого комітету. Користь від таких перевірок сумнівна, а шкода, яка наноситься ними, досить відчутна: порушується ритм роботи підприємства, його працівники, зокрема керівний склад, відволікається від виконання своїх обов'язків на різні співбесіди, на складання звітів і довідок. Перевірка повинна

проводитися, як правило не по документах і звітам, а безпосередньо на місці, за фактичними результатами роботи. Це дає можливість ретельно вивчити стан справ, проаналізувати досягнення, розкрити недоліки і намітити конкретні заходи щодо їх усунення. Як правило, організації, які підлягають перевірці, терміни, особи, що відповідають за проведення перевірок, вказуються в планах роботи комісій. Щоб уникнути паралелізму в роботі, голова постійної комісії в кожному випадку повинний уточнити і погодити з виконавчим комітетом коло об'єктів і питань, які підлягають обстеженню. Однією з основних умов дієвості перевірок і обстежень виступає їх регулярність і наполегливість членів комісій у виконанні намічених заходів.

Кузнецова О. О.
*аспірант кафедри державного управління
та місцевого самоврядування
Харківського регіонального інституту
державного управління Національної
академії державного управління
при Президентіві України*

ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Самоврядування є фундаментальною засадою цивілізованого облаштування спільного життя, засадою незалежності, підкріпленою ефективним розв'язанням соціальних і економічних завдань, воно є не тільки умовою реальної незалежності, а й показником розвитку суспільства. Якою б не була досконалою державна влада у центрі, вона ніколи не стане життєздатною та ефективною, якщо на місцях не буде самоврядною.

У сфері формування політичних основ та правових засад регіонального управління однією з проблем, яка потребує вирішення, є питання реформування адміністративно-територіального поділу України. Успішний розвиток регіонів неможливий без вдосконалення системи управління, вироблення і законодавчого закріплення механізму щодо повної узгодженості в питаннях централізації та децентралізації влади, збалансованості загальнодержавних інтересів з інтересами регіонів та територіальних громад. Необхідне

формування і впровадження державної політики щодо регіонів, особливо з питань фінансового забезпечення їх соціально-економічного розвитку, узгодженості повноважень і дій органів регіонального управління та місцевого самоврядування.

Враховуючи те, що органи місцевого самоврядування вправі регламентувати на власну відповідальність значну частину державних справ та здійснювати управління ними в інтересах місцевого населення, доцільно розширити повноваження цих органів щодо встановлення суто місцевих правил - адміністративних норм забороняльного характеру - та надати виконавчим органам рад усіх рівнів право приймати в оперативному порядку рішення.

Необхідно встановити юридичну відповідальність за неефективне використання об'єктів, що були приватизовані чи взяті в оренду, якщо протягом певного періоду не отримані передбачувані прибутки від господарської діяльності та за шкоду, яка завдається земельним ресурсам.

Також необхідне запровадження дієвих механізмів усебічного залучення громадян до вирішення місцевих справ, удосконалення механізмів взаємозв'язку всіх ланок місцевого самоврядування із жителями відповідних територій; більш широке застосування таких форм реалізації конституційного права громадян на участь у місцевому самоврядуванні, як громадські слухання, органи самоорганізації населення, загальні збори громадян, місцеві ініціативи, розробка необхідної законодавчої бази в цій сфері; забезпечення прозорості процесу прийняття рішень органами виконавчої влади, зокрема шляхом залучення інститутів громадського суспільства до підготовки, обговорення проектів та аналізу виконання рішень, а також регулярного інформування громадськості про діяльність органів виконавчої влади

Важливо також законодавчо підкріпити відповідними законами фінансову базу місцевого самоврядування, забезпечити на державному рівні в межах періоду роботи обраної Верховної Ради України стабільність нормативів відрахувань від основних бюджетних надходжень до бюджетів низових територіальних органів управління.

Необхідно активізувати діяльність держави щодо підвищення ефективності реформування майнових відносин, зміцнення матеріальної бази місцевого самоврядування, яка повинна акцентуватись на таких напрямках:

1. Розв'язання основних завдань "Програми державної підтримки розвитку місцевого самоврядування в Україні" з метою чіткого розподілу розпорядних та управлінських функцій між місцевими радами та місцевими органами виконавчої влади.

2. Надання додаткових наглядових повноважень місцевим органам виконавчої влади, а також покладання на них відповідальності за розв'язання поточних та перспективних завдань формування матеріально-фінансової бази місцевого самоврядування.

3. Посилення відповідальності місцевих органів виконавчої влади за проведення приватизаційного процесу, узгодження правил їх взаємодії з регіональними представництвами Фонду державного майна України.

Щодо розвитку територіальної організації органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, необхідно передбачити необхідну державну підтримку низових органів територіального управління; державну координацію процесів розвитку системи місцевого самоврядування; забезпечення державної підтримки депресивних низових територіальних формувань; проведення політики стимулювання розвитку територіальних формувань низового рівня.

Велику увагу треба приділяти кадровому складу органів місцевого самоврядування в Україні. Удосконалення кадрової системи органів місцевого самоврядування має стати одним із пріоритетних завдань адміністративно-політичних перетворень регіональних органів.

Служба в органах місцевого самоврядування має розумно забезпечити організоване, демократично-правове та результативне державне управління за рахунок розвитку професіоналізації кадрового складу; вона є основою побудови ефективної взаємодії органів управління державної служби з кадровими службами державної влади й управління; служба в органах місцевого самоврядування призначена через створення умов для ефективної

діяльності органів місцевого самоврядування домагатися оптимального поєднання особистих, групових і державних інтересів, висловлювати та захищати інтереси всіх верств населення.

Основні принципи державної служби та служби в органах місцевого самоврядування потребують уточнення та конкретизації, визначеності здійснення класифікації посад у державних органах за змістом та характером діяльності, способами обіймання посади і надання повноважень, з наступною розробкою реєстрів і професійно-кваліфікаційних характеристик відповідних посад, віднесених до державної служби. Принциповим є також питання професійно-кваліфікаційних вимог як до посадових осіб органів місцевого самоврядування, так і до претендентів на заняття таких посад.

Професійно-кваліфікаційні характеристики повинні створювати можливість реалізувати вимоги чинного законодавства щодо правового статусу різних посадових осіб, визначати конкретні функціональні обов'язки та їх права, не допускати при прийнятті на державну службу проникнення в кадровий апарат злочинців, заборони та морально-етичні норми. З урахуванням вимог професійно-кваліфікаційних характеристик до знань, навичок і вмінь повинна формуватись принципово нова система навчання та підвищення кваліфікації всіх категорій посадових осіб.

Реалізація завдання, спрямованого на реформування кадрової державної служби з метою підвищення її ефективності та дієздатності, потребує зосередження основних зусиль на розв'язанні ряду ключових завдань, від позитивних результатів яких залежить забезпечення в цілому стабільного і безперервного розвитку державної служби в Україні. Ними є такі:

1. Необхідні внесення змін і доповнень до чинного Закону України "Про службу в органах місцевого самоврядування", прийняття нових законодавчих та нормативно-правових актів з визначенням чіткого і дієвого механізму проходження служби, функціонування різних компонентів процесу просування по службі з метою забезпечення недвозначної правової регламентації планування службової кар'єри та просування посадових осіб, як гарантії

стабільності і високої дієздатності місцевого самоврядування. Захисту прав та інтересів посадових осіб, поліпшенню якості надання державою соціальних послуг громадянам, сприятиме також запровадження механізмів жорстокого контролю обов'язкової політичної нейтральності служби в органах місцевого самоврядування.

2. Варто було б об'єднати в єдиному узагальнюючому акті, або подати цілісно в окремому розділі Адміністративного кодексу України усі нормативно-правові акти, що стосуються різних аспектів просування по службі, а також службової кар'єри посадових осіб.

3. Необхідно розробити доповнення переліку загальних критеріїв та показників якості роботи посадових осіб органів місцевого самоврядування, які додаються до Загальних методичних рекомендацій щодо проведення щорічної оцінки виконання державними службовцями та посадовими особами органів місцевого самоврядування покладених на них обов'язків і завдань, де наведено низку критеріїв професійної компетентності та етики поведінки посадових осіб критеріями, що свідчать про наявність у посадової особи таких необхідних для виконання роботи здібностей, як: організаторські здібності, раціональність мислення, вміння виважено і відповідально приймати рішення, вміння прогнозувати.

4. Розробити реальні та ефективні заходи щодо зростання престижу служби в органах місцевого самоврядування взагалі, і підвищення їх соціального статусу зокрема, розв'язання комплексу проблем щодо їх матеріального та соціально-побутового забезпечення, вдосконалення системи оплати праці різних категорій державних службовців з урахуванням якісного виконання покладених на них завдань та обов'язків. Урахувати можливість припинення державної служби до досягнення граничного віку за наявністю 20 років стажу держслужби з правом на отримання пенсії державного службовця при досягненні пенсійного віку. Прийняти до уваги, що службова кар'єра й оплата праці посадових осіб повинні

бути тісніше пов'язані з конкретними (як негативними, так і позитивними) результатами його роботи.

5. Розробити заходи щодо подальшого вдосконалення професійного навчання та підвищення кваліфікації посадових осіб з урахуванням перспектив розвитку системи місцевого самоврядування. Процес навчання має носити випереджальний характер, бути зорієнтованим на практичне застосування отриманих у процесі навчання знань та вмінь при прийнятті управлінських рішень. При цьому, розробка і впровадження програм підвищення кваліфікації посадових осіб має враховувати їхні потреби щодо просування по службі. Необхідно відмовитися від практики формального направлення посадових осіб на навчання без урахування доцільності його роботи на держслужбі взагалі, і корисності для конкретної державної установи зокрема, враховуючи наявні перспективи службового зростання цієї посадової особи.

Таким чином, запровадивши комплекс зазначених вище заходів можна значно підвищити рівень професіоналізму нинішніх посадових осіб, зміцнити їхню матеріальну зацікавленість у результатах своєї роботи та надати чіткі критерії просування по службі залежно від досягнутих результатів на конкретній посаді завдяки чому поліпшиться якість надання державою соціальних послуг громадянам.

Україна після проголошення незалежності активно веде пошук свого місця в європейських інтеграційних процесах. Євроінтеграційні устремління України – це прагнення стати розвинутою, демократичною країною з домінуванням законів, повагою прав і свобод людини. Очевидно, що лише глибокі та рішучі реформи у системі місцевого самоврядування можуть кардинально змінити процес входження в ЄС.

Півцаєва В. О.

*здобувач кафедри права та законотворчого процесу
Харківського регіонального інституту
державного управління Національної академії
державного управління при Президенті України,
магістр державного управління,
головний спеціаліст юридичного відділу
апарату Харківської обласної державної адміністрації*

ФОРМИ УЧАСТІ ОБ'ЄДНАНЬ ГРОМАДЯН В ПРИЙНЯТТІ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ

Досвід демократичного розвитку українського суспільства, практика формування громадських інститутів та їх участь в державотворчих процесах свідчить, що в Україні на законодавчому, організаційному та інформаційному рівнях не створені дійові механізми співпраці на партнерських засадах органів влади з третім сектором. Відсутність механізму взаємодії та партнерства між органами місцевого самоврядування та громадськими об'єднаннями призводить до стримування демократичних процесів у суспільстві, не сприяє соціально-економічному розвитку, розв'язанню певних соціальних питань. Участь громадських об'єднань в ухваленні місцевих рішень є реальною там, де чітко налагоджені механізми постійного двостороннього зв'язку між владою та громадою.

Громадські об'єднання виконують роль посередників, що беруть участь у суспільній справі та розвитку громадянського суспільства. У результаті опитування проведеного фондом "Європа XXI" було виявлено, що 97 % учасників опитування вважають, що громадяни недостатньо знають про можливість впливу на владу через неурядові організації.

Слід зазначити, що на сьогодні діють деякі форми співпраці, наприклад, інформування громадськості, консультації з громадськості, громадські ради, дорадчі комітети, круглі столи, опитування громадської думки, фокус-групи, соціальний моніторинг, громадські слухання, громадська просвіта, самоорганізація громади. Гажієнко Ю. виділяє наступні напрямки спільної

діяльності органів влади та неурядових організацій: делегування повноважень, правовий простір, підтримка в реалізації проєктів, мотивація до спільної діяльності.

Делегування повноважень передбачає можливість передачі органами місцевого самоврядування частину своїх повноважень і обов'язків організаціям, які представляють інтереси соціальних груп. Під напрямком взаємодії – правовий простір, розуміється необхідність прийняття нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування за активної участі громадських об'єднань, тому що місцева влада повинна в цьому процесі керуватися думками й інтересами громадськості.

Виконавчі органи місцевих рад, здійснюючи свою діяльність, у багатьох випадках дублюють одні одного, оскільки мають спільну сферу впливу, пов'язану з громадським сектором. Цей факт відкриває широкі можливості для дослідження спільних інтересів та визначення напрямків співпраці, шляхом взаємної підтримки в реалізації проєктів.

Мотивація, як фактор здатний забезпечити ефективну і плідну співпрацю органів влади та громадського сектору, може бути використаний для мотивації до спільної діяльності. Для цього необхідно провести відповідну просвітницьку діяльність серед службовців органів місцевого самоврядування щодо потенціальних можливостей третього сектору.

На думку Гонтарук О. однієї із форм ефективною та більш глибокою співпраці між владою та громадянськими організаціями є соціальне замовлення. Воно передбачає замовлення органами влади надання соціальних послуг населенню громадськими організаціями. Хуснутдінов О. зауважує що робота, яка проводиться громадськими організаціями України в соціальній сфері, показує великий потенціал третього сектору і перспективи його позитивної взаємодії з органами влади.

Бейко О. досліджуючи канадський досвід покращення ефективності рішень органів місцевого самоврядування через проведення консультацій з громадою, викладає наступні моделі організаційних культур:

- комунікаційна, мета співпраці надати інформацію або організувати зворотній зв'язок;
- слухаюча, мета – зібрати інформацію з громадськості;
- співпраці і партнерства, побудована на заохоченні дискусій серед/та з зацікавленими сторонами;
- повноважень. Приймаючи таку модель орган влади грає роль керуючого процесом або тільки сприяє дискусії серед зацікавлених сторін.

Іноді відокремлюють дві стратегії взаємовідносин громадських об'єднань з органами влади – співробітництво і опанування. Але це пшидше “ідеальні тиши”. У реальності кожне об'єднання використовує комбінацію стратегій.

Цікаві наступні данні, дослідження проведеного у 2006 році центром Каунтерпарт. У цьому дослідження неурядові організації України визначаються як незалежні об'єднання, які представляють інтереси громадян України з метою створення можливостей активної участі кожної людини у розбудові України. До них автори досліджень включають громадські організації та благодійні організації. НОУ, які працюють у секторі політика, законодавство, держава (16%) займаються захистом інтересів та лобіюванням (42%), а також проводять дослідження і займаються аналітикою (43%).

Як ми бачимо, форми співпраці розрізняються за широтою охоплення, методами організації та завданнями, які можуть вирішуватися за їх допомогою.

Стратегія вибору форм участі громадян передбачає зосередження на меті, яка має бути досягнута. Найтипівішими цілями можуть бути:

- інформування про ініціативи органу місцевого самоврядування;
- просвіта громадськості про причини таких ініціатив, переваги та недоліки альтернативних варіантів ухвалення місцевих рішень;
- отримання інформації від громадськості, що веде до збільшення Джерел інформації щодо проблеми та причини її виникнення;
- консультування з об'єднаннями громадян з метою вивчення того, якою вони уявляють діяльність органів місцевого самоврядування;
- залучення громадськості до планування з метою розробки

програмних цілей, стратегій і бачення майбутнього розвитку громади;

- забезпечення зворотного зв'язку з об'єднаними громадяни;
- залучення представників громадських об'єднань до процесу прийняття рішень через участь у діяльності правління, комісій і комітетів;

- громадський контроль та експертиза діяльності органів місцевого самоврядування.

Держава, у якій громадськість має реальні механізми для контролю над владою, може вважатися справді демократичною. Україна нажалі, поки що до цього лише прагне. Однак самого лише прагнення “знизу” замало – необхідні кроки на зустріч “зверху”, від влади. Тому, вважаю необхідним прийняття органами місцевого самоврядування спільно з громадськими об'єднаннями концепції взаємодій, у яких варто передбачити заходи посилення співпраці між ними з метою удосконалення і розвитку партнерських відносин.

Задихайло Д.Д.
молодший науковий співробітник НДІ
державного будівництва
та місцевого самоврядування АгрНУ

ПИТАННЯ ПРАВОВОГО ЗАКРІПЛЕННЯ ЕКОНОМІЧНИХ ФУНКЦІЙ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ

Проблема правової конфігурації взаємин органів місцевого самоврядування та суб'єктів господарювання, що здійснюють господарську діяльність в межах розташування територіальної громади, є залежним від визначення ролі органів місцевого самоврядування в економічному розвитку відповідного населеного пункту, території. Слід зазначити, що це проблема має ще більш загострений характер для відносин формату держава – економічний розвиток країни. Адже, аналогічно, не визначивши роль держави по відношенню до економічних процесів, починаючи з суспільно узгодженої доктрини, закінчуючи конституційно-правовим регулюванням та системним механізмом поточного законодавчого регулювання, нема сподівань на ефективність взаємодії держави та бізнесу.

Дійсно, ідеологічно, концептуально, політично і тим більше на рівні правової та законодавчої політики не має відповіді на питання про місце державного сектору економіки та механізму керування ним з боку держави. Також не визначені межі приватизації та механізми націоналізації, які безперечно будуть суспільно затребувані у майбутньому. Більше того, не існує концепції використання об'єктів права власності Українського народу у підприємницькій діяльності та напрямків використання отриманих прибутків. Не отримало конституційно-правового регулювання навіть державне регулювання економічних відносин, що безперечно є одним з найважливіших завдань і напрямків діяльності держави в контексті відносин держава–суб'єкти господарювання. Економічний розвиток країни відбувається поза форматом єдиної політично узгодженої стратегії економічного розвитку на найближчі 20-30 років, з якою були б узгоджені усі відповідні галузеві та функціонально-економічні програми розвитку.

Не в меншій, а в більшій мірі це стосується проблематики розвитку законодавчого забезпечення. Дійсно, якщо взяти до уваги зміст ст.143 Конституції України, то можна з'ясувати, що територіальні громади безпосередньо, або через утворені ними органи місцевого самоврядування:

1. Управляють майном, що є у комунальній власності;
2. Затверджують програми соціально-економічного розвитку і контролюють їх виконання;
3. Затверджують бюджети відповідних адміністративно – територіальних одиниць і контролюють їх виконання;
4. Встановлюють місцеві податки і збори;
5. Утворюють, реорганізують та ліквідують комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю.

Таким чином, конституційно-правовим регулюванням в цілому виділено два напрямки взаємодії органів місцевого самоврядування з економікою, по-перше відносно її комунального сектору, а по-друге за допомогою бюджетно-податкової компетенції - з некомунальним сектором.

Слід зазначити, що ч.1ст.8 Господарського Кодексу України прямо фіксує що органи місцевого самоврядування не є суб'єктами господарювання. В п.3ст.8 в цьому контексті зазначено, що безпосередня участь органів місцевого самоврядування в господарській діяльності може здійснюватись лише на підставі, в межах та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

В той же згідно із п.2ст.8 органи місцевого самоврядування є суб'єктами організаційно-господарських відносин з відповідною господарською компетенцією. Обсяг такої господарської компетенції, її систематика безпосередньо залежить від визначення економічних функцій, як місцевого самоврядування в цілому, так і окремих його органів.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» дає більш широкий перелік повноважень окремих органів місцевого самоврядування щодо економічних відносин, однак він також не містить визначення системи функцій, що мали б відправний характер для конструювання змісту та обсягу компетенції. Так ст.26 названого закону—виключна компетенція сільських, селищних, міських рад розширена в аналізованому контексті у порівнянні з конституційно-правовим регулюванням, додатковими повноваженнями: утворення цільових фондів; прийняття рішень щодо випуску місцевих позик; прийняття рішень щодо відчуження комунального майна, затвердження місцевих програм приватизації, а також переліку об'єктів комунальної власності, які не підлягають приватизації, про надання у концесію об'єктів комунальної власності; створення підприємств змішаної форми власності, у тому числі підприємств з іноземними інвестиціями; прийняття рішень, пов'язаних із створенням спеціальних економічних зон; тощо.

Слід зазначити, що деталізація та систематизація повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад, що передбачена у ст.ст.27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 35 зроблена на підставі давно напрацьованих підходів до напрямків традиційної діяльності місцевих рад. Але такий підхід нівелює між ними саме економічні функції як такі, можливість законодавчо

закріпити їх як окремий системний напрямок діяльності місцевого самоврядування. У випадку із змістом Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» господарська компетенція органів розпорошена між різнохарактерними за змістом напрямками діяльності, наприклад, в сфері: бюджету, фінансів, цін; управління комунальною власністю; в сфері зовнішньоекономічної діяльності – з однієї сторони, та повноваженнями в сферах будівництва; житлово-комунального господарства, побутового торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку; в сфері земельних відносин; в сфері освіти та охорони здоров'я, тощо – з іншої.

Саме через це і виявляється аморфною систематика засобів впливу органів місцевого самоврядування на економічний розвиток відповідного населеного пункту.

Барабаш Т.О.

*здобувач кафедри аграрного
права Національної юридичної академії
України ім. Я.Мудрого*

УЧАСТЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ПРОВЕДЕННІ РЕФОРМИ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА: ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Ефективність функціонування житлово-комунального господарства (ЖКГ) залежить і від якості управління цією сферою органами місцевого самоврядування. Українське законодавство визначає місцеве самоврядування як гарантоване державою право та реальну здатність самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і Законів України. Метою функціонування місцевого самоврядування є можливість реалізації конституційного права громадян, що є членами територіальної громади, на участь у місцевому самоврядуванні. Від ступені розвитку органів місцевого самоврядування, які є носіями волі територіальної громади, залежить і стан житлово-комунального господарства, перспективи його реформування та

розвитку. Взаємозв'язок між впливом органів місцевого самоврядування на соціально-економічну ситуацію у відповідному регіоні (місті) і станом розвитку та реформування ЖКГ цього регіону (містя) виявляється, по-перше, в прийнятті локальних нормативних актів, що повинні доповнювати і розвивати законодавчі акти в сфері ЖКГ, прийняті державою; по-друге, в організації виконання прийнятих законодавчих рішень через відповідні служби органів місцевого самоврядування. Серед підвалин, на яких повинна базуватися діяльність органів місцевого самоврядування в частині реформування ЖКГ, чільне місце посідає реалізація державної політики щодо реформування ЖКГ, створення сприятливих умов для сталої ефективної роботи та розвитку систем житлово-комунального обслуговування у кожній територіальній громаді, стимулювання економічного і раціонального використання ресурсів, насамперед енергоносіїв як суб'єктами господарювання, так і споживачами послуг.

Щодо завдань, які покладено державою на органи місцевого самоврядування в частині реформування житлово-комунального господарства, пріоритетами є:

- розвиток та вдосконалення нормативної та технічної бази органів місцевого самоврядування по реформуванню житлово-комунального господарства відповідно до вимог чинного законодавства;

- забезпечення передбачених "Загальнодержавною програмою реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2004-2010 роки" перетворень щодо правового, економічного та соціального аспектів реформування з урахуванням місцевих особливостей та позитивного вітчизняного та зарубіжного досвіду;

- апробація та розвиток ринкових механізмів залучення приватного капіталу для проведення системної модернізації житлово-комунального господарства;

- проведення інвентаризації майна у сфері ЖКГ, зокрема проведення паспортизації житлового фонду;

- створення реєстру майнових комплексів, що перебувають у власності територіальної громади;
- завершення роботи з передачі та юридичного закріплення об'єктів права комунальної власності та територіальною громадою міста;
- завершення передачі у власність відомчого житлового фонду;
- формування системи ефективних договірних відносин між усіма суб'єктами надання житлово-комунальних послуг, запровадження комунального замовлення на ці послуги;
- встановлення економічно обгрунтованих цін/тарифів на житлово-комунальні послуги відповідно до вимог законодавства та інше.

Виходячи з завдань, що стоять перед органами місцевого самоврядування в частині реформування ЖКГ, система управління житлово-комунальним господарством повинна складатися із:

- власника житлового фонду та інших об'єктів нерухомості;
- підприємств, на які покладено функції управління житловим фондом та об'єктами соціальної сфери, що виконують функції замовника на постачання житлово-комунальних послуг;
- постачальників житлово-комунальних послуг та ремонтно-будівельних організацій (підрядників);
- споживачів житлово-комунальних послуг.

Таким чином, питання щодо ролі органів місцевого самоврядування в реформуванні житлово-комунального господарства є нагальним і значущим і свідчить про великий обсяг робіт, що необхідно провести цим органам для отримання позитивного результату у справі реформування ЖКГ. Фактично успіх реформування в сфері ЖКГ залежатиме саме від ефективної діяльності цих органів і, в першу чергу, від створення законодавцем дієвої та належної нормативно-правової бази, що дозволить цим органам швидко і якісно реалізувати основні положення реформи.

Фоміцька Н. В.
*старший викладач кафедри державного управління
 і менеджменту Харківського регіонального інституту
 державного управління Національної академії
 державного управління при Президентові України*

РОЗМЕЖУВАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ МІЖ ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ І МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

На рівні району і області влада реалізується двома сосуб'єктами управління – державними адміністраціями та радами, діяльність яких регламентується законодавством. Ці ж два органи несуть відповідальність за збалансований розвиток території в цілому і кожної галузі зокрема. Проте через нечіткий поділ повноважень між органами державної влади одного рівня управління та відсутність такого поділу і різний характер взаємовідносин між однотипними владами різних рівнів, виникають проблеми в управлінні територіально-адміністративними одиницями.

Проаналізуємо основні протиріччя між органами державної влади та місцевого самоврядування в конкретних сферах управління.

Бюджет та бюджетна система загалом належить до тієї сфери суспільного життя, що безпосередньо стосується інтересів всіх і кожного. Реалізація законодавчо закріпленого права адміністративно-територіального утворення на економічну самостійність неможлива без наявності власного бюджету і права його складання, затвердження і виконання без втручання ззовні. А це означає, що кожен орган влади повинен володіти своїми фінансовими джерелами, достатніми для організації управління економікою і соціальною сферою на своїй території. Одночасно з цим він повинен мати відносну самостійність в управлінні податками та іншими обов'язковими платежами, що надходять до відповідного бюджету.

Тому саме місцевим бюджетам, як основній фінансовій базі органів місцевого самоврядування, належить особливе місце в бюджетній системі нашої держави. Важлива роль відводиться місцевим бюджетам і у соціально-економічному розвитку території, адже саме з місцевих бюджетів здійснюється

фінансування основної кількості закладів освіти, культури, охорони здоров'я населення, підтримка засобів масової інформації; також фінансуються різноманітні молодіжні програми, видатки по упорядкуванню населених пунктів. Саме через місцеві бюджети здійснюються видатки на соціальний захист та соціальне забезпечення населення. Особливі складності бюджетних відносин виникають на рівні району чи області, де законом не прописані постійні власні надходження до бюджетів, "...вони формуються з коштів державного бюджету для їх відповідного розподілу між територіальними громадами або для виконання спільних проектів та з коштів, залучених на договірних засадах з місцевих бюджетів...". Ця норма закону відразу обмежує самостійність органу місцевого самоврядування на даній території здійснювати свої, встановлені законом, повноваження, оскільки не маючи своїх власних коштів, бюджет формувати досить складно.

До того ж відповідно до п.3 ст.61 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" "складання і виконання районних і обласних бюджетів здійснюють відповідні державні адміністрації...". Значить, самостійність у вирішенні фінансових питань, закладена тим же законом для районної та обласної ради, чисто номінальна. І це не може не породжувати суперечностей, хоча б суб'єктивного характеру.

Вирішення, відповідно до закону, питань регулювання земельних відносин належить до повноважень, які розглядаються виключно на пленарних засіданнях ради. Органи самоврядування на рівні району чи області не мають земель, які б знаходились навіть у спільній власності територіальних громад на визначеній території, а значить в управлінні районної чи обласної ради. Однак ці місцеві органи влади, відповідно до законодавства, а саме згідно з Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні" та Земельним кодексом мають повноваження щодо вирішення земельних питань. Зрозуміло, що порядок їх вирішення передбачає взаємодію органів місцевого самоврядування різного рівня. Як правило на рівні району чи області вирішуються ті питання управління земельними ресурсами, які передбачають використання земельних

ділянок, що розміщені на територіях декількох рад, або мають громіздкі механізми дозволу їх користуванням і вимагають експертного висновку спеціалістів, яких немає в структурі місцевих рад. Проекти рішень з таких питань повинні готувати депутатські комісії ради. Складності у їх підготовці згідно з законодавством вказують на суперечності в управлінні не лише земельними ресурсами, а й майном, де така форма щодо підготовки проектів рішень сесій викликає труднощі як для ради, так і для адміністрації.

Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" (ст.43), прийнятий 1997 року констатує, що більшість питань, які пов'язані з управлінням майном, яке перебуває в управлінні районної чи обласної ради вирішуються виключно на пленарних засіданнях відповідних рад. Це питання здачі в оренду, під заставу, продажі та купівлі майна, його відчуження, а також призначення та звільнення керівників комунальних підприємств.

Не зважаючи на те, що вирішення питань власності повинно проходити лише на сесіях рад, слід зазначити, що в більшості областей та районів України ці повноваження були передані відповідним місцевим державним адміністраціям. Однак, тим же Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні" (ст.44) передбачено перелік делегованих повноважень. Практика делегування повноважень щодо управління майном стала можливою через неоднозначне тлумачення поняття "виключно на пленарних засіданнях". З одного боку існує твердження, що ці питання може вирішувати лише рада відповідно до регламенту. Інший погляд полягає в тому, що ніякий орган ради чи посадова особа, крім самої ради і в спосіб, передбачений законодавством, не можуть прийняти рішення з майнових питань, але закон не забирає права делегувати дане повноваження установі чи організації, яка здатна забезпечити його реалізацію, оскільки сама рада не має відповідних механізмів і органів.

Підтвердженням цієї точки зору і поширеній практиці повинні були б в деякій мірі стати положення прийнятого у 1999 році Закону України "Про місцеві державні адміністрації". Проте і тут статті 15, 19 розділу "Компетенція місцевих державних адміністрацій" однозначно не вирішують даного питання.

Частина друга ст.15 говорить "... у разі делегування місцевим державним адміністраціям районними чи обласними радами відповідних повноважень в їх управлінні перебувають також об'єкти спільної власності територіальних громад...". Пункт 1 ст.19 констатує: "...місцева державна адміністрація... здійснює делеговані відповідною радою функції управління майном, що перебуває у спільній власності територіальних громад". Питання залишилося відкритим. Кожна рада вирішує його самостійно. Однозначного погляду на його вирішення немає і сьогодні.

Забезпечення збалансованого розвитку території не може не передбачати її екологічної захищеності. Тому до повноваження місцевих органів влади належить відповідальність за екологічний стан території. Цю відповідальність несуть як органи державної влади, так і органи місцевого самоврядування. Аналізуючи механізми здійснення екологічного захисту певної території, потрібно найперше сказати, що це функція державних органів влади. Екологічні служби формуються і фінансуються державою. Розглядаючи структуру цих служб слід зазначити, що їх низова ланка закінчується на рівні району. За структурою на таку адміністративно-територіальну одиницю, як район, передбачений один інспектор, а на область, в залежності від її величини і кількості районів, близько 40 осіб. Це породжує суперечності, зумовлені неможливістю органу самоврядування реалізувати свої повноваження.

При розробці моделі територіальної влади, не було передбачено складностей реалізації повноважень ні для державного виконавчого органу, ні для органу місцевого самоврядування. Доцільніше було б не дублювати повноваження, а взявши за основу принципи організації влади, визначити міру можливості реалізації повноважень кожним органом. «Існуюча організація територіального устрою та системи місцевого самоврядування має такі недоліки, що істотно впливають на ефективність управлінської діяльності: на обласному і районному рівні управління, де функціонують одночасно органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування (тобто два центри публічної влади), через відсутність належної правової бази щодо розмежування

повноважень цих органів виникає небезпека конкуренції їх компетенції...». При збалансованій, конструктивній роботі влади на місцях ряд цих протиріч, хоча і використовуючи громіздкі механізми, розв'язується. Інші вимагають внесення змін, поправок до існуючих законів. Суперечності між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, що виникають в процесі управління територіями, існують і в інших сферах владних повноважень.

Шульга Т. М.
*асистент кафедри Національної
юридичної академії України ім. Я.Мудрого*

ПРАВОВІ ЗАСАДИ НАДХОДЖЕНЬ ДО МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ ВІД ЗБОРІВ ЕКОЛОГІЧНОГО СПРЯМУВАННЯ

Важливим чинником наповнення державного та місцевого бюджетів виступає оподаткування у сфері використання природних ресурсів та охорони довкілля. Закон України "Про систему оподаткування" окрім плати (податку) за землю передбачає в механізмі оподаткування і деякі інші самостійні елементи, функціонування яких пов'язане насамперед з використанням природних ресурсів. Йдеться, зокрема, про збір за спеціальне використання природних ресурсів, збір за геологорозвідувальні роботи, виконані за рахунок державного бюджету, збір за забруднення навколишнього природного середовища та акцизний збір. Об'єднує названі збори та обставина, що всі вони стосуються певної сфери (вони пов'язані з використанням природних ресурсів) і їх платниками виступають суб'єкти відповідних екологічних, а точніше поресурсових відносин. Зазначені збої фактично виступають зборами екологічного спрямування. Порядок встановлення та стягнення цих зборів, а також напрями використання коштів, що надійшли від зазначених зборів визначаються не тільки податковим, а й екологічним законодавством, зокрема, Законом України "Про охорону навколишнього природного середовища" та відповідними підзаконними актами.

Важливе значення має і та обставина, що всі збори віднесені до загальнодержавних. Це обумовлює порядок і джерела надходжень зазначених

зборів. Зокрема, кошти від загальнодержавних зборів надходять до державного бюджету.

Відповідно до Конституції України (ст. 142) матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування виступають в тому числі земля та інші природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах. Поресурсове законодавство України передбачає, що крім землі в комунальній власності можуть перебувати об'єкти тваринного світу (ст. 5 Закону України "Про тваринний світ") та ліси (ст. 9 Лісового кодексу України). Визнання названих природних ресурсів об'єктами права комунальної власності обумовлює необхідність врахування цього положення на рівні податкового законодавства. Мова йде про надходження певних коштів від використання цих природних ресурсів насамперед до місцевих бюджетів. Наприклад, стю 74 Лісового кодексу прямо передбачає, що розподіл зборів за використання лісових ресурсів на землях державної і комунальної власності визначається законом. Але податкове законодавство поки що не враховує це положення.

У зв'язку з викладеним слід звернути увагу на наступне. Відповідно до Закону України "Про систему оподаткування" (ст. 1), який визначає принципи побудови системи оподаткування в Україні, податки і збори (обов'язкові платежі) до бюджетів та до державних цільових фондів, а також права, обов'язки і відповідальність платників, будь-які податки і збори (обов'язкові платежі), які запроваджуються законами України, мають бути включені до цього Закону. Аналіз же Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища" свідчить про те, що з 01.01.1995 р. введений в дію збір за погіршення якості природних ресурсів (зниження родючості ґрунтів, продуктивності лісів, рибопродуктивності водойм тощо). Цей збір встановлюється на основі нормативів і як результат володіння і користування має сплачуватися суб'єктами (платниками), які використовують природні ресурси. Але з невідомих причин Закон України "Про систему оподаткування не передбачає цього збору серед інших загальнодержавних зборів. І хоч збір за

погіршення якості природних ресурсів є легітимним з точки зору еколого-правового акту, згідно із Законом "Про систему оподаткування" він сплаті не підлягає.

Ситуація, яка склалася щодо зборів екологічного спрямування, потребує узгодження принципових положень екологічного та податкового законодавства. Це дозволить вирішити ряд проблем правового забезпечення надходжень до місцевих бюджетів від зборів екологічного спрямування.

Санніков Д. В.
аспірант кафедри екологічного права
Національної юридичної академії
України ім. Я.Мудрого

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ФУНКЦІОНУВАННЯ САДІВНИЦЬКИХ ТОВАРИСТВ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Сьогодні однією з найпоширеніших форм землекористування громадян є колективне садівництво. Це обумовлено, насамперед, потребами громадян у відпочинку, а не необхідністю вироблення сільськогосподарської продукції для її подальшої реалізації та отримання прибутку. Останнім часом все більше громадян намагаються отримати земельну ділянку для садівництва, переслідуючи при цьому мету мати змогу відпочивати подалі від міста. Це бажання не носить такого масового характеру, як у радянські часи, коли так звана „дача" була для одних атрибутом достатку, а для інших – можливістю покращити свій матеріальний та побутовий стан. Але в сучасних умовах отримання громадянами земельних ділянок для садівництва набуває актуальності.

Згідно із законом, земельні ділянки, що використовуються для колективного садівництва виділяються із земель державної або комунальної власності. Не виключається, що ці землі можуть знаходитись у межах населеного пункту. Практика свідчить, що в межах крупних міст обов'язково

знаходяться землі, зайняті колективними садами. У зв'язку з цим виникає питання щодо правового режиму цих земель та ролі місцевих рад у забезпеченні раціонального використання та охорони зазначених земель. Саме тому органам місцевого самоврядування необхідно приділяти особливу увагу цьому виду використання землі.

Згідно зі ст. 36 Земельного кодексу України, на земельних ділянках для садівництва можуть бути зведені необхідні будинки та господарські споруди. Але, використовуючи невизначеність у законодавстві терміну „необхідні будинки”, користувачі земельних ділянок, порушуючи їх цільове призначення, нерідко зводять капітальні житлові будинки, тим самим задольняють свої потреби у житлі, а для садівництва землі не використовують. Таке порушення законодавства найчастіше зустрічається у товариствах, що розташовані у межах населеного пункту.

Згідно із законом саме на органи місцевого самоврядування, які наділені владними повноваженнями, покладений обов'язок щодо контролю за використанням земель, такий контроль не здійснюється, будь-яких заходів щодо забезпечення цільового використання земельних ділянок для садівництва цими органами не вживається.

Функціонування садівницьких товариств пов'язане з необхідністю енергопостачання та водопостачання садівницьких товариств, яке мають забезпечувати місцеві ради за їх рахунок таких. Розрахунок кількості води та електроенергії ведеться з урахуванням об'єктів соціальної інфраструктури товариств а не інших об'єктів несадивничого призначення (житлові будинки і т. д.), адже водо- і енергообслуговування останніх потребує значно більших затрат, аніж такі, які є необхідними для утримання саду. Викладене дозволяє стверджувати, що в цих випадках завдається шкода органам місцевого самоврядування, оскільки надмірне використання енергоносіїв, якими забезпечується не садові, а житлові будинки, не враховується при оплаті. Фактично відповідні суми не потрапляють до місцевого бюджету у вигляді податків та інших обов'язкових платежів.

Більшість споруд, а саме садових будинків, господарських споруд, інших об'єктів нерухомості, що розташовані на території садівницьких товариств, які знаходяться за межами населеного пункту, не зареєстровані у БПІ, тобто податок з нерухомості у таких випадках взагалі не сплачується. Хоча землі таких товариств іноді і знаходяться у комунальній власності, органи місцевого самоврядування не забезпечують їх належного використання. Так, наприклад, автомобільні дороги до таких товариств за своїм станом не є придатними для пересування ними.

Раніше законодавством була передбачена максимальна площа земельної ділянки для садівництва у розмірі 0,04-0,06 га. Згідно з чинним Земельним кодексом України така площа складає 0,12 га. Таким чином, при зверненні громадянина, який вже має таку земельну ділянку розміром 0,06 га до місцевої ради для виділення йому додатково 0,06 га, на які він має право, виникає питання відносно того, де їх виділити. вирішити це питання в межах пішої доступності з існуючою земельною ділянкою – це, найчастіше, неможливо. Тобто така земельна ділянка може бути надана в іншому місці. Але це фактично призводить до того, що громадянин буде мати у користуванні дві земельні ділянки для садівництва. Це питання є актуальним, але місцеві ради, на жаль, не завжди вирішують його належним чином.

Так, органи місцевого самоврядування знаходяться у досить складному становищі щодо земельних ділянок для садівництва. З одного боку, використання громадянами таких земельних ділянок може забезпечувати поповнення місцевих бюджетів шляхом внесення податків та платежів, а з іншого – з мотивів невизначеності у законодавстві деяких термінів та відсутності контролю за використанням цих земельних ділянок, місцеві ради повинні вирішувати проблеми їх нецільового використання.

РЕАЛІЗАЦІЯ ПОЛОЖЕНЬ КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ В СФЕРІ ФІЗИЧНОЇ КУЛЬТУРИ І СПОРТУ

Процес становлення нової держави України, удосконалення регламентації усіх видів державної діяльності, яке регулює фактично всі сфери суспільного життя, торкнувся і галузі фізичної культури і спорту. У відповідності зі ст. 3 Конституції України: “Людина, її життя і здоров’я є 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.

Як важливе суспільне явище, спорт, всупереч ідеалістичної формули П’єра де Кубертена, не здатний відокремитись від соціально-економічного і політичного життя. В зв’язку з цим актуалізується питання щодо контролю держави шляхом запровадження відповідних механізмів посилення представництва з боку спорту в органах державної влади, в органах місцевого самоврядування, законного лобювання його інтересів, нагляду за використанням ЗМІ для забезпечення та розширення представництва професійних спортсменів та спортивних діячів в законодавчих і виконавчих органах влади.

Фізична культура і спорт відіграють важливу роль в оборонній функції держави, яка підтримується добре розвиненими та фізично підготовленими захисниками.

Фізична культура і спорт є самостійною сферою суспільних відносин, яка регулюється нормами права. Організаційно-правове оформлення вказаної сфери діяльності об’єктивно необхідне, оскільки забезпечує її наукову, методичну, технічну, нормативну єдність, раціональну кадрову та фінансову політику. Завдяки організаційному оформленню та державно-правовій основі

ця галузь діяльності набуває ознак державного управління. Управління фізичною культурою та спортом є складовою особливого механізму у системі загального суспільного управління і йому властиві всі ознаки останнього. В Україні можна виділити такі рівні управління фізичною культурою і спортом: 1) органами загальної компетенції, 2) органами галузевої компетенції у сфері фізичної культури і спорту, 3) іншими органами галузевої компетенції, 4) органами місцевого самоврядування, 5) громадськими організаціями, 6) спеціалізованими підприємствами у сфері фізичної культури та спорту. Перші чотири охоплюють діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування і розповсюджуються на всю територію держави або її окремі регіони, п'ятий рівень є громадським управлінням, а шостий здійснюється адміністрацією підприємств і розповсюджується лише на їх працівників шляхом впливу економічних методів управління.

Згідно ст. 32 закону України про "Міське самоврядування в Україні": "до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать: а) власні (самоврядні) повноваження: 1) управління закладами фізичної культури і спорту, які належать територіальним громадам або передані їм молодіжними, підлітковими закладами за місцем проживання, організація їх матеріально-технічного та фінансового забезпечення, 2) створення необхідних умов для виховання молоді, розвитку їх здібностей, сприяння діяльності дошкільних та позапшкільних навчально-виховних закладів дитячих, молодіжних організацій, 3) створення при навчальних закладах комунальної власності фонду загальнообов'язкового навчання за рахунок коштів місцевого бюджету, залучених з цією метою на договірних засадах коштів підприємств, установ та організацій, незалежно від форм власності, а також коштів населення, інших джерел; контроль за використанням коштів цього фонду за призначенням; 4) організація медичного обслуговування та харчування у закладах фізкультури і спорту, які належать територіальним громадам або передані їм, 5) сприяння роботі творчих спілок, товариств, асоціацій, інших громадських та неприбуткових організацій, які діють у сфері фізичної культури."

і спорту, б) створення умов для занять фізичною культурою і спортом за місцем проживання населення та в місцях масового відпочинку.

На мою думку у пункт "а" ст.32 закону України про "Місцеве самоврядування" слід додати наступні підпункти:

- вирішення питань про надання професійним працівникам на пільгових умовах у користування приміщень під спортивні секції та клуби ;
- забезпечення безкоштовного транспорту для відрядження тренерів та спортсменів на змагання з метою створення умов для розвитку фізичної культури і спорту;
- сприяння відродженню дитячо-юнацьких спортивних шкіл, які є основними селекціонерами для спорту вищих досягнень;

б) делеговані повноваження: 1) забезпечення відповідно до закону розвитку закладів усіх форм власності фізичної культури і спорту, визначення потреби та формування замовлень на кадри для цих закладів, укладення договорів на підготовку спеціалістів, організація роботи щодо удосконалення кваліфікації кадрів, 2) вирішення питань про надання неповнолітнім, студентам, пенсіонерам та інвалідам права на безкоштовне і пільгове користування об'єктами фізичної культури і спорту, а також визначення порядку компенсації цим закладам вартості послуг, наданих безкоштовно або на пільгових умовах, 3) реєстрація відповідно до законодавства статутів (положень) розташованих на відповідній території фізкультурно-оздоровчих закладів незалежно від форм власності; внесення пропозицій до відповідних органів про ліцензування індивідуальної підприємницької діяльності у сфері фізичної культури і спорту, згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 15 листопада 2006 року № 1594 про затвердження Державної програми розвитку фізичної культури і спорту на 2007-2011 р.р. : довести кількість організацій і центрів, яким видано ліцензію на провадження фізкультурно-спортивної діяльності, до 2-х одиниць на 10 тис. осіб.

Кабінет Міністрів України відповідно до Конституції України на рівні органів загальної компетенції забезпечує проведення державної політики та

розробляє основні напрямки розвитку фізичної культури і спорту, спрямовує діяльність підпорядкованих йому органів на виконання закону України про фізичну культуру і спорт. З цією метою Кабінет Міністрів України видав постанову про затвердження державної програми розвитку фізичної культури і спорту на 2007-2011 роки. Центральним органом виконавчої влади галузевої компетенції у сфері фізичної культури і спорту є Міністерство у справах молоді та спорту, яке першим серед органів виконавчої влади завершило адміністративну реорганізацію і сформувало власну структуру, що має працювати за європейськими стандартами.

Рада Міністрів АРК та місцеві органи виконавчої влади-місцеві державні адміністрації відповідно до розділів 6 та 10 Конституції України та закону України "про місцеві державні адміністрації" управляють фізичною культурою та спортом шляхом забезпечення виконання Конституції та законів України, актів Президента, Кабінету Міністрів, державних і регіональних програм в галузі фізичної культури і спорту, а також шляхом підготовки та виконання відповідних бюджетів на відповідній території. Все вище перераховане є запорукою того, що критична ситуація в сфері фізичної культури і спорту в Україні, яка склалася на сьогоднішній день, має значно покращитись завдяки впровадженню положень закону України про фізичну культуру і спорт, постанови Кабінету Міністрів України про державну програму розвитку фізичної культури і спорту на 2007-2011 роки. Як вже вище проголошувалось, не абияку роль відіграє місцеве самоврядування в реалізації конституційних прав людини і громадянина в сфері фізичної культури і спорту.

РЕКОМЕНДАЦІЇ **науково-практичної конференції** **«МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ:** **СУЧАСНІСТЬ ТА ПЕРСПЕКТИВИ»**

Сучасний етап державотворення, курс на оновлення всіх сфер суспільного життя та стратегія євроінтеграції України визначають необхідність активізації муніципальної політики держави. Місцеве самоврядування здійснюється на тому соціально-територіальному рівні публічного управління, що максимально наближений до населення та покликаний забезпечити реалізацію інтересів локальних колективів – територіальних громад. Воно є одним з найважливіших інститутів сучасної демократичної правової соціальної держави, від функціонування якого залежить розвиток громадянського суспільства, належне забезпечення прав і свобод людини, ефективність загальної системи публічної влади.

Процеси реформування, що відбуваються в Україні останні роки, спрямовані на докорінну перебудову існуючої системи територіальної організації влади. Досить ефективним механізмом її демократизації визнається децентралізація публічної влади. Але її не слід абсолютизувати як універсальний засіб покращення місцевого управління. Надто велика автономізація місцевої влади може призвести до розбалансування системи управління, збільшення диспропорцій регіонального розвитку, унеможливлення концентрації ресурсів для загальнодержавного управління і, як наслідок, до посилення соціальної напруги в окремих адміністративно-територіальних утвореннях. Тому головним завданням територіальної організації влади стає досягнення оптимального поєднання централізації та децентралізації, побудови високоєфективної інституційної системи публічної влади, раціонального розмежування повноважень публічно-владних органів.

Система владних відносин, їх правове закріплення має базуватися на конституційних приписах, які в свою чергу повинні встановлювати чіткі правила поведінки та механізми вирішення питань. Політична та конституційно-правова реформи, започатковані Законом України «Про

внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року №2222-IV, повинні знайти своє логічне продовження і на регіональному й місцевому рівнях. Внесення змін до Основного Закону щодо вдосконалення місцевого самоврядування повинно бути направлене на оптимізацію публічного управління, посилення демократичних його засад. Разом з цим цілісність та системність реформи може бути забезпечена тільки тоді, коли будуть подолані недоліки організації влади в центрі і на місцях, проведене чітке розмежування повноважень на конституційному рівні, визначені важелі для збалансування піднесенем публічної влади, створена повноцінна, ефективна система місцевого самоврядування, спрямована на забезпечення дієвих гарантій реалізації прав і свобод людини і громадянина, формування самодостатніх територіальних громад.

ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ОБГОВОРЕННЯ УЧАСНИКИ КОНФЕРЕНЦІЇ ПРИЙНЯЛИ НАСТУПНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ:

1. У сфері теоретико-правових проблем розвитку місцевого самоврядування в Україні:

- спрямувати зусилля на наукове осмислення та опрацювання теоретико-методологічних проблем, пов'язаних з подальшим розвитком конституційного будівництва, удосконаленням системи територіальної організації влади в Україні;

- сприяти більш чіткому концептуальному розумінню засад організації місцевого самоврядування, його політико-правової природи, місця та ролі в структурі громадянського суспільства, втіленню його у законодавстві та політико-правовій практиці;

- забезпечити реалізацію другого етапу конституційної реформи в Україні шляхом прийняття закону про внесення змін до Конституції України щодо вдосконалення місцевого самоврядування, попередньо організувавши його широке обговорення у наукових колах та громадськості;

- адаптувати національне законодавство з питань місцевого самоврядування до норм і стандартів Євросоюзу;
- забезпечити оновлення законодавчої основи місцевого самоврядування в Україні шляхом внесення змін до законів України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», розробки та прийняття законів України «Про місцеві референдуми», «Про територіальний устрій України», «Про комунальну власність», «Про місцеві податки і збори», «Про комунальний кредит і цінні папери» та ін.;
- правовими, організаційними та іншими засобами забезпечити зміцнення гарантій місцевого самоврядування, його самостійності, достатності та ефективності;
- створити ефективні умови для реалізації конституційних прав і свобод людини і громадянина на територіальному рівні;
- сприяти реальному утвердженню територіальних громад як первинних суб'єктів місцевого самоврядування, впровадженню в муніципальну практику форм безпосереднього вирішення ними питань місцевого значення;
- посилити просвітницьку роботу серед населення з метою поживлення соціально-політичної активності громадян в сфері місцевого самоврядування;
- визначити на законодавчому рівні перелік виключних повноважень територіальних громад;
- забезпечити оптимальні умови для максимальної поінформованості членів територіальних громад про діяльність органів та посадових осіб місцевого самоврядування;
- сприяти підвищенню ролі органів самоорганізації населення у вирішенні питань місцевого значення, наданні соціальних послуг населенню, зміцненню основ функціонування цих органів, передбачити формування системи цих органів як за територіальною, так і функціональною ознаками;
- розв'язати проблеми адміністративно-територіального устрою, подолати територіальні колізії, за яких в адміністративних межах одного населеного пункту знаходиться інший населений пункт;

- законодавчо передбачити механізми стимулювання укрупнення територіальних громад, всебічно вивчити питання щодо доцільності зміни адміністративно-територіальної організації територій;

- активізувати державну підтримку депресивних територій, впровадження зваженої державної політики щодо підтримки сільських населених пунктів;

- визначити економічні, політичні, юридичні гарантії місцевого самоврядування, напрямки, форми та зміст його державної підтримки;

- здійснювати фундаментальні дослідження місцевого самоврядування, підготовку та опублікування наукових праць;

- вивчати та використовувати вітчизняний та міжнародний досвід діяльності органів місцевого самоврядування;

- поліпшувати надання науково-методичної допомоги органам та посадовим особам місцевого самоврядування.

- забезпечити оптимальну систему централізації і децентралізації владних функцій, чітке розмежування та збалансування повноважень і відповідальності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування на всіх рівнях.

2. У сфері правового регулювання місцевих виборів та референдумів:

- створити стабільні та надійні гарантії реалізації права громадян на участь у місцевих референдумах, суттєво оновити відповідне законодавство України та вдосконалити організаційно-правові механізми;

- визначити обов'язковий та факультативний предмет місцевих референдумів, його обмеження;

- усунути прогалини правового регулювання окремих дій та процедур щодо підготовки і проведення референдумів;

- визначити процедуру проведення зборів громадян щодо утворення ініціативних груп з місцевих референдумів, повноваження щодо реєстрації таких груп покласти на відповідні територіальні виборчі комісії;

- деполітизувати виборчий процес на сільському, селищному, міському, районному, районному у місті рівнях шляхом переходу до мажоритарної виборчої системи, запровадити змішану систему на обласному рівні;

- передбачити шляхи забезпечення реального представництва обласними та районними радами спільних інтересів усіх (або більшості) територіальних громад сіл, селищ та міст;

- забезпечити оновлення з урахуванням досвіду попередніх місцевих виборів та стабілізацію виборчого законодавства, унеможлививши практику його зміни напередодні виборчих кампаній;

- розмежувати у часі місцеві вибори та вибори народних депутатів України;

- удосконалити порядок організації та діяльності виборчих комісій по місцевим виборам, зокрема, встановити порядок обрання керівництва цих комісій;

- визначити механізм зміни персонального складу територіальних виборчих комісій;

- покращити матеріально-технічне забезпечення роботи виборчих комісій, посилити їх взаємодію з Центральною виборчою комісією;

- надати обласним територіальним виборчим комісіям статус регіональних органів Центральної виборчої комісії;

- закріпити відповідальність посадових осіб органів державної влади і місцевого самоврядування за невиконання законних вимог виборчих комісій, залишення без розгляду їх звернень.

3. У сфері правового регулювання статусу органів та посадових осіб місцевого самоврядування:

- визнати за місцевими радами право самостійно визначати систему власних виконавчих органів в межах коштів місцевого бюджету;

- запровадити повноцінну організаційну систему самоврядування на районному та регіональному територіальних рівнях, надати обласним і районним радам право утворювати власні виконавчі органи;

- запровадити організаційно-правові механізми, які могли б унеможливити згорання демократичних засад функціонування представницьких органів місцевого самоврядування, підміну управлінських рішень цих органів партійними рішеннями тих політичних партій, які отримали більшість депутатських мандатів у відповідній місцевій раді, та гарантували б врахування думки депутатської меншості при прийнятті місцевими радами рішень з питань місцевого значення;

- зрівняти терміни повноважень сільських, селищних, міських рад та сільських, селищних, міських голів;

- визначити на законодавчому рівні стандарти відкритості та прозорості в діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування;

- посилити роботу місцевих рад та їх депутатів з виборцями;

- організувати систему якісної постійної професійної підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування, яка б орієнтувалася на сучасні вимоги інформаційного суспільства, нові методологічні засади муніципального управління, потреби органів місцевого самоврядування та окремих осіб, характеризувалася б гнучкістю, динамічністю та мобільністю;

- розширити систему професійної підготовки службовців для органів місцевого самоврядування шляхом введення нових професій, кваліфікацій, розробки відповідних освітніх стандартів;

- розробити типові реєстри, професійно-кваліфікаційні характеристики та вимоги до кандидатів на посади в системі органів місцевого самоврядування, що відповідали б сучасним умовам функціонування цих органів;

- приділяти особливу увагу при підготовці муніципальних службовців освоєнню ними сучасних форм та методів культури спілкування, володінню

навичками репрезентування позитивного іміджу держави, регіону, місцевості та управлінських органів на національному і міждержавному рівнях;

- впровадити реальні та ефективні заходи щодо зростання престижу служби в органах місцевого самоврядування, підвищення соціального статусу службовців, зокрема, розв'язання комплексу проблем щодо їх матеріального та соціально-побутового забезпечення, вдосконалення системи оплати праці;

- вивчити доцільність та опрацювати шляхи впровадження системи агентств регіонального розвитку.

4. У сфері правового регулювання взаємовідносин органів місцевого самоврядування з державними органами і об'єднаннями громадян:

- проводити детальне та глибоке наукове опрацювання проблем збалансування взаємовідносин між центральними та місцевими органами державної влади, органами місцевого самоврядування, управлінських моделей організації влади на місцях;

- налагодити систему суспільного діалогу, усталене постійне партнерство, взаємодію між органами місцевого самоврядування та громадськими інституціями, активно залучати їх до вироблення та реалізації муніципальної політики, опрацювання окремих управлінських рішень, надання соціальних послуг населенню;

- здійснювати поступальну перебудову відносин між центральними та місцевими органами публічної влади шляхом переміщення вектору управлінського впливу на регіони з метою надання можливості центральним органам влади зосередитися на вирішенні загальнодержавних проблем при чіткому визначенні меж компетенції кожного з цих органів;

- додержуватися комплексного збалансованого підходу при виробленні та впровадженні регіональної та муніципальної політики держави, поєднувати державне регулювання з підвищенням ролі та відповідальності місцевих органів публічної влади за реалізацію цієї політики;

- налагодити організаційну систему взаємодії вищих та центральних органів державної влади з органами місцевого самоврядування, яка б дозволяла залучати муніципальні органи до опрацювання державної політики, забезпечувати та реалізовувати їх права та законні інтереси на загальнодержавному рівні, активізувати роботу відповідних координаційних, дорадчих та інших допоміжних структур органів державної влади;

- створити ефективно діючу систему влади та управління у регіонах і на місцях, забезпечити її функціонування належними правовими і матеріально-фінансовими умовами;

- встановити чіткі критерії розмежування повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, які б виключили б можливість втручання цих органів у компетенцію один одного, виключити конкуренцію компетенції між ними, створити механізми партнерських відносин між цими органами;

- здійснити перерозподіл повноважень між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування різного територіального рівня на засадах субсидіарності та оптимальної децентралізації;

- встановити ефективний та раціональний механізм розв'язання компетенційних спорів, у тому числі шляхом використання договірних, погоджувальних процедур;

- законодавчо врегулювати процес делегування повноважень органами публічної влади, механізм здійснення місцевими державними адміністраціями повноважень з контролю за дотриманням законності, забезпечення прав і свобод громадян, реалізації органами місцевого самоврядування делегованих повноважень;

- чітко закріпити у законі підстави та порядок висловлення місцевими радами недовіри головам місцевих державних адміністрацій;

- покращити діяльність постійних комісій місцевих рад як основних робочих структур цих органів, їх взаємодію з підприємствами, організаціями та

установами, впроваджувати комплексне планування діяльності комісій, особливо у контрольній сфері з метою попередження фактів надлишкових перевірок ними підконтрольних об'єктів;

- налагодити активне міжсекторне співробітництво місцевих органів публічної влади, підприємницьких, громадських структур, наукових установ, сформувати інфраструктуру підтримки місцевого розвитку через залучення господарюючих суб'єктів до участі у реалізації місцевої, регіональної політики;

- запровадити дієвий державний фінансовий контроль за використанням бюджетних коштів, зокрема, покласти на місцеві державні адміністрації контроль за використанням органами місцевого самоврядування державних трансфертів.

5. У сфері правового регулювання комунальної власності:

- переорієнтувати муніципальне управління на надання управлінських послуг відповідним територіальним громадам, задоволення потреб та законних інтересів жителів відповідних населених пунктів;

- здійснювати пошук шляхів щодо стабільного та вирівняльного соціально-економічного розвитку регіонів на основі додержання встановлених законодавством державних соціальних стандартів і гарантій;

- посилити роль органів місцевого самоврядування у організаційному забезпеченні інноваційно-інвестиційного розвитку, формуванні високоефективної структури місцевого господарства;

- здійснювати заходи щодо формування інвестиційно привабливого іміджу регіону, населеного пункту, підвищити роль органів місцевого самоврядування у зовнішньоекономічному співробітництві;

- забезпечити комплексне та скоординоване стратегічне планування соціально-економічного розвитку на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях;

- активізувати діяльність щодо зміцнення матеріальної основи місцевого самоврядування та підвищення ефективності управління нею, зокрема,

провести чіткий розподіл розпорядчих та управлінських повноважень у цій сфері між місцевими радами, їх виконавчими органами та місцевими органами виконавчої влади, посилити відповідальність цих органів за проведення приватизаційного процесу, їх взаємодію з регіональними представництвами Фонду державного майна України;

- законодавчо встановити перелік суб'єктів права комунальної власності, вирішити питання статусу територіальної громади району в місті, як суб'єкта права комунальної власності;

- визначити механізми реалізації права комунальної власності територіальною громадою та її органами, порядок прийняття рішення громадою з питань комунальної власності, скасування рішення ради, надання згоди радою на реалізацію права спільної власності, режим управління об'єктами спільної власності територіальних громад;

- оновити порядок формування матеріальної основи місцевого самоврядування, передачі матеріальних об'єктів з державної у комунальну власність і навпаки;

- удосконалити систему стратегічного бюджетного планування та фінансового вирівнювання;

- забезпечити формування місцевих бюджетів у відповідності з потребами територіальних громад та пріоритетами державної політики, з врахуванням макроекономічної ситуації та перспектив соціально-економічного розвитку відповідної місцевості, а також у нерозривному зв'язку з прогнозними та програмними документами соціально-економічного розвитку території;

- вирішити проблеми правового забезпечення надходжень до місцевих бюджетів від зборів екологічного спрямування шляхом узгодження положень екологічного та податкового законодавства;

- забезпечити раціональне використання комунальної власності.

ЗМІСТ

| | | |
|-----|--|-----|
| 1. | Тацій В.Я. Вступне слово..... | 3 |
| 2. | Салигін В.В. Вітальне слово..... | 9 |
| 3. | ТІТОВ М.І. "Європейський вибір розвитку місцевого самоврядування в Україні: бути чи не бути?"..... | 11 |
| 4. | Серьогіна С.Г. Місцеве самоврядування в аспекті конституційної реформи..... | 16 |
| 5. | Битяк Ю.П. Конституція - основа стабільності державної влади та розвитку місцевого самоврядування..... | 22 |
| 6. | Кернес Г.А. Статут територіальної громади як основний локальний нормативно-правовий акт органів місцевого самоврядування..... | 27 |
| 7. | Мамонова В.В. Становлення місцевого самоврядування в територіальній організації влади в Україні..... | 31 |
| 8. | Селєзньов М.В. Виборчий процес і місцеве самоврядування в Україні..... | 36 |
| 9. | Камчатний В.Г. Проблеми місцевого самоврядування в світі майбутніх конституційно-правових змін та програмних засад блоку Юлії Тимошенко..... | 42 |
| 10. | Любченко П.М. Проблеми визначення соціальної основи місцевого самоврядування на обласному та районному рівні..... | 47 |
| 11. | Бервено С.М. Регламентация діяльності депутатів в місцевих радах. Їх постійних та тимчасових комісіях..... | 53 |
| 12. | Данильян О.Г. Міжнародний досвід місцевого самоврядування та можливості його застосування в Україні (на прикладі європейських країн)..... | 61 |
| 13. | Селітний В.Г. Практика співпраці органів місцевого самоврядування..... | 66 |
| 14. | Воронов М.М. Актуальні питання вдосконалення законодавства про місцеві референдуми..... | 74 |
| 15. | Глухачов Є.Ф., Цукан О.М. Формування правових засад місцевого самоврядування в контексті конституційного процесу в Україні..... | 77 |
| 16. | Колісник В.П. Проблеми удосконалення конституційних засад місцевого самоврядування в Україні..... | 82 |
| 17. | Корженко В.В., Нікітін В.В. Домінанти сучасної «діалогічної» моделі місцевого самоврядування..... | 86 |
| 18. | Бодрова І.І. Гарантії реалізації права громадян на участь у місцевих референдумах..... | 90 |
| 19. | Шахматова Т.П. Співвідношення компетенції органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій у контексті реформування місцевих органів влади..... | 95 |
| 20. | Герасіна Л.М., Окладна М.Г. Перспективи соціально-політичного діалогу місцевої влади та неурядових організацій..... | 98 |
| 21. | Веніславський Ф.В., Кичун В.І. Проблеми конституційно-правового визначення місцевого самоврядування в Україні..... | 103 |

| | |
|---|-----|
| 22. Розенфельд Ю.М. Ролі, місцевого самоврядування у формуванні і громадянського суспільства..... | 106 |
| 23. Чапала Г.В. Розподіл владних повноважень між владними інституціями на регіональному рівні..... | 110 |
| 24. Солових В.П. Методологічні засади розмежування повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих органів державної влади..... | 113 |
| 25. Болдирєв С.В. Конституційно-правові засади взаємодії державної влади і місцевого самоврядування..... | 118 |
| 26. Воронова І.В. Законодавство про статус депутатів місцевих рад: питання реалізації і вдосконалення..... | 121 |
| 27. Яковюк І.В. Місцевого самоврядування в ЄС: досвід правового регулювання..... | 124 |
| 28. Сахань О.М. Проблема правового регулювання місцевого самоврядування в аспекті європейської інтеграції України..... | 130 |
| 29. Петришина М.О. Європейські стандарти локальної демократії..... | 133 |
| 30. Алісов Є.О., Чионг Тхі Кім Зунг Правове регулювання джерел фінансових ресурсів місцевого самоврядування в Україні та В'єтнамі..... | 136 |
| 31. Клімова Г.П. Основні підходи до типології систем місцевого самоврядування..... | 140 |
| 32. Соляник К.Є. Управління спільною власністю територіальних громад: проблеми правового регулювання..... | 143 |
| 33. Гончаренко М.В. Прийняття управлінських рішень щодо формування видаткової частини місцевих бюджетів..... | 148 |
| 34. Лялюк О.Ю. Проблеми правового регулювання питань комунальної власності в Україні..... | 152 |
| 35. Красноп'ярова С.В. Професіоналізація як головний напрям реформування системи місцевого самоврядування в Україні..... | 156 |
| 36. Котуков О.А. Особливості потреб у професійному навчанні посадових осіб місцевого самоврядування Харківської області..... | 161 |
| 37. Стешенко Т.В. Взаємовідносини виборчих комісій з органами місцевого самоврядування..... | 165 |
| 38. Зимогляд В.Я. Проблеми місцевого самоврядування в контексті політологічного аналізу..... | 170 |
| 39. Галига І.О. Централізація та децентралізація як форми оптимізації публічної влади на місцевому рівні..... | 174 |
| 40. Ольшанський О.В. Правове забезпечення управління комунальною власністю..... | 178 |
| 41. Сергєєва Л.М. Особливості формування кадрової політики в органах місцевого самоврядування..... | 183 |
| 42. Величко В.О. Правове регулювання повноважень органів місцевого самоврядування у сфері житлово-комунального господарства..... | 186 |
| 43. Гаращук В.М., Мухатаєв А.О. Роль державної контрольно-ревізійної служби України в удосконаленні процесів економічного і соціального розвитку регіону..... | 190 |

| | |
|---|------------|
| 44. Червякова О.Б. Право на інформацію як передумова участі громадян у місцевому самоврядуванні..... | 192 |
| 45. Ставицька О.В. Медіація як механізм регулювання конфліктів на місцевому рівні..... | 196 |
| 46. Александров В.М. Повноваження органів місцевого самоврядування щодо підготовки громадян до служби у Збройних Силах України..... | 199 |
| 47. Воднік В.Д. Роль місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у забезпеченні прав дітей..... | 202 |
| 48. Самофалова Т.О. Роль органів місцевого самоврядування в організаційному забезпеченні інноваційно-інвестиційного відтворення на регіональному рівні..... | 207 |
| 49. Барановська Т.М. Сучасні погляди на природу місцевого самоврядування житлово-комунального господарства: постановка проблеми..... | 211 |
| 50. Хома В.В. Загальні збори та інші форми участі громадян у здійсненні місцевого самоврядування..... | 214 |
| 51. Онупрієнко А.М. Місьцеве самоврядування в аспекті формування громадянського суспільства в Україні..... | 218 |
| 52. Остапенко О.Г. Основи організації та діяльності органів самоорганізації населення в Україні..... | 221 |
| 53. Батрин О.В. Верховенство права і законність в діяльності місцевих рад..... | 226 |
| 54. Ключко М.Т. Нормотворчий процес в органах місцевого самоврядування..... | 228 |
| 55. Сергієнко О.В. Муніципально-правовий механізм: поняття та ознаки..... | 231 |
| 56. Набока І.В. Взаємодія постійних комісій місцевих рад з організаціями, підприємствами, установами..... | 235 |
| 57. Кузнєцова О.О. Підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування..... | 239 |
| 58. Півцаєва В.О. Форми участі об'єднань громадян в прийнятті органами місцевого самоврядування управлінських рішень..... | 245 |
| 59. Задихайло Д.Д. Питання правового закріплення економічних функцій місцевих органів влади..... | 248 |
| 60. Барабаш Т.О. Участь органів місцевого самоврядування в проведенні реформи житлово-комунального господарства: постановка проблеми..... | 251 |
| 61. Фоміцька Н.В. Розмежування повноважень між органами державної влади і місцевого самоврядування..... | 254 |
| 62. Шульга Т.М. Правові засади надходжень до місцевих бюджетів від зборів екологічного спрямувати..... | 258 |
| 63. Санніков Д.В. Правові засади функціонування садівницьких товариств у умовах реформування місцевого самоврядування..... | 260 |
| 64. Романенко Л.В. Реалізація положені. Конституції України в сфері фізичної культури і спорту..... | 263 |
| Рекомендації науково-практичної конференції..... | 267 |

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ: СУЧАСНІСТЬ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

Матеріали науково-практичної конференції, організованої і проведеної НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування АПрН України спільно з Харківськими обласною та міською радами з нагоди 10-річчя прийняття Закону України „Про місцеве самоврядування в Україні” та ратифікації Європейської хартії місцевого самоврядування, м. Харків, 26 червня 2007 р.

Відповідальний за випуск Тітов М.І.

Комп'ютерна верстка Бровін О.В.

Дизайн обкладинки Тітов М.І.

Підписано до друку 12.10.07. Формат 60x84/16.

Папір офсетний. Друк ризографія.

Ум. друк. арк. 16,39. Тир. 300 прим. Зам. № 249-07.

Надруковано СПД ФО Бровін О.В. Св-во 2708608999.
61022, м. Харків, майдан Свободи, 7. Т. (057) 758-01-08.

СТИЛЬ 
 **ИЗДАТ**
Т И Б О Г Р А Ф І Я