

Національна академія державного управління
при Президентіві України

Дніпропетровський регіональний
інститут державного управління

**ПРАВОВІ АСПЕКТИ ПУБЛІЧНОГО
УПРАВЛІННЯ: ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА**

Матеріали
науково-практичної конференції
(14 грудня 2011 р., м. Дніпропетровськ)

Дніпропетровськ
ДРІДУ НАДУ
2011

Редакційна колегія:

Л.Л. Прокопенко (голов. ред.), д-р держ. упр., доц.,
О.М. Рудік, канд. політ. наук, *К.Ю. Богомаз*, д-р іст. наук, проф.,
Г.Г. Кривчик, д-р іст. наук, проф., *Б.Б. Глотов*, д-р філос. наук, проф.,
О.В. Овдін, канд. іст. наук,
В.В. Баитанник, канд. держ. упр., доц. (відп. секретар).

П 68 Правові аспекти публічного управління: теорія та практика : матеріали наук.-практ. конф. 14 груд. 2011 р., м. Дніпропетровськ/ за заг. ред. Л.Л. Прокопенка. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2011. – 256 с.

Уміщені матеріали доповідей учасників щорічної науково-практичної конференції «Правові аспекти публічного управління: теорія та практика» щодо актуальних питань місцевого самоврядування, удосконалення правових засад територіальної організації влади в Україні, напрямів розвитку законодавства у сфері публічної служби, правових аспектів розвитку державного управління на регіональному та місцевому рівнях.

Розраховано на фахівців державного управління, працівників органів державної влади та місцевого самоврядування, науковців, викладачів, слухачів Національної академії державного управління при Президентові України, а також буде корисним для всіх, кого цікавить окреслене коло проблем.

ПЛЕНАРНЕ ЗАСІДАННЯ

<i>СЕРЬОГІН Сергій</i> . Сучасні проблеми правового регулювання служби в органах місцевого самоврядування	7
<i>БОРОДІН Євгеній, ТАРАСЕНКО Тетяна</i> . Законодавче визначення питання про припинення публічної служби: досвід країн Балтії	9
<i>МОЛОШНА Олена</i> . Становлення механізмів публічного адміністрування в Україні в контексті раціоналізації державного управління	12
<i>ХОЖИЛО Ірина</i> . Реформа місцевого самоврядування як базова складова реформи органів влади в Україні	15
<i>РУДІК Олександр</i> . Перспективи розвитку політики згуртування ЄС в 2014–2020 рр. ...	16
<i>ГОНЧАРУК Наталія, СУРАЙ Інна</i> . Напрями розвитку законодавства про державну службу та службу в органах місцевого самоврядування в сучасній Україні	20
<i>ЛИПОВСЬКА Наталія</i> . Концептуальні підходи до розробки проекту нової редакції Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування»	23
<i>ПРОКОПЕНКО Леонід</i> . Реформування територіальної організації влади в Литві	26
<i>БАШТАННИК Віталій</i> . Правові засади трансформації системи державного управління	30

СЕКЦІЯ 1

Актуальні питання правового регулювання місцевого самоврядування в Україні

<i>АНИЄЄВА Світлана</i> . Законодавчі основи функціонування органів місцевого самоврядування в Україні	33
<i>МУРКОВИЧ Людмила</i> . Правовий статус територіальної громади: концептуальні підходи	35
<i>НОВИКОВА Лариса</i> . Забезпечення пільгових пасажирських перевезень як функція органів місцевого самоврядування: удосконалення законодавчої бази в Україні	38
<i>ПАВЛОВ Ігор</i> . Організаційно-правові засади здійснення місцевого самоврядування в містах України з районним поділом	40
<i>СОБЧЕНКО Леся</i> . Правова основа функціонування органів самоорганізації населення в Україні	42
<i>СТАДНИЧЕНКО Тетяна</i> . Організаційно-правові засади становлення місцевої демократії в Україні як складової процесу європеїзації публічного управління	45
<i>СТРОКАНЬ Володимир</i> . Повноваження органів місцевого самоврядування у сфері регулювання земельних відносин: міжнародно-правовий аспект	48
<i>СУХІНІН Дмитро</i> . Система управління якістю як поєднання підходів та механізмів оцінювання, моніторингу та контролю в діяльності органів місцевого самоврядування України	51
<i>ФОЛЬВАРОЧНИЙ Юрій</i> . Правове регулювання надання адміністративних послуг на місцевому рівні	54
<i>ЧЕРКАШИНА Катерина</i> . Правові основи соціального замовлення як механізм гарантування прав місцевого самоврядування	57
<i>ШЕВЧЕНКО Наталія</i> . Імплементация європейського досвіду розвитку місцевого самоврядування в Україні	60
<i>ШУЛЯР Іван</i> . Актуальні питання статутного регулювання місцевого самоврядування ...	63

<i>ШУМЛЯЄВА Ірина</i> . Удосконалення статутної нормотворчості в регламентації функціонування територіальної громади	65
<i>ЯНУШКЕВИЧ Тетяна</i> . Актуальні питання управління майном органами місцевого самоврядування	68

СЕКЦІЯ 2

Напрями розвитку законодавства про державну службу та службу в органах місцевого самоврядування

<i>ВИТКО Тетяна</i> . Удосконалення державного управління в Україні: професійний стандарт державної служби	71
<i>ВЛАСЮК Валерій</i> . Правове закріплення заходів адміністративної реформи у Міністерстві фінансів України	74
<i>ДЕКАЛЬЧУК Петро</i> . Правове регулювання обов'язків персоналу органів місцевого самоврядування у Польщі	77
<i>ДРОЗД Ростислав</i> . Тенденції розвитку законодавства про державну службу	79
<i>ЗАПАДИНЧУК Олександр</i> . Розвиток законодавства про державну службу в контексті проведення адміністративної реформи	81
<i>ЗЕМЛЯКОВ Юрій</i> . Раціоналізація механізму правового забезпечення діяльності посадових осіб у системі виконавчої влади	84
<i>КАРПЕНКО Олександр</i> . Адміністративний регламент як правовий інструмент надання державно-управлінських послуг органами виконавчої влади суб'єктів Російської Федерації	87
<i>ЛАХИЖА Микола</i> . Типові проблеми правового забезпечення модернізації публічної адміністрації посткомуністичних країн	89
<i>ЛЕТУЧИЙ Дмитро</i> . Кар'єра як чинник підвищення ефективності державного управління	91
<i>ОХРИМЕНКО Наталія</i> . Деякі аспекти відповідальності посадових осіб міністерства України при здійсненні нормотворчої діяльності	94
<i>ПАРХОМЕНКО-КУЦЕВІЛ Оксана</i> . Управління персоналом у системі державної служби: проблеми та перспективи розвитку	97
<i>ПРУДИУС Леся</i> . Правове регулювання функціонування системи професійного навчання державних службовців в Україні	100
<i>ШЕЛОМОВСЬКА Оксана, ГЕВЕЛЬ Ксенія</i> . Розвиток місцевого самоврядування в деяких посткомуністичних країнах ЄС	103
<i>ШПІТУН Іван</i> . «Державний службовець»: між логікою закону і законами логіки	107
<i>ЩЕРБАКОВ Павло</i> . Про досвід підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад	109

СЕКЦІЯ 3

Удосконалення правових засад територіальної організації влади в контексті європейської інтеграції України

<i>КОЛЕСНИК Галина</i> . Деякі аспекти реформування територіальної організації влади	112
<i>КУБЛІК Крістіна</i> . Основні принципи реформування взаємовідносин місцевих та регіональних влад: досвід країн-нових членів ЄС	114
<i>ЛАЗАРЄВА Леся</i> . Удосконалення правових засад діяльності урядового уповноваженого у справах європейського суду з прав людини і регіональних відділень його секретаріату	119
<i>ЛІСІНА Людмила</i> . Зарубіжний і вітчизняний досвід оптимізації	

функцій та повноважень органів виконавчої влади	121
<i>МЕЛЬНИК Наталія</i> . Правові засади реформування публічного управління в Україні	125
<i>НОВІКОВА Оксана</i> . Трансформація системи інститутів територіальної організації влади України в контексті європейської інтеграції	128
<i>ОВДІН Олександр, НІКІТИНА Анастасія</i> . Проблеми розподілу повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування: Україна та європейський досвід	130
<i>РУДІК Надія</i> . Територіальне згуртування як новий вимір політики згуртування ЄС	133
<i>ШУМЛЯЄВА Ірина, БЕРЕЖНА Марина</i> . Проблеми розмежування повноважень між місцевими органами влади: правовий аспект	136

СЕКЦІЯ 4

Тенденції розвитку державного управління на місцевому та регіональному рівні: правовий аспект

<i>АНГЕЛОВ Юрій</i> . Правова проблематика публічного управління	139
<i>БАБІНОВА Олена</i> . Стан нормативно-правового забезпечення місцевого та регіонального розвитку в Україні	141
<i>БАКУМЕНКО Валерій</i> . До питання застосування підходу багатofакторного аналізу при плануванні нормотворчості	144
<i>БАШТАННИК Алла</i> . Загальнотеоретичні питання реформування судової системи у контексті демократизації публічного управління	146
<i>БЕЗБАХ Наталія</i> . Державно-приватне партнерство в Україні: європейський контекст	149
<i>БЕЗВЕРХА Тетяна</i> . Правові аспекти публічного управління етнонаціональними відносинами в Україні	151
<i>ВАСЮК Юрій</i> . Норми податкового контролю в законодавстві України	154
<i>ВОЙНА Юлія</i> . Правовий статус голів місцевих державних адміністрацій	157
<i>ВОЛОШЕНЮК Людмила</i> . Концептуальні засади раціоналізації механізмів фінансового контролю в органах публічної влади	159
<i>ВОЛКОВА Наталія</i> . Інституціональні основи публічного управління освітою публічного управління сучасної України	161
<i>ГОЛУБЬ Валерія</i> . Еволюція політико-адміністративної взаємодії у контексті суспільних перетворень	164
<i>ДЕНИСЕНКО Тетяна</i> . Правовий аспект здійснення соціальної політики в Україні ...	167
<i>ДІДЕНКО Ніна</i> . Правові засади соціального партнерства в Україні: державно-управлінський аспект	170
<i>ІЛЬЧЕНКО-СЮЙВА Леся</i> . Економічний розвиток регіонів: державне управління та правові проблеми фінансування проектів	173
<i>КЛИМЕНКО Наталія</i> . До питання впливу бюджетного устрою на міжбюджетні відносини	175
<i>КОВАЛЬОВА Дарина</i> . Діалогічна форма освітнього процесу в державному управлінні	177
<i>КОГУТ Петро</i> . Удосконалення владно-управлінських відносин на засадах персоніфікації	180
<i>КОЛЕСНИКОВ Борис, КОЦЮРУБА Оксана</i> . Правові засади цілепокладання в структурі	183
<i>КРЮКОВ Олексій, ПЕТРАКОВ Сергій</i> . Координація діяльності органів державної влади в інформаційній сфері	186

ЛЄБЄДСВА Ярославна. Удосконалення правового забезпечення статусу національних меншин в Україні	189
ЛИМАР Андрій. Застосування принципів місцевого самоврядування в конституційно-правовому механізмі забезпечення основних прав і свобод громадян України	192
ЛИТВИН Павло. Державне регулювання страхування експортних операцій	194
МАМАТОВА Тетяна. Нормативно-правове регулювання електронного урядування в Україні: стан та перспективи застосування міжнародного досвіду ..	197
ПАВЛІЧЕНКО Анна. Правові засади публічного управління	200
ПОПОВИЧ Юлія. Державне регулювання у сфері охорони довкілля: міжнародно-правовий аспект	202
ПУШКАР Ольга. Механізми демократичного судового контролю в системі публічного управління	206
РЯБЧУК Тетяна. Окремі правові аспекти державно-приватного партнерства в Україні ..	208
СІРОТА Оксана. Механізми реалізації регіональної інноваційно-інвестиційної політики	212
ТЕРХАНОВ Федір. Публічно-управлінська діяльність у сфері протидії легалізації грошових коштів, здобутих злочинним шляхом: регіональні особливості ...	215
ЧУБАРА Томаш. Реалізація правозабезпечувальної функції в системі публічного управління: організаційно-правові засади	218
ЧУКАСВА Вероніка, МАЦЕНКО Наталія. Умови забезпечення ефективності державного управління в сучасній Україні	221

КРУГЛИЙ СТІЛ

«Політико-правові аспекти сучасного суспільно-політичного процесу в Україні»	
БАШТАННИК Оксана. Формалізація політико-інституційної парадигми публічного управління в умовах інтеграційних процесів	224
БОНДАРЕНКО Марина. Діяльність громадсько-політичних рухів в Україні: нормативно-правовий аспект	227
БРАГІНСЬКИЙ Віктор. Проблемні аспекти модернізації транспортної інфраструктури в умовах євроінтеграції	229
ВУКОЛОВ Володимир. Правове регулювання сучасних сервісів мережі Інтернет ..	231
КОВАЛЬОВ Віктор. Адаптація системи забезпечення транспортної безпеки України до загальноєвропейських вимог	233
КРЕМЕНА Валерій. Правові аспекти забезпечення політичної стабільності в країнах сучасної соціал-демократії	236
КРИВОШЕЇН Віталій. Особливості впливу держави на виборчий процес в сучасній Україні: політико-правовий аспект	239
КУПРІЙЧУК Василь. Управління освітою в період національно-демократичної революції в 1917-1920 рр.	241
ПИСЬМЕННИЙ Ігор. Виборча система в Україні як ключовий параметр порядку в процесі формування громадянського суспільства	244
РУБАН Юрій. Дискурс-аналіз політичної комунікації як метод оцінки публічного управління	247
ТРЕТЯК Олексій. Структурний вимір громадськості як компоненту публічної сфери політики	250
ТУПИЦЯ Олег. Громадська активність профспілок на рівні місцевих громад: напрямки розширення соціально-правової відповідальності	251
ПРОКОПЕНКО Леонід, СВИСТУН Тетяна. Правове регулювання діяльності постійних комісій місцевих рад у Литві	253

ПЛЕНАРНЕ ЗАСІДАННЯ

Сергій СЕРЬОГІН

д.держ.упр., професор,
засл. діяч науки і техніки України,
директор ДРІДУ НАДУ

СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СЛУЖБИ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Інтегрування України в європейські структури потребує вироблення та реалізації такої моделі публічного управління, яка б відповідала принципам регіональної політики ЄС, загальноєвропейській практиці внутрішнього міжрегіонального співробітництва та міжнародної співпраці територій, сприяла становленню нових форм співпраці у форматі «центр-регіон». Досягти зазначеної мети можливо за умов здійснення адміністративної реформи та реформи місцевого самоврядування.

Слід зазначити, що після другого читання проекту Закону України «Про державну службу» [1] надзвичайно актуалізувалось питання модернізації законодавчого поля діяльності посадових осіб органів місцевого самоврядування. Це обумовлює необхідність більш ґрунтовного розгляду актуальних проблем правового регулювання служби в органах місцевого самоврядування. Адже виборчий характер посади голови, а відповідно – і відсутність соціальних гарантій на тривалий термін суттєво впливають на якість кадрового забезпечення цих посад, особливо в умовах відсутності престижу служби в органах місцевого самоврядування. Оскільки на ці посади службовці обираються, а не призначаються, то ж зрозуміло, що відсутній сенс у формуванні та підготовці резерву на ці посади.

В самій посаді голови є елемент дуалізму, оскільки з одного боку він є обранцем громади і певним чином представляє її інтереси, з іншого – він є найманий працівник громади і має забезпечувати її представників послугами, а їх якість послуг має бути адекватно віддзеркалена рівнем заробітної плати. Тому для розв'язання цієї проблеми окремі соціальні гарантії щодо голів можна було б передати на розгляд громади, у тому числі поставити рівень заробітної плати, пенсійного забезпечення голів в залежність від якості їх роботи, рівня добробуту в громаді тощо. А основним критерієм якості роботи всіх службовців місцевого самоврядування повинна стати якість прийнятих управлінських рішень, які забезпечують задоволення потреб членів громади. Це дозволить здійснювати об'єктивне оцінювання результатів роботи службовців та підтримувати зворотній зв'язок з населенням.

В процесі удосконалення правової бази потрібно чітко визначити статус кожної з груп посадових осіб місцевого самоврядування у відповідності з межами їх повноважень, відповідальності та масштабами

адміністративно-територіальних одиниць. Цілком зрозуміло, що без вирішення цієї проблеми неможливо розраховувати на професіоналізм, незалежність та відданість справі у здійсненні посадових завдань і функцій муніципальних службовців. При цьому соціальні і правові гарантії посадових осіб місцевого самоврядування дійсно можуть бути прирівняні до гарантій державних службовців, але тільки для тих осіб, які працюють у виконавчих органах рад на постійній основі і мають бути незалежними від організаційних змін у після виборчий період.

В розвиток рамкових умов діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування, які сформовані Конституцією та Законами України «Про місцеве самоврядування», «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів», «Про службу в органах місцевого самоврядування» та деяких інших [2], постає питання про необхідність прийняття додаткових законодавчих актів, які б розв'язали існуючі суперечності навколо статусу працівників самоврядних структур. Мова йде про можливість розробки та прийняття у першочерговому порядку таких законів: «Про статус сільського, селищного, міського голови», «Про територіальну громаду», «Про місцевий референдум», «Про статус депутатів місцевих рад».

Після прийняття законів України «Про державну службу» та «Про місцеве самоврядування» слід здійснити чіткий розподіл муніципальних службовців на групи та їх ранжирування відповідно до засобів рекрутування на службу, визначення меж повноважень, умов відповідальності та соціальних гарантій. До того ж потрібно вирішити питання про рівень категорій цих посад, оскільки на цей час тут існують певні протиріччя. Різниця меж компетенцій та посадової відповідальності, обсягів роботи тощо. І ця різниця є очевидною для таких посад як міський голова міста районного підпорядкування з населенням понад 20 тис. мешканців і рядового спеціаліста центрального органу виконавчої влади. Але рівні цих посад, встановлені нормами існуючого законодавства, на сьогодні є фактично еквівалентними та належать до п'ятої категорії посад державних службовців. Відповідно близькими є рівні заробітної плати, а рівень відповідальності та соціальних гарантій суттєво відрізняються.

Таким чином, нагальною вимогою сьогодення є здійснення ефективних адміністративних перетворень в системі органів виконавчої влади на місцях на основі удосконалення законодавчого та нормативно-правового поля.

1. Про державну службу : проект закону України від 01.11.2011. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>

2. Матеріали міжнародних муніципальних слуханнях «Розвиток належного врядування на місцевому та регіональному рівнях». – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua>.

Євгеній БОРОДІН

д.і.н., професор, перший

заступник директора ДРІДУ НАДУ

Тетяна ТАРАСЕНКО

доцент кафедри управління

загальноосвітніми навчальними закладами

Дніпропетровського обласного інституту

післядипломної педагогічної освіти

ЗАКОНОДАВЧЕ ВИЗНАЧЕННЯ ПИТАННЯ ПРО ПРИПИНЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ: ДОСВІД КРАЇН БАЛТІЇ

Важливим напрямом реформування органів влади в Україні є модернізація законодавства про публічну службу. На порядку денному стоїть запровадження у практику нової редакції Закону України «Про державну службу» та розробка й ухвалення Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування».

Одним з найбільш гострих питань, пов'язаних з діяльністю державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, є питання про припинення публічної служби. Досвід демократичних країн передбачає необхідність запровадження норм призначення на невизначений термін та незалежність персон складу корпусу публічної служби від політичних змін у державі.

У Законі України «Про державну службу» визначено, що зміна керівників або складу державних органів не може бути підставою для припинення державним службовцем державної служби на займаній посаді з ініціативи новопризначених керівників, крім державних службовців патронатної служби [1]. Положеннями цього закону закріплено підстави припинення державної служби, а також окремо розглядаються питання відставки державного службовця. До основних причин, які передбачають припинення державної служби в Україні належать наступні: порушення умов реалізації права на державну службу; недотримання вимог, пов'язаних із проходженням державної служби; досягнення державним службовцем граничного віку проходження державної служби; відставки державних службовців, які займають посади першої або другої категорії; виявлення або виникнення обставин, що перешкоджають перебуванню державного службовця на державній службі; відмови державного службовця від прийняття або порушення Присяги; неподання або подання неправдивих відомостей щодо доходів [1]. У законі «Про місцеве самоврядування в Україні» питання припинення публічної служби окрім основних положень, що визначають повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування, розглядається на підставі визначення норм їх відповідальності та дострокового припинення повноважень. Головною причиною дострокового припинення повноважень є порушення Конституції

України, законів України, обмеження прав і свобод громадян, неналежне виконання ними їм законом повноважень [2].

Відповідно до вітчизняного законодавства сутність та цільова спрямованість діяльності осіб публічної служби полягає, передусім, у служінні народу України, забезпеченні демократизму і законності, пріоритету прав людини і громадянина, дотримання прав та законних інтересів органів публічної служби усіх рівнів, а також прав підприємств, установ і організацій, об'єднань громадян тощо. Зважаючи на це та беручи до уваги як політичний, так і соціальний й етичний аспекти проходження публічної служби особливе значення має питання про порядок звільнення з посад публічних службовців.

З цього приводу актуальним завданням є вивчення зарубіжного досвіду, зокрема пострадянських країн, які увійшли до ЄС. Так, у країнах Балтії створено законодавчу базу з питань публічної служби, в якій чітко визначено випадки та порядок припинення публічної служби.

В Естонії, в законі «Про публічну службу» до причин звільнення чиновника від служби віднесено наступні: у зв'язку з закінченням терміну служби; звільнення від служби з ініціативи чиновника; у зв'язку з ліквідацією адміністративної установи; у зв'язку із скороченням штату; через невідповідність займаній посаді; звільнення зі служби за дисциплінарний проступок; у зв'язку з тривалою непрацездатністю; звільнення зі служби за віком; у зв'язку з набуттям законної сили обвинувальним вироком; у зв'язку з порушенням правил прийому на службу; звільнення зі служби близького родича чи свояка; звільнення від служби канцлера міністерства звільнення від служби у зв'язку з відсутністю узгодженості дій міністра і канцлера; звільнення від служби помічника міністра у разі, якщо міністр вважає, що співпраця між відповідним міністром чи іншими членами Уряду Республіки і помічником міністра є незадовільною; звільнення від служби повітового старійшини у зв'язку з незадовільною співпрацею між Міністром регіональних відносин і повітовим старійшиною; у зв'язку з обранням чиновника членом Рійгікому чи членом Європейського Парламенту чи Президентом Республіки; у зв'язку зі зміною громадянства; у випадку смерті. Крім того законом окремо визначено норми попередження про звільнення та компенсацію при звільненні зі служби у відповідності до причини звільнення особи [3, с. 499 – 503].

У Литві у законі «Про публічну службу» положення про звільнення публічного службовця з посади регламентуються на основі виділення випадків, які передбачають відставку службовця. Основними такими причинами є: подання у відставку; вступ муніципального службовця на посаду члена ради того ж муніципалітету, вступ представника Уряду на посаду члена ради муніципалітету, адміністративний контроль за яким він здійснює; втрата громадянства; не набуття освіти, необхідної для займаній посади, впродовж періоду, визначеного законодавством; закінчення терміну тимчасового виконання обов'язків публічного

службовця на посту кар'єрного службовця, досягнення публічним службовцем 62 з половиною років, закінчення терміну подовження служби, закінчення мандату на посаду державного політика чи колегіальної державної влади, що призначили публічного службовця політичної (особистої) відданості; подання неправдивих документів, приховування або надання неправдивих даних при вступі на публічну службу; ліквідація посади; незадовільна оцінка оціночної комісії діяльності публічного службовця 2 рази поспіль; порушення вимог законодавства при прийнятті на публічну службу; відсутність на роботі з причин тимчасової непрацездатності більше ніж 120 календарних днів поспіль або 140 днів впродовж останніх дванадцяти місяців; позбавлення особливих прав, пов'язаних з виконанням прямих обов'язків публічного службовця; накладання дисциплінарної санкції; накладання покарання вироком суду за серйозний злочин або злочин проти публічної служби; відмова заключити контракт особистого найму, коли посада не відноситься до посад публічних службовців [3, с. 448 – 549].

У Латвії в законі «Про державну цивільну службу» відносини державної цивільної служби припиняються у разі: особистого бажання цивільного службовця; закінчення строку служби; неуспішного пройдешня випробувального терміну; невідповідності вимогам займаній посади; відповідності обов'язковим вимогам до цивільних службовців; при досягненні пенсійного віку; ліквідації інституції чи відповідної посади, або скорочення штату; неможливості виконання службових обов'язків протягом терміну, який перевищує 4 послідовні місяці, у зв'язку з тимчасовою непрацездатністю; звільнення в порядку дисциплінарного покарання зі збереження права подавати заяву на посаду у цивільній службі; обрання на посаду до державної або місцевої урядової інституції; призову до військової служби; судового рішення в кримінальній справі; смерті цивільного службовця [3, с. 465].

Отже, в країнах Балтії, питання звільнення публічних службовців достатньо регламентовано, забезпечено значною кількістю положень, які охоплюють весь комплекс адміністративних, моральних, етичних аспектів суспільних відносин, які виникають під час проходження публічної служби. В Україні відповідні положення представлені більш стисло та потребують більш чіткого і детального визначення низки аспектів. Зокрема для удосконалення законодавчого визначення норм припинення публічної служби в Україні на особливу увагу заслуговують відповідні положення законів країн Балтії, що зосереджені на питаннях відповідності службовця обов'язковим вимогам публічної служби, оцінці діяльності публічного службовця як підстави припинення його службових повноважень, забезпеченню співпраці окремих посадових осіб як засіб забезпечення належної діяльності публічної служби та гармонійного поєднання місцевих і регіональних інтересів. Зазначені норми спрямовані на укріплення і розвиток демократизму, законності, відповідальності та компетентності як базових засад публічної служби.

Список використаної літератури

1. Про державну службу : закон України від 6 грудня 1993 року № 3723-ХІІ : 1757 [Електронний ресурс]. – Офіц. сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3723/12>. – Назва з екрану.
2. Про місцеве самоврядування в Україні : закон України від 1 травня 1997 року № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. – Офіц. сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97>. – Назва з екрану.
3. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. Тимошука В. П., Школика А. М. – К. : Конус-Ю, 2007. – 735 с.

Олена МОЛОШНА

*начальник управління державної
служби Голодержслужби України
в Дніпропетровській області*

СТАНОВЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ В УКРАЇНІ В КОНТЕКСТІ РАЦІОНАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

У 2010-2011 рр. в Україні широких обертів набрала адміністративна реформа, жваво розглядається можливість запровадження нової системи публічної адміністрації. Суттєві зрушення у цьому напрямі зроблено після вступу в дію Закону України «Про засади внутрішньої та зовнішньої політики». Мова йде про системне реформування, насамперед, центрального апарату, що займається державним управлінням. Питанням реформування публічної адміністрації присвячено чимало наукових публікацій, науково-практичних і теоретичних конференцій в Україні створенням правових і функціональних засад реформування публічної адміністрації займаються органи державної влади, органи місцевого самоврядування, спеціальні організації.

На сьогодні в Україні формально сформовано різні інститути публічної адміністрації (йдеться про органи та інші державно-владні інституції, підпорядковані передусім політичній владі, на які покладені публічно-управлінські функції). Також із набуттям Україною незалежності у державі функціонують органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, запроваджено державну службу та службу в органах місцевого самоврядування. Проте нині публічна адміністрація залишається: неефективною, незбалансованою, великою, закритою від суспільства, схильною до корупції, відірваною від потреб суспільства. Такий стан речей призводить до зниження ефективного надання публічних послуг як фізичним, так і юридичним особам.

Саме тому актуалізується завдання комплексної реформи публічної адміністрації, яка повинна вирішити завдання щодо: формування

ефективної та результативної системи органів виконавчої влади; організацією професійної, політично нейтральної та відкритої публічної цивільної служби, тобто служби в органах виконавчої влади та місцевого самоврядування; створенням системи фінансово самодостатніх органів місцевого самоврядування; орієнтацією роботи органів публічної адміністрації на обслуговування потреб та задоволення інтересів громадян (тобто йдеться про необхідність усвідомлення того, що на першому місці має бути публічний інтерес, а не власний інтерес представників публічної адміністрації). Врешті решт, гарантуванням підконтрольності публічної адміністрації політичній владі та підзвітності суспільству (сьогодні, на жаль, можна констатувати про майже цілковиту відсутність контролю громадськості за діяльністю публічної адміністрації; тобто громадяни України практично позбавлені такого свого права). Створення нової публічної адміністрації (точніше реформування старої публічної адміністрації) вимагає також реформування адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування, насамперед, в інтересах громадян України.

Побудова демократичної, правової держави потребує чіткого наукового уявлення про ознаки, особливості, властивості, характерні риси управління, що притаманні всім суспільствам на різних стадіях розвитку. Поряд з цим надзвичайно важливе розуміння характеру державного (у широкому розумінні – публічного) управління, здійснюваного у конкретних просторових рамках. Для розкриття сутності публічного управління за умов ринкових відносин важливо визначити, як виявляється реальна можливість взаємодії механізмів управління і самоуправління, їх пропорційне співвідношення, чи мають вони перевагу над механізмами стихійного регулювання та стихійного саморегулювання. З'ясування цих питань допомагає визначити тенденцію (підвищення чи зниження) міри керованості. Здійснення функцій, орієнтованих на обслуговування суспільних потреб, не виключає застосування владнорегулюючих і примусових заходів державного управління, але вони не є основою змісту цієї діяльності. Домінуючими стають заходи заохочення, стимулювання, переконання, формування громадської думки і свідомості, почуття відповідальності та обов'язку. Лише у підтриманні встановленого правопорядку держава залишається непохитною і широко застосовує владно-примусові засоби.

Саме тому в умовах системних реформ потрібна нова концепція управління, котра виходила б з об'єктивних законів переходу до ринку, враховувала специфічні умови становлення Української держави. Та для цього треба методологічно адекватно визначити поняття і сутність управління, адже тільки державне управління забезпечує функціонування й розвиток суспільства як єдиного цілого. В науковій літературі ще не склалося сталого й загально визнаного поняття державного управління. Одні тлумачать його з точки зору сутності, реального змісту, інші – з огляду на форми, яких воно набуває і в яких

функціонує. Найчастіше під змістом державного управління розуміють всю не-законодавчу та не-судову діяльність держави. Таке негативно-формальне визначення не розкриває глибинної сутності державного управління, його призначення.

Аналіз сучасної ситуації в Україні дає можливість дійти висновку, що у владних структур немає широкої соціальної бази, чітко не визначені соціальні сили, інтереси яких вони повинні виражати, що не дає змоги можновладцям чітко обґрунтувати свої цілі, концепцію й стратегію у реформуванні тоталітарної системи та вивести суспільство із загальної кризи. Еклектичність і аморфність економічних, політичних та управлінських підходів робить державно-владні структури дедалі менше здатними розв'язувати проблеми сучасного українського суспільства. Державний апарат управління був і залишається зняряддям панування правлячої, тепер уже нової, номенклатури, інтенсивно відновлюється адміністративно-бюрократична система номенклатурного капіталізму.

Натомість, адміністративно-правове регулювання управлінської діяльності – це політико-юридичний засіб управління поведінкою людей у державне організованому суспільстві. Право виступає мірилом людських вчинків, забезпечує соціально-політичну, психологічну й організаційну спрямованість управлінського діяння, закріплює нормативне оформлену директивну основу управління, визначає права і обов'язки (компетенцію) державних органів, їхніх структурних підрозділів та службових осіб, встановлює правильне співвідношення між обсягом повноважень і відповідальністю апарату управління, закріплює найбільш раціональний варіант управлінської діяльності, підтримує належну організованість і дисципліну учасників управлінського процесу.

Застосування права в процесі управління є одночасно функціональною якістю і самого управління, але при цьому не слід забувати, що застосування права є самостійним явищем. Водночас правозастосування за своєю природою є управлінською діяльністю. Право само по собі не є ефективним чи неефективним. Воно стає таким у процесі цілеспрямованої діяльності. Загальна характеристика права, правових норм повинна зводитися до якісних рис – обґрунтованості, чіткості, масштабу охоплення суспільних відносин, своєчасності тощо. Насправді усі норми права мають однакову ефективну вагу, тоді як ефективність діяльності із застосування цих норм, як правило, різна. Висока якість правової регламентації управлінського процесу надає останньому сталості, законності й ефективності. При цьому не існує односторонньої залежності між управлінням і правом. Чим ефективніший управлінський процес, тим ефективніший і юридичний механізм управління, а отже, й саме правове регулювання державного управління.

Ірина ХОЖИЛО

*д.держ.упр., доцент кафедри
державного управління
та місцевого самоврядування
ДРІДУ НАДУ*

РЕФОРМА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК БАЗОВА СКЛАДОВА РЕФОРМИ ОРГАНІВ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Процес становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні тісно пов'язаний з формуванням інституту служби в органах місцевого самоврядування (муниципальної служби). Це обумовлено тим, що саме через діяльність органів місцевого самоврядування вирішується переважна більшість питань місцевого значення, які відповідно до норм Конституції України та інших нормативно-правових актів належать до сфери компетенції місцевого самоврядування.

В Україні правове закріплення інституту служби в органах місцевого самоврядування відбулось ще у 2001 р. на підставі прийняття Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [1]. За цей час у державі відбулись значні зміни як у політичному, так і в соціально-економічному житті: економіку України було визнано ринковою, відбулись зміни у виборчому процесі, змінились організаційні засади формуванні та функціонування центральних органів виконавчої влади тощо.

З 2010 р. Президентом України проголошено курс на активне впровадження системних реформ (адміністративна, адміністративно-територіальна, бюджетна, економічна, пенсійна, податкова, у сфері освіти, охорони здоров'я, соціального захисту тощо), які вимагають відповідного внесення змін в діяльність органів влади на всіх організаційно-правових рівнях. А значить постає необхідність якісно нового рівня правової регламентації діяльності органів влади, насамперед, на місцевому рівні.

Удосконалення регламентації служби в органах місцевого самоврядування зумовлює необхідність вироблення науково обґрунтованих підходів щодо застосування інноваційних механізмів організації та правового забезпечення служби в органах місцевого самоврядування. Перспективним напрямом у цій сфері є застосування проектного підходу в процесі впровадження реформ місцевого самоврядування, який забезпечить розв'язання практичних завдань формування та розвитку ефективної системи місцевого самоврядування, забезпечення її взаємодії з органами державної влади, методологічного обґрунтування змісту і сутності інституту служби в органах місцевого самоврядування в сучасних умовах реформування публічного управління.

Подальший розвиток та удосконалення законодавчої бази місцевого самоврядування має бути спрямованим на вирішення таких нагальних питань:

1. Забезпечення взаємозв'язку реформи місцевого самоврядування

з адміністративною, бюджетною реформами, з реформуванням службових правовідносин;

2. Розробку організаційно-правових механізмів застосування принципів системності та взаємозв'язку державної служби та служби в органах місцевого самоврядування.

3. Удосконалення правового регулювання муніципально-службових відносин на основі розмежування повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування;

4. Формування професійного і компетентного складу службовців місцевого самоврядування, спроможних ефективно використовувати сучасні технології муніципального управління, спрямовані на якісно новий рівень адміністративних та соціальних послуг, що надаються населенню в системі місцевого самоврядування шляхом розробки та впровадження стратегії кадрової політики держави у сфері служби в органах місцевого самоврядування;

5. Удосконалення системи підвищення професіоналізму та компетентності службовців різних видів і рівнів служби, вироблення механізму ротатії кадрів і переходу з одного виду служби на інший, створення системи державних гарантій як одного зі способів стимулювання кар'єрного зростання та збереження професійно підготовлених досвідчених кадрів.

Таким чином, можна висловити впевненість, що розробка та прийняття нової редакції Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» сприятиме комплексному реформуванню місцевого самоврядування та створенню в Україні професійної, політично нейтральної та ефективної служби в органах місцевого самоврядування.

1. Про службу в органах місцевого самоврядування : закон України від 7 лип. 2001 р. № 2493-III. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.

Олександр РУДІК

*к.політ.н., доц., заступник
директора з наукової роботи
ДРІДУ НАДУ*

ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ПОЛІТИКИ ЗГУРТУВАННЯ ЄС В 2014 – 2020 рр.

В жовтні 2011 р. Європейська Комісія прийняла пакет законопроектів, в якому окреслила рамки європейської політики згуртування в 2014 – 2020 рр. Комісія запропонувала ряд важливих змін у способі формування та імплементації політики згуртування, а саме:

- концентрація зусиль на пріоритетах *Стратегії Європа 2020* щодо інноваційного, сталого та всебічного зростання;
- винагорода діяльності;
- підтримка інтегрованого програмування;

– зосередження на результатах – моніторинг поступу у досягненні встановлених цілей;

– посилення територіального згуртування;

– спрощення імплементації.

Зазначений пакет був прийнятий услід за ухваленням в червні 2011 р. Комісією пропозиції щодо наступної багаторічної фінансової перспективи до 2020 р., тобто бюджет реалізації Стратегії. В цій пропозиції Комісія вирішила, що політика згуртування має залишатися суттєвим елементом наступного фінансового пакету та підкреслила її ключову роль у досягненні цілей Стратегії.

На період 2014 – 2020 рр. планується асигнувати 376 млрд. євро, у тому числі кошти для нової програми «Фінансовий механізм з'єднання Європи», створений з метою посилення транскордонних проектів у сферах енергетики, транспорту та інформаційних технологій.

Законодавча архітектура політики згуртування охоплює:

– загальний звіт правил, що встановлює спільні правила для Європейського фонду регіонального розвитку (ЄФРР), Європейського соціального фонду (ЄСФ), Фонду згуртування, Європейського фонду розвитку сільської місцевості (ЄФРСМ) та Європейського морського та рибальського фонду (ЄМРФ), а також загальні правила для ЄФРР, ЄСФ та Фонду згуртування;

– три спеціальні постанови для ЄФРР, ЄСФ, та Фонду згуртування;

– дві постанови щодо цілі європейського територіального співробітництва та Європейської групи територіального співробітництва (ЄГТС).

Загальний звіт правил ділиться на дві частини. В першій встановлюються ряд спільних положень для п'яти фондів, які підпадають під *Спільні стратегічні рамки* Комісії. Підкреслюються спільні елементи стратегічного планування та програмування; тематичні цілі, пов'язані зі *Стратегією Європа 2020*, які стануть основою діяльності Структурних фондів; положення Спільних стратегічних рамок та угод про партнерство з кожною державою-членом. Спільні положення також охоплюють правило прийнятності, фінансові інструменти, принципи менеджменту і контролю.

В другій частині містяться спеціальні положення для ЄФРР, ЄСФ та Фонду згуртування, які стосуються мети та завдань політики згуртування, фінансової структури, особливих процедур програмування та звітності, великих проектів та спільних планів дій. Встановлюються також детальні вимоги до менеджменту та контролю у межах політики згуртування, а також спеціальні процедури фінансового менеджменту.

Загальні положення для ЄФРР, ЄСФ та Фонду згуртування охоплюють ряд напрямів:

Географія підтримки. Кожен регіон ЄС може претендувати на підтримку ЄФРР та ЄСФ. Однак, слід розрізняти менш розвинені, перехідні та розвинені регіони, що дозволить сконцентрувати фінансові ресурси фондів відповідно до рівня ВВП регіонів:

· *менш розвинені регіони*: підтримка таких регіонів є важливим пріоритетом політики згуртування. Процес «підтягування» менш розвинених регіонів до середнього рівні ЄС потребує довготривалих постійних зусиль. Ця категорія охоплює регіони, рівень ВВП на душу населення в яких є меншим за 75% від середнього по ЄС-27.

· *перехідні регіони*: ця нова категорія регіонів покликана замінити існуючу нині систему поступового збільшення або скорочення допомоги. До цієї категорії відносять всі регіони з рівнем ВВП на душу населення, який становить від 75 до 90% від середнього по ЄС-27;

· *більш розвинені регіони*: хоча фінансова допомога менш розвиненим регіонам залишається пріоритетом політики згуртування, існує ряд важливих викликів, що стосуються всіх без винятку держав-членів (глобальна конкуренція у сфері розбудови економіки знань та перехід до низько вуглецевої економіки). До цієї категорії відносять регіони з рівнем ВВП на душу населення більшим за 90% від середнього по ЄС-27.

Крім того, створена «мережа безпеки» для всіх регіонів, які в 2007 – 2013 рр. підпадали під ціль конвергенції, однак рівень ВВП на душу населення в яких є близьким до 75% від середнього по ЄС-27. У межах категорій перехідних або більш розвинених регіонів вони отримуватимуть кошти у межах Структурних фондів у розмірі щонайменше двох третин від асигнувань періоду 2007 – 2013 рр.

Для кожної категорії регіонів будуть встановлені мінімальні частки ЄСФ (25% для менш розвинених регіонів, 40% – для перехідних і 52% – для більш розвинених), в результаті чого мінімальна частка бюджету ЄСФ – 25% – буде спрямовуватись на політику згуртування, тобто 84 млрд. євро. Фонд згуртування продовжить фінансову підтримку держав-членів з рівнем ВВП на душу населення меншим за 90% від середнього по ЄС-27 шляхом інвестування в Транс'європейські транспортні мережі (TEN-T) та в сферу охорони довкілля. Частину фінансових ресурсів Фонду згуртування (10 млрд. євро) буде зарезервовано для фінансування транспортних мереж у межах нової програми «Фінансовий механізм з'єднання Європи».

Досвід чинного механізму фінансової підтримки регіонів свідчить про те, що багато держав-членів стикаються із труднощами з освоєнням великих обсягів коштів ЄС в обмежений період часу. Більше того, фінансовий стан деяких держав-членів значно утруднює виділення ними коштів для обов'язкового співфінансування проектів у межах політики згуртування. З метою полегшення процесу освоєння фінансових коштів ЄС Комісія запропонувала ряд кроків:

– встановити для асигнувань у межах політики згуртування верхню максимальну ставку у розмірі 2,5% ВВП;

– обмежити частку співфінансування держав-членів на рівні кожної вісі пріоритетів у межах робочих програм у розмірі 75 – 85% для менш розвинених регіонів, 75% – для програм цілі «Європейське територіальне співробітництво», 60% – для перехідних регіонів та 50% для більш розвинених регіонів;

– включити до договорів про партнерство положення, які б містили умови щодо підвищення адміністративної спроможності держав-членів.

Посилення стратегічного програмування, спрямованого на результат. З метою підвищення ефективності програм у межах політики згуртування Комісія запропонувала процес програмування, який більше орієнтований на досягнення результату. На додаток до вищезгаданих *ex post* обумовленостей, Комісія має намір запровадити спеціальний вид діяльності під назвою «Спільний план дій», виконання якого сприятиме досягненню цілей програми.

Удосконалення фінансового менеджменту та контролю. Системи менеджменту і контролю мають балансувати між витратами та ризиками. Роль Комісії у *ex ante* перевірках систем менеджменту та контролю держав-членів буде пропорційною використанню підходу, заснованого на оцінці ризику. Малі програми не підлягатимуть перевіркам Комісії. Підхід, заснований на оцінці ризику, зменшує адміністративні витрати і забезпечує більший рівень достовірності звітності, оскільки ресурси Комісії використовуються більш ефективно та націлені на сфери високого ризику. Пропозиція також передбачає обов'язкове щорічне закриття завершених операцій або видатків у межах щорічного закриття рахунків. Це допоможе зменшити навантаження на бенефіціантів, пов'язане з тривалим періодом зберігання документів, а також ризик втрати аудиторський слід.

Процес закриття рахунків, передбачений під час нинішнього перегляду правил фінансової звітності, буде застосовуватись до програм, що сприятиме підвищенню достовірності звітності на європейському рівні. Комісія досягне прийняттого рівня достовірності звітності щодо правильності видатків на основі щорічної декларації про достовірність, річних рахунків, супровідних звітів та щорічного аудиторського висновку щодо декларації про достовірність звітності керівництва програм та рахунків. Ці документи надаватимуться щороку за попередній звітний рік.

Рух назустріч електронному згуртуванню. Електронне управління даними серйозно зменшує так званий адміністративний тягар, підвищуючи контрольованість ходу виконання проектів та здійснення видатків. У зв'язку із цим, від держав-членів вимагається до кінця 2014 р. створити системи для надання можливості бенефіціантам надсилати всю інформацію в електронному вигляді.

1. A Budget for Europe 2020 – Part II: Policy fiches: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions. – Brussels, COM(2011)500 final. – Access mode: http://europa.eu/press_room/pdf/a_budget_for_europe_2020_-_part_ii_policy_fiches_en.pdf

2. Cohesion Policy 2014 – 2020: Investing in growth and jobs. – Access mode: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2014/proposals/regulation2014_leaflet_en.pdf

Наталія ГОНЧАРУК

*д.держ.упр., проф., професор
кафедри державного управління
та місцевого самоврядування
ДРІДУ НАДУ
Інна СУРАЙ*

*к.держ.упр., докторант кафедри
управління суспільним розвитком НАДУ*

НАПРЯМИ РОЗВИТКУ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ ТА СЛУЖБУ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ

За період реалізації Концепції адміністративної реформи України [1] було прийнято більше 90 нормативно-правових документів, розроблено немало інших концепцій і програм, спрямованих на реалізацію її основних положень. Разом з тим, доводиться констатувати, що очікуваного результату в здійсненні адміністративної реформи повністю досягти не вдалося: майже щодо усіх задекларованих цілей адміністративної реформи було отримано лише часткові результати, а основні положення виконано лише на тридцять відсотків. Одним із ключових напрямів здійснення адміністративної реформи є реформування й модернізація державної служби та служби в органах місцевого самоврядування. Нажаль сьогодні система державного управління України не спроможна забезпечувати ефективне управління людськими ресурсами щодо добору персоналу на державну службу та службу в органах місцевого самоврядування, оцінювання за результатами діяльності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, класифікації посад, що спричиняє недостатню професійність кадрів та низьку якість надання державних та муніципальних послуг громадянам. Тому на сучасному етапі державотворення знов актуальними є питання реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування як основних складових публічної служби, зокрема її законодавчих засад.

Актуальність питання розвитку законодавства про державну службу та службу в органах місцевого самоврядування сьогодні підсилено прийняттям Верховною Радою України нового Закону «Про державну службу». Цей Закон передбачає суттєву зміну системи державної служби, зокрема, підходів до визначення посад, процедур і процесів проходження державної служби та вимагає їх нормативно-правового врегулювання.

Тому найближчим часом з метою удосконалення прийняття на службу, а також її проходження; реформування системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування; посилення спроможності органів виконавчої влади до оптимізації процесів управління людськими ресурсами необхідно здійснити:

- розробку нової класифікації посад державних службовців;
- запровадження профілів професійної компетентності посад державних службовців;
- розробку нових підходів до прийняття на посади державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, просування по службі та ротатії кадрів;
- розмежування в державних органах посад працівників, які виконують функції з обслуговування, та службовців;
- удосконалення оцінювання результатів діяльності державних службовців;
- реформування Національної академії державного управління при Президентові України для посилення її провідної ролі у загальнонаціональній системі професійної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, реалізації завдань державотворення;
- розроблення концепції оцінки якості підготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади та органів місцевого самоврядування;
- врегулювання конфлікту інтересів та запобігання проявам корупції на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування;
- формування позитивного іміджу державного службовця й посадової особи місцевого самоврядування та залучення обдарованої молоді на державну службу та службу в органах місцевого самоврядування;
- використання сучасних інформаційно-комунікаційних технологій у системі державної служби та служби в органах місцевого самоврядування тощо.

Необхідно розробити і легалізувати низку нормативно – правових актів щодо системи державної служби. Зокрема, *Кабінет Міністрів України має затвердити*: Порядок присвоєння рангів державних службовців та співвідношення між рангами державних службовців і рангами посадових осіб місцевого самоврядування, військовими званнями, дипломатичними рангами та іншими спеціальними званнями; Порядок надання державним службовцям додаткових оплачуваних відпусток; Порядок обчислення стажу державної служби; Порядок та умови визначення заробітної плати для обчислення пенсії державного службовця; *спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань державної служби має затвердити*: Типовий профіль професійної компетентності посади керівника апарату та мінімальні вимоги до рівня професійної компетентності осіб, які претендують на зайняття цієї посади; Типове положення про службу персоналу; Типовий порядок проведення конкурсу; Типові правила внутрішнього службового розпорядку; Типовий порядок оцінювання результатів службової діяльності державних службовців; Порядок стажування

державних службовців; Порядок ведення та зберігання особових справ державних службовців.

Слід звернути увагу на необхідність єдиних підходів до реформування та законодавчого забезпечення державної служби і служби в органах місцевого самоврядування в контексті загальної адміністративної реформи. Такі підходи викладені в Концепції Державної цільової програми розвитку державної служби на 2012-2016 рр. та Концепції законодавчого регулювання питань служби в органах місцевого самоврядування в новій редакції Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [2; 3]. Зокрема в Концепції законодавчого регулювання питань служби в органах місцевого самоврядування пропонується визначити засади служби в органах місцевого самоврядування, умови вступу на службу в органах місцевого самоврядування, порядок її проходження та припинення, правовий статус службовців органів місцевого самоврядування, засади їх соціального і правового захисту.

Послідовного розв'язання потребують питання, які мають знайти своє відображення у положеннях оновленого законодавства про службу в органах місцевого самоврядування, якими будуть створені правові передумови для:

- підвищення престижності служби в органах місцевого самоврядування;
- врегулювання статусу службовців органів місцевого самоврядування;
- удосконалення класифікації посад в органах місцевого самоврядування та адекватної схеми категорій цих посад;
- удосконалення системи рангів посадових осіб місцевого самоврядування та порядку їх присвоєння;
- підвищення якості адміністративних послуг, що надаються населенню службовцями органів місцевого самоврядування;
- введення в дію прозорого механізму прийняття на службу в органи місцевого самоврядування;
- забезпечення політичної нейтральності інституту служби в органах місцевого самоврядування;
- введення в дію ефективного механізму запобігання корупції в органах місцевого самоврядування;
- забезпечення прозорості в діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування;
- створення умов для просування по службі відповідно до професійної освіти, результатів роботи та атестації (служба кар'єра);
- створення ефективного механізму проходження служби в органах місцевого самоврядування за контрактом;
- підвищення рівня соціального та матеріального захисту службовців органів місцевого самоврядування;
- забезпечення узгодженості законодавства про службу в органах

місцевого самоврядування, державну службу, трудового та іншого галузевого законодавства [3].

Тому на часі сьогодні продовження роботи над проектом Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування».

Прийняття в новій редакції Законів України «Про державну службу» та «Про службу в органах місцевого самоврядування» сприятиме побудові в Україні професійної та ефективної державної служби та служби в органах місцевого самоврядування з метою забезпечення ефективної діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування й надання якісних публічних послуг громадянам.

Список використаної літератури

1. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22 липня 1998 р. № 810/98 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-in/laws/main.cgi?nreg=810%2F98&p=1293166365589586>. – Назва з екрану.
2. Проект Концепції Державної цільової програми розвитку державної служби на 2012-2016 роки.
3. Проект Концепції законодавчого регулювання питань служби в органах місцевого самоврядування в новій редакції Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування».

Наталія ЛИПОВСЬКА

*д.держ.упр., проф., професор
кафедри державного управління
та місцевого самоврядування
ДРІДУ НАДУ*

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО РОЗРОБКИ ПРОЕКТУ НОВОЇ РЕДАКЦІЇ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО СЛУЖБУ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ»

Реформування публічного управління в Україні обумовлює необхідність актуалізації законодавства, зокрема прийняття нових редакцій Законів України «Про державну службу» та «Про службу в органах місцевого самоврядування». Відповідно до Національного плану дій на 2011 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010 – 2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава», затвердженого Указом Президента України від 27.04.11 № 504/2011 Національним агентством України з питань державної служби розроблено Концепцію законодавчого регулювання питань служби в органах місцевого самоврядування в новій редакції Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» як складову законодавчого забезпечення реформування державного управління (публічної адміністрації) та місцевого самоврядування (місцевого врядування) [1].

Інститут служби в органах місцевого самоврядування отримав закріплення в Законі України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 року. В той же час системні реформи (адміністративна, адміністративно-територіальна, бюджетна, податкова тощо), серед яких і реформа місцевого самоврядування, що розпочинаються в Україні, вимагають якісно нового рівня правової регламентації даного виду публічної служби [1].

До проблемних питань служби в органах місцевого самоврядування, що потребують вдосконалення законодавчого регулювання, належать, перш за все, терміни, які мають використовуватися в Законі: «посадова особа місцевого самоврядування», «службовець місцевого самоврядування» чи «службовець органу місцевого самоврядування»; «адміністративні», «муніципальні» чи «комунальні» послуги»; крім цього, обговорення потребує структура посад та кількість рангів службовців та інші аспекти проходження служби: оцінювання, підвищення кваліфікації, переведення на іншу посаду.

На наш погляд, найбільш доцільним є використання терміну «службовець місцевого самоврядування» – з одного боку, це акцентує увагу на тому, що мова йде про вид публічної служби, з іншого боку, наголошується, що відбувається служіння не органу, а територіальній громаді. Службовець місцевого самоврядування – це особа, яка відповідно до спеціальних владних повноважень, наданих їй законодавством, здійснює організаційно-розпорядчі та консультативно-дорадчі функції в органах місцевого самоврядування щодо реалізації компетенції даного органу і отримує заробітну плату за рахунок коштів місцевого бюджету. Ми пропонуємо використовувати в новій редакції Закону термін «адміністративні послуги», тому що вони визначені чинним законодавством і їх легше стандартизувати. Адміністративна послуга – це послуга, яка є результатом здійснення суб'єктом повноважень щодо прийняття згідно з нормативно-правовими актами на звернення фізичної або юридичної особи адміністративного акта, спрямованого на реалізацію та захист її прав і законних інтересів та/або на виконання особою визначених законом обов'язків (отримання дозволу (ліцензії), сертифіката, посвідчення та інших документів, реєстрація тощо) [2].

Щодо структури посад, по аналогії зі структурою посад державних службовців, запропонованою у новій редакції Закону України «Про державну службу», пропонуємо наступні групи посад служби в органах місцевого самоврядування: група I – посади голів обласних рад, міських (міст – обласних центрів) голів; міських (міст районного значення) голів; селищних і сільських голів; група II – посади заступників голів обласних рад; посади перших заступників та заступників міських голів (міст – обласних центрів) з питань діяльності виконавчих органів ради; секретарів міських (міст – обласних центрів) рад, міських голів (міст обласного і республіканського в Автономній Республіці Крим значення, крім міст – обласних центрів), голів районних, районних у містах рад; керуючих справами виконавчих

апаратів обласних рад; група III – посади голів постійних комісій з питань бюджету обласних рад (у разі коли вони працюють у раді на постійній основі), керівників управлінь і відділів виконавчого апарату обласних рад, секретарів міських (міст обласного і республіканського в Автономній Республіці Крим значення) рад, заступників міських (міст обласного і республіканського в Автономній Республіці Крим значення) голів з питань діяльності виконавчих органів ради, керуючих справами (секретарів) виконавчих комітетів, директорів, перших заступників, заступників директорів департаментів міських (міст обласного і республіканського в Автономній Республіці Крим значення) рад, посади заступників голів районних рад; керуючих справами виконавчих апаратів районних рад, керуючих справами (секретарів) виконавчих комітетів районних у містах рад, помічників голів, радників (консультантів), спеціалістів, головних бухгалтерів управлінь і відділів виконавчого апарату обласних рад, керівників управлінь, відділів та інших виконавчих органів міських (міст обласного і республіканського в Автономній Республіці Крим значення) рад та їх заступників; група IV – посади керівників відділів (підвідділів) у складі самостійних управлінь, відділів виконавчих органів міських (міст обласного значення) рад, посади заступників міських (міст районного значення), сільських, селищних голів з питань діяльності виконавчих органів ради, секретарів міських (міст районного значення), сільських, селищних рад; посади керуючих справами (секретарів) виконавчих комітетів міських (міст районного значення), сільських, селищних рад, керівників структурних підрозділів виконавчого апарату районних рад та їх заступників, керівників управлінь, відділів та інших структурних підрозділів виконавчих органів міських (міст районного значення), районних у містах рад та їх заступників; група V – посади помічників голів, радників, консультантів, начальників секторів, головних бухгалтерів, спеціалістів управлінь, відділів, інших структурних підрозділів виконавчих органів міських (міст обласного значення) рад; посади радників, консультантів секретаріатів районних у містах рад, спеціалістів виконавчих органів районних у містах, міських (міст районного значення) рад, спеціалістів виконавчих органів сільських, селищних рад. Групи посад органів місцевого самоврядування поділяються на підгрупи. До підгруп I-1, II-1, III-1, IV-1, V-1 належать посади місцевого самоврядування обласних рад. До підгруп I-2, II-2, III-2, IV-2, V-2 належать посади місцевого самоврядування районних рад; міських рад міст – обласних центрів; до підгруп I-3, II-3, III-3, IV-3, V-3 належать посади місцевого самоврядування районних рад міст з районним поділом, міських рад міст – районних центрів, міських рад міст обласного та районного значення; до підгруп I-4, II-4, III-4, V-4 посади місцевого самоврядування сільських та селищних рад.

Пропонуємо встановити дев'ять рангів службовців місцевого самоврядування. Порядок присвоєння рангів службовців місцевого самоврядування та співвідношення між рангами службовців місцевого самоврядування і рангами державних службовців, військовими званнями,

дипломатичними рангами та іншими спеціальними званнями має визначатися Кабінетом Міністрів України. На наш погляд, мають присвоюватися такі ранги: службовцям місцевого самоврядування, які займають посади місцевого самоврядування підгрупи I-1, – I ранг; службовцям місцевого самоврядування, які займають посади місцевого самоврядування підгруп I-2, II-1, – 1, 2 ранг; службовцям місцевого самоврядування, які займають посади місцевого самоврядування підгрупи I-3, – 1, 2, 3 ранг; службовцям місцевого самоврядування, які займають посади місцевого самоврядування підгруп I-4, II-2, III-1, – 2, 3, 4 ранг; службовцям місцевого самоврядування, які займають посади місцевого самоврядування підгруп II-3, III-2, IV-1, – 3, 4, 5 ранг; службовцям місцевого самоврядування, які займають посади місцевого самоврядування підгруп II-4, III-3, IV-2, V-1, – 4, 5, 6 ранг; службовцям місцевого самоврядування, які займають посади місцевого самоврядування підгруп III-4, IV-3, V-2, – 5, 6, 7 ранг; службовцям місцевого самоврядування, які займають посади місцевого самоврядування підгруп V-3, – 6, 7, 8 ранг; службовцям місцевого самоврядування, які займають посади місцевого самоврядування підгрупи V-4, – 7, 8, 9 ранг.

Прийняття якісно нового Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» сприятиме комплексному реформуванню місцевого самоврядування та створенню в Україні професійної, політично нейтральної та ефективної служби в органах місцевого самоврядування.

1. Проект Концепції законодавчого регулювання питань служби в органах місцевого самоврядування в новій редакції Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» / підготовлено Національним агентством України з питань державної служби. – Д.: ДРІДУ НАДУ, 2011 – 8 с.

2. Постанова Кабінету Міністрів України від 17 липня 2009 р. № 737 «Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг»: електронний ресурс / Режим доступу: www.rada.gov.ua. – Назва з екрану.

Леонід ПРОКОПЕНКО

*д. держ. упр., доц., завідувач кафедри
права та європейської інтеграції
ДРІДУ НАДУ*

РЕФОРМУВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ В ЛИТВІ

У процесі реформування територіальної організації влади в Литві можна виділити декілька етапів. Перший етап реформування системи місцевого управління розпочався ще до відновлення незалежності з прийняттям 12 лютого 1990 р. закону «Про створення місцевих органів самоврядування», який запровадив нову структуру місцевого

самоврядування. Закон визначав місцеве самоврядування як «незалежну діяльність жителів територіально-адміністративних одиниць і підзвітних їм інститутів місцевого самоврядування, спрямовану на ухвалення і виконання рішень з внутрішніх питань». Він встановлював два рівні влади: адміністративні одиниці самоврядувань вищого рівня (44 самоврядування районів і 11 самоврядувань міст) та адміністративні одиниці нижнього рівня (530 апілінків), які входили до складу самоврядувань вищого рівня і фінансово були залежними від них. Ця система мала цілий ряд недоліків: по-перше, вона базувалася на попередньому адміністративно-територіальному поділі, по-друге, не чітко розмежовувались функції центральних і місцевих органів влади, по-третє, не створювалася реальна економічно-фінансова база для діяльності місцевих органів влади [1, с. 195].

Все це обумовило перехід до другого етапу реформ. 7 червня 1994 р. був прийнятий новий Закон Литовської Республіки «Про місцеве самоврядування» (законами від 12 жовтня 2000 р. та від 15 вересня 2008 р. приймалися його нові редакції). Він визначає місцеве самоврядування як самоорганізацію та ініціативність громади постійних жителів встановленої законом державної адміністративно-територіальної одиниці, що володіє гарантованим Конституцією правом самоврядування, в межах компетенції, визначеної Конституцією та законами, а самоврядування як встановлену законом адміністративно-територіальну одиницю, спільність населення якої володіє гарантованим Конституцією правом самоврядування, здійснюваним через обраний постійними жителями цієї державної адміністративно-територіальної одиниці рада самоврядування та освічені їм, підзвітні йому виконавчий та інші органи та установи самоврядування. Самоврядування є публічним юридичною особою [2].

Одночасно йшла підготовка реформи адміністративно-територіального поділу країни, основними цілями якої визначалася необхідність формування адміністративно-територіальних одиниць, здатних якісно надавати публічні послуги, наближення місцевої влади до жителів, створення жителям умов для участі у вирішенні місцевих проблем, створення рівних економічних і культурних умов для розвитку всіх самоврядувань, створення такої системи адміністративно-територіальних одиниць, яка гарантує сприятливі умови для ефективного управління державою взагалі та регіонального управління державою зокрема, наближення адміністративно-територіального поділу країни до стандартів європейських країн. У якості критеріїв формування самоврядувань визначалися такі: чисельність жителів не менше 10-12 тис., в тому числі в центрі самоврядування не менше 5 тис., відстань від центра самоврядування не більше 20 км., рівень забезпеченості самоврядування ресурсами, формування бюджету (податок з фізичних осіб мав складати не менше 20%).

Передбачалося створення 10 адміністративно-територіальних одиниць вищого рівня (повітів), діяльність яких регламентується і контролюється центральним урядом, і 56 адміністративних одиниць самоврядування (44 сільських та 12 міських місцевих органів влади), а також на

субмуніципальному рівні близько 450 сянуній, які не мають статусу адміністративно-територіальних одиниць і підпорядковуються органам самоврядування. Для правового забезпечення діяльності місцевих органів влади були прийняті закони «Про вибори рад самоврядувань» (7 червня 1994 р.), «Про управління повітом» (15 грудня 1994 р.), «Про статус члена ради місцевого органа влади» (7 лютого 1995 р.), «Про тимчасове пряме управління в міських і сільських органах влади» (28 березня 1995 р.), «Про основні норми Асоціації місцевих органів влади Литви» (28 березня 1995 р.), «Про територіальні адміністративні одиниці та їх межі» (19 липня 1995 р.), «Про методологію визначення бюджетних доходів місцевих органів влади» (2 липня 1997 р.), «Про адміністративний нагляд за місцевими органами влади» (14 травня 1998 р.) [1, с. 196-197].

Відповідно до ст.1 Закону «Про управління повітом» повіт є адміністративно-територіальною одиницею вищого рівня, управління якої через керуючого повітом, міністерства та інші урядові інституції організується урядом. Управління повітом є складовою державного управління. Керуючий повітом призначається і звільняється урядом за поданням прем'єр-міністра. Він повинен мати громадянство Литви і вищу освіту. Керуючий повітом не може займати інші виборні чи призначаємі посади, працювати в державних, громадських, приватнопідприємницьких, комерційних чи інших установах або на підприємствах, а також отримувати іншу винагороду, за виключенням встановленої відповідно до посади і плати за творчу діяльність. Завданнями керуючого повітом є:

1) здійснення державної політики у галузі соціального забезпечення, освіти, культури, нагляду за здоров'ям, територіального планування, упорядкування пам'яток, використання і охорони земель, а також сільського господарства, охорони навколишнього середовища та в інших галузях, здійснення на території повіту державних та міжрегіональних програм;

2) координація діяльності структурних підрозділів міністерств та інших урядових інституцій, що знаходяться на території повіту, а також узгодження діяльності виконавчих інституцій самоврядування при здійсненні регіональних програм;

3) передбачення пріоритетних напрямків розвитку повіта і підготовка програм.

Керуючий повітом з метою здійснення, віднесених до його відання функцій, формує адміністрацію і керує нею. При керуючому створюється рада, до складу якої входять за посадою керуючий повітом (голова ради), його заступник та мери самоврядувань повіту [3].

Інституціями самоврядування є: виборний представницький орган – Рада самоврядування, що володіє правами та обов'язками місцевої влади та публічного адміністрування; виконавчий орган – директор адміністрації самоврядування, його заступники, які володіють правами і обов'язками у сфері публічного адміністрування; орган контролю – контролер самоврядування, який здійснює нагляд за правомірністю, ефективністю, економічністю і результативністю управління та користування майном самоврядування,

а також довірчого управління державним майном, за виконанням бюджету самоврядування та використанням інших грошових ресурсів.

Рада самоврядування складається з демократично обраних у встановленому законодавством порядку представників громади самоврядування – членів ради самоврядування. Рада на строк своїх повноважень з числа членів ради обирає мера самоврядування і за його пропозицією призначає одного або декілька заступників мера. Рада здійснює свої повноваження колегіально на засіданнях ради самоврядування. Питання для засідань ради самоврядування готуються комітетами ради самоврядування, а також комісіями на їх засіданнях, фракціями і групами членів ради на нарадах, членами ради, контролером самоврядування, мером самоврядування та директором адміністрації самоврядування. Рада самоврядування не рідше одного разу на рік у встановленому регламентом порядку повинна представити громаді самоврядування публічний звіт про свою діяльність. Звіт від імені ради самоврядування представляє мер. Засідання ради відбуваються у разі необхідності, але не рідше ніж кожні 3 місяці [2].

Директор адміністрації самоврядування підвладний раді самоврядування, підзвітний раді самоврядування та меру. Він призначається на посаду за поданням мера радою на строк її повноважень на підставі політичної (особистої) довіри. Контролер самоврядування приймається на посаду за конкурсом, він зобов'язаний мати вищу університетську освіту і не менше ніж трирічний стаж роботи у фінансовій, економічній сфері, у сфері юриспруденції, аудиту, контролю або публічного адміністрування. Контролер підзвітний раді самоврядування [2].

Сянунія є філією адміністрації самоврядування, які діють на певній частині території самоврядування. Їх число, найменування, межі території, яка обслуговується нею, і передані сянунії функції юридичної особи (адміністрації самоврядування) своїм рішенням встановлює рада самоврядування. Главою сянунії є староста, який є державним службовцем кар'єри. Староста призначається на посаду і звільняється з посади директором адміністрації самоврядування у конкурсному порядку. Конкурсна комісія претендентів на посаду старости формується у складі 7 членів, не менш ніж 3 і не більше ніж 4 члени цієї комісії повинні бути представниками громад населених пунктів обслуговується цієї сянунією території – старійшинами [2].

Первісно адміністративний нагляд за законністю діяльності місцевих органів влади відповідно до Закону «Про представників уряду» від 1 липня 1993 р. покладався на представників уряду. Законом «Про зміни і доповнення до закону «Про управління повітом» і про відміну закону «Про представників уряду» від 25 лютого 1997 р. ці функції були передані управлінню керуючого повітом. Але в травні 1998 р. був прийнятий закон «Про адміністративний нагляд за місцевими органами влади», яким відновлювався інститут представників уряду. Представник уряду вносить рішення щодо законності рішень ради самоврядування або її

правління, розпоряджень мера, рішень контролера самоврядування, наказів адміністратора або старости, складаючи мотивоване подання керівнику інституції самоврядування або припиняючи своїм розпорядженням виконання правового акту [1, с. 222; 4].

Список використаної літератури

1. Децентрализация: эксперименты и реформы / под ред. Тамаша М. Хорвата в 2 т. – Будапешт: Local Government and Public Service Reform Initiative, 2000. – Т.1. – 484 с.
2. О местном самоуправлении: Закон Литовской Республики от 7 июля 1994 г. – Режим доступа: <http://www3.lrs.lt>
3. Об управлении уездом: Закон Литовской Республики от 15 декабря 1994 г. – Режим доступа: <http://www3.lrs.lt>
4. Об административном надзоре за самоуправлениями: Закон Литовской Республики от 14 мая 1998 г. – Режим доступа: <http://www3.lrs.lt>

Віталій БАШТАННИК

*к. держ. упр. доц., доцент кафедри
права та європейської інтеграції
ДРІДУ НАДУ*

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ТРАНСФОРМАЦІЇ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

В умовах реформування українського суспільства особливого значення набуває удосконалення, раціоналізація та формування чіткого механізму правового регулювання державно-управлінських відносин. Органи влади у державі виконують як функції керівництва, управління та координації вольових дій людей, так і впливають на формування таких суспільних відносин, в яких владні структури виступають вищим авторитетом, добровільно чи вимушено визнаним усіма членами суспільства, що проживають на території країни. Цілеспрямований вплив держави на суспільні відносини та раціоналізація взаємодії владних структур і суспільних груп складають нині основний зміст державного управління в Україні. Влада – комплексна категорія, що уособлює: по-перше, відносини між людьми; по-друге, здатність досягати поставленої мети; по-третє, спроможність соціально-політичної системи забезпечувати виконання прийнятих нею рішень; по-четверте, можливість та здатність проводити свою волю; по-п'яте, спосіб самоорганізації людської спільноти, заснованої на розподілі функцій управління й виконання. Саме в інтегративному розумінні владних функцій формується система, що складається із суб'єктів влади, об'єктів влади, правових умов та засобів взаємодії суб'єктів та об'єктів влади. Актуалізуючи політичний аспект влади, доцільно визначити державну владу як реальну спроможність суспільного суб'єкта проводити свою волю у державній політиці та

правових нормах, наголошуючи на інтегративній ролі державної влади у суспільстві та ролі державних структур у процесі становлення громадянського суспільства, за умов чого предметно реалізується процес гуманізації влади. На нашу думку, трансформація державного управління – це процес якісного удосконалення системи органів влади, їх раціональна побудова та взаємодія, ефективний взаємозв'язок із зовнішнім середовищем через законодавчо встановлені процедури та повноваження. У процесі трансформації державного управління є можливість виокремлювати окремі етапи та складові. Втім, досить часто в Україні раніше спостерігався процес квазі-трансформації через зміни структури, підпорядкування, сфери повноважень, надання особливих статусів тощо, й при цьому не відбувалося якісних перетворень, зміни принципів, удосконалення управлінських процедур.

Переважає більшість наукових розробок вітчизняних і зарубіжних учених, викладені у них теоретичні засади реформування в системі державного управління свідчать про те, що в науковій літературі досить повно відображено питання удосконалення державного управління у різних сферах. Але теоретико-методологічний аналіз сутності, особливостей та перспектив реформування державного управління в контексті європейських інтеграційних процесів до цього часу не був предметом спеціального наукового дослідження, і загалом стан дослідження реформування державного управління не можна вважати достатнім. Особливості впливу сучасних європейських інтеграційних процесів на національні системи державного управління зумовлені комплексом факторів. До найголовніших з них належить, по-перше, те, що на етапі суспільно-політичних реформ в Україні остаточно ще не сформована система зовнішньо- та внутрішньополітичних пріоритетів розвитку держави. Концептуальні засади багатовекторності і стратегічного партнерства як імперативу політики Української держави на цей час не сформовані в адміністративно-політичному й суспільному сприйнятті як цілісна програма національного розвитку, а наявні на сьогодні законодавчі акти системно не вирішують базового завдання управління на центральному рівні – визначення алгоритму інтеграційного процесу.

По-друге, нині стала очевидною загальна тенденція до посилення ролі держави як суб'єкта політичної влади та одночасного зменшення її ролі як безпосереднього суб'єкта в системі міжнародних відносин, що негативно позначається на формуванні політики інтеграції до вже існуючих міжнародних організацій і міждержавних утворень. Такий феномен у науці державного управління дотепер не досліджувався, що пояснюється політичними факторами, зміною геополітичної ситуації, трансформацією системи міжнародних організацій. Разом з тим малодослідженою є й проблема раціоналізації правовідносин у системі наддержавних інтеграційних процесів на рівні «країни-члени наддержавних інтеграційних об'єднань». По-третє, в науці державного управління практично не досліджено роль і місце громадянина національної держави в процесі

формування системи наддержавного управління, що призводить до кризи управління як на національному та регіональному рівнях, так і на рівні наддержавних структур, оскільки дедалі більша опосередкованість управління, домінування механізму делегованих повноважень в управлінні за умов збереження застарілих концепцій суспільного управління нівелює саму ідею людських спільнот як мету інтеграції.

Дослідження теоретико-методологічних засад становлення системи державного управління в Україні, тенденцій та особливостей впливу сучасних європейських інтеграційних процесів на національні системи державного управління засвідчило, що в Україні за основу побудови вітчизняної правової системи взято європейську гуманістичну концепцію, а людина (конкретна фізична особа) визнається найбільшою соціальною цінністю. Разом з тим історико-теоретичний аналіз дав змогу актуалізувати сучасний формат методологічного забезпечення державного управління, який полягає в системному дослідженні реформування державного управління в Україні в контексті розвитку європейських інтеграційних процесів відповідно до принципово нових умов державотворення – гуманізації державного управління у форматі ідеологеми «держава для людей» та формування національного ідеологічного концепту «Україна – європейська держава».

У концептуальному розумінні структура дослідження правових засад реформування державного управління потребує вирішення таких завдань: аналіз історико-теоретичних засад розвитку управління на різних рівнях у межах національної держави, визначення історичних тенденцій формування правової основи публічного адміністрування в Україні як самостійного напрямку науки державного управління; систематизація європейського досвіду раціоналізації відносин у системі державного управління з використанням сучасної методології наукового дослідження, що спрямована на узагальнення правил і процедур формування структур управління на всіх рівнях у країнах-членах Європейського Союзу; формулювання дефініцій суб'єктів публічно-владних відносин через завдання, цілі, принципи, компетенції інститутів політичної влади, а також з'ясування місця принципів державно-управлінської діяльності у системі повноважень органів публічного адміністрування в Україні; порівняльний аналіз принципів діяльності суб'єктів державної політики з принципами організації діяльності владних структур зарубіжних країн; дослідження впливу інститутів суспільних відносин на розвиток України як демократичної правової держави.

СЕКЦІЯ 1 АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Світлана АНІКЄЄВА

*заступник начальника відділу
правового забезпечення, корпоративних прав
та відносин власності виконавчого апарату
Дніпропетровської обласної ради*

ЗАКОНОДАВЧІ ОСНОВИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Історія місцевого самоврядування своїми витокami сягає періоду XI-XV ст., коли в Європі існували князівства, герцогства, міста та інші місцеві форми урядування. З розвитком торгівлі зростали в першу чергу міські громади, багато з яких отримали статус напівсуверенних і таким чином заклали основу місцевої автономії. Місцеве самоврядування в його сучасному розумінні з'явилося в середині XIX ст. Термін «місцеве самоврядування» був введений пруським юристом Рудольфом Гнейстом для управління на місцях, при якому територіальні громади були наділені правом самостійно (в межах законів) вирішувати місцеві справи.

Місцеве самоврядування в Україні пройшло тернистий шлях. На відміну від більшості європейських держав на території України поряд з вічовим правлінням існувала сотська система. Проїшла Україна і через козацтво, коли рішення місцевого значення приймалися громадою. За радянських часів такого поняття взагалі не існувало. І тільки з одержанням Україною суверенітету у 1991 р. можна говорити про початок розвитку і становлення системи місцевого самоврядування. А з прийняттям Конституції України 1996 р., місцеве самоврядування набуло нового змісту.

Питанням місцевого самоврядування присвячений розділ XI Конституції України. Її норми-принципи складають правову основу місцевого самоврядування в Україні і закріплюють найважливіші відносини, які виникають у процесі його організації і функціонування, зокрема, територіальну організацію місцевого самоврядування, порядок та форми його здійснення, порядок формування та використання комунальної власності, гарантії самоврядних прав територіальних громад.

Поряд з Конституцією України правову основу місцевого самоврядування становить система нормативно-правових актів, що регламентують його організацію і функціонування, зокрема, закони України, відповідні акти Президента України і Кабінету Міністрів України, акти органів місцевого самоврядування та акти, прийняті на місцевих референдумах. Певною особливістю вітчизняного

законодавства є наявність типових нормативних актів, тобто правових документів, які регламентують організаційні питання діяльності однорідних органів публічної влади та їх посадових осіб. Прикладами таких актів можуть слугувати типові положення про окремі структурні підрозділи центральних і місцевих органів виконавчої влади (наприклад, Типове положення про управління юстиції, Типове положення про службу охорони праці та ін.). Важливим і необхідним елементом правової основи місцевого самоврядування виступають нормативні акти місцевого самоврядування – рішення органів місцевого самоврядування та місцевих референдумів.

Ці акти виступають своєрідним засобом саморегуляції територіальної громади, системи місцевого самоврядування, а можливість їх прийняття прямо передбачена Конституцією України, стаття 144 якої визначає, що органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими для виконання на відповідній території [1]. Предметом цих актів можуть бути окремі питання статусу органів та посадових осіб місцевого самоврядування, організації їх діяльності, управління комунальною власністю, участі громадян, їх об'єднань у реалізації повноважень місцевого самоврядування тощо. Однак, не зважаючи на все вищезазначене, життя підказує, що сьогодні правова база діяльності органів місцевого самоврядування частково потребує детальної ревізії, частково – переробки й уточнення.

Суть правової автономії органу місцевого самоврядування полягає у наявності власних повноважень. Вони мають бути повними, виключними, тобто такими, які б не належали одночасно іншим органам. Але маємо інститут делегованих повноважень, тобто ради зобов'язані делегувати частину своїх повноважень державним адміністраціям. Суть організаційної автономії полягає в тому, що органи місцевого самоврядування повинен мати можливість самі визначати свою структуру та фінанси, які б відповідали місцевим потребам. Але, як можна назвати прийняття Кабінетом Міністрів України постанови від 03.05.1999 р. № 758 «Про нову редакцію додатків 1-5 до постанови Кабінету Міністрів України від 3.12.1997 р. №1349 «Про фінансове забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування», якою визначено штати? Суть фінансової автономії місцевого самоврядування полягає у праві органів місцевого самоврядування на володіння та розпорядження власними коштами. Але існуюча бюджетна система не забезпечує цього. Потребує подальшого розвитку земельне законодавство, зокрема в частині повноважень місцевих рад.

За класичною схемою органи місцевого самоврядування формуються з ради та виконавчого органу. Однак законодавство не передбачає такої моделі для районних та обласних рад. Це породжує масу питань щодо встановлення меж повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій.

Також, існує потреба посилення кадрової основи органів місцевого самоврядування. Не тільки слід приймати закони про посилення боротьби з корупцією, а й розглянути питання щодо соціального захисту державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, системи оплати їх праці, питання удосконалення рівня підготовки та підвищення кваліфікації службовців.

Цей перелік можна продовжувати. Деякі суперечності вдається долати завдяки роботі в цьому напрямі Конституційного Суду України: щодо відповідності Конституції нормативно-правових актів. Але вихід слід шукати в подальшому розвитку і вдосконаленні законодавчої бази функціонування органів місцевого самоврядування.

1. Конституція України. – К., 1996.

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

Людмила МУРКОВИЧ

здобувач кафедри державного управління та місцевого самоврядування ДРІДУ НАДУ

ПРАВОВИЙ СТАТУС ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ В УКРАЇНІ: КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ

Створення ефективного управлінського механізму виводить на перше місце необхідність визначення правового статусу територіальної громади як первинного суб'єкта місцевого самоврядування в Україні. Наукова теорія територіальних спільнот тісно пов'язана із задоволенням соціальних потреб населення через забезпечення реалізації права на здійснення самоврядування, реальної участі громадян у вирішенні питань місцевого значення, а також із економічними аспектами, зокрема, щодо управління об'єктами комунальної власності, формуванням місцевого господарства. Тому вирішення багатьох організаційних та функціональних проблем життєдіяльності територіальних громад тісно пов'язане із вивченням різних аспектів правового статусу даного виду соціальної спільноти.

Гарантоване ст. 143 Конституції України право територіальної громади на самоврядування забезпечується правом кожного громадянина України брати участь у місцевому самоврядуванні. Ст. 3 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» встановлює, що громадяни України реалізують своє право на участь у місцевому самоврядуванні незалежно від їх раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, терміну проживання на відповідній території, за мовними чи іншими ознаками.

Закріплення територіальної громади на конституційному рівні первинним суб'єктом місцевого самоврядування повністю відповідає історичним традиціям українського народу. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» територіальна громада – це жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, селищ, що мають єдиний адміністративний центр. Водночас, різні підходи до визначення правового статусу територіальної громади, закладені в Конституції України та Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», потребують проведення теоретичного дослідження стосовно деталізації його змісту. Розробка узагальненого наукового поняття правового статусу територіальної громади як суб'єкта місцевого самоврядування та його структурних елементів, у зв'язку з цим, набуває першочергового значення.

Правовий статус у науковій літературі визначається у широкому та вузькому сенсі. Звужене тлумачення правового статусу пов'язане із розумінням його як юридично закріпленого положення суб'єкта у суспільстві, що виражається у системі статутних прав та обов'язків. Крім цього, до правового статусу пропонують включати також загальну правоздатність, гарантії прав, законні інтереси, юридичну відповідальність тощо. Так, на думку А. Ливеровського, найбільш «класична» структура статусу суб'єкта права включає права, обов'язки, гарантії та відповідальність [4, с. 90]. У структурі конституційно-правового статусу будь-якого суб'єкта Н. Богданова виділяє: місце у суспільстві та державі, соціально-політичну роль та призначення; загальну правоздатність; права та обов'язки чи компетенцію та відповідальність; гарантії стійкості та реальності правового стану суб'єктів [1, с. 18].

Зважаючи на етимологічну схожість слів «статус» та «положення», більшість науковців вважають їх синонімами і, відповідно, не розмежовують, тому що у такому розділенні немає особливої необхідності, оскільки полісемантичність, смислове подвоєння терміну не сприяє її чіткому сприйняттю та аналізу [6, с. 232]. Таку ж позицію займає О. Скакун, для якої правове становище особи та юридичний статус громадянина є рівнозначними термінами [5, с. 377].

Іншої думки дотримується Б. Дамдінов, який вважає, що правові стани суб'єктів права можна поділити на загальний, спеціальний правовий статус та правове положення [3, с. 15 – 16]. Цьому поділу відповідає класифікація правових станів залежно від критерію галузевої належності джерел та обсягу правового регулювання на конституційний, конституційно-правовий та правовий. Конституційний статус визначається нормативними характеристиками, закріпленими у Конституції або конституційних законах, для суб'єктів одного типу він є загальним. Конституційно-правовий статус є ширшим за змістом і включає в себе характеристики, що містяться окрім Конституції, у нормах інших джерел державного права (спеціальний правовий статус).

Правовий статус характеризується найбільшою широтою параметрів і визначається джерелами різних галузей права.

Надання територіальним громадам загального правового статусу пов'язане із прийняттям Конституції України і закріпленням у ній системи місцевого самоврядування та визначення його параметрів. На думку М. Видріна, конституційне забезпечення статусу територіальних колективів об'єктивно визначено рядом факторів, серед яких найбільш важливим є те, що колективи жителів мають якості первинного соціального суб'єкта влади та управління на місцевому рівні [2]. Загальний статус територіальних громад, як учасників правових відносин та суб'єктів публічного права, є узагальненим і однаковим для всіх громад незалежно від їх рівня. Також щодо територіальної громади можна виділити спеціальний правовий статус, пов'язаний з її вступом у конкретні правовідносини щодо участі в місцевих виборах, місцевому референдумі, місцевих ініціативах, громадських слуханнях, зборах мешканців тощо. Третій вид правового статусу проявляється у тому, що територіальна громада, будучи суб'єктом публічного права, також може брати участь і в інших правовідносинах, наприклад, цивільних, адміністративних, земельних, екологічних тощо.

Зважаючи на вищезазначене, правовий статус територіальної громади є інструментом, який дозволяє систематизувати норми щодо її діяльності і приводить їх у стійкий стан. Кількісно-якісні характеристики, через які визначається обсяг її прав та обов'язків, становлять зміст правового статусу територіальної громади, як суб'єкта відносин у сфері місцевого самоврядування. Широке трактування правового статусу територіальної громади дозволяє визначити його як систему законодавчо встановлених державою прав та гарантій, обов'язків щодо здійснення місцевого самоврядування у межах відповідного населеного пункту.

Список використаної літератури

1. Богданова Н.А. Категория статуса в конституционном праве / Н. А. Богданова // Вестн. Моск. ун-та. – 1998. – № 3. – (Сер. «Право»). – С. 14 – 18.
2. Выдрин М.В. Территориальный коллектив как субъект местного самоуправления (государственно-правовые аспекты). – Режим доступа: <http://law.edu.ru>. – Загл. с экрана.
3. Дамдинов Б. Д. Теоретические проблемы правового статуса субъекта Российской Федерации / Б. Д. Дамдинов // Сибирский юридический вестник. – 2002. – № 3. – С. 15 – 16.
4. Ливеровский А.А. О статусе субъекта Российской Федерации / А. А. Ливеровский // Правоведение. – 2000. – № 2. – С. 82 – 95.
5. Скакун О.Ф. Теория держави і права : підруч. / О. Ф. Скакун. – Х.: Консум, 2001. – 656 с.
6. Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2001. – 776 с.

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПІЛЬГОВИХ ПАСАЖИРСЬКИХ ПЕРЕВЕЗЕНЬ ЯК ФУНКЦІЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВЧОЇ БАЗИ В УКРАЇНІ

Соціальна сфера є важливою складовою перспективного розвитку нашої держави. Особливої актуальності це питання набуває в умовах сьогодення, адже одним із завдань Програми економічних реформ в Україні є підвищення ефективності управлінських рішень у системі соціальної підтримки населення [1]. Важливим аспектом реформування у сфері соціального захисту населення виступає формування вітчизняної системи автоматизації обліку наданих соціальних пільг (транспортних, послуг зв'язку, житлово-комунальних тощо). Досвід країн Європейського Союзу (Литва, Польща) та країн пострадянського простору (Росія, Молдова, Киргизстан) переконує в тому, що транспортна складова є найбільш популярною та затребуваною населенням із численних програм соціального захисту населення.

Згідно статті 89 і статті 102 Бюджетного Кодексу України витрати місцевих бюджетів на компенсаційні виплати за пільговий проїзд окремих категорій громадян фінансуються за рахунок субвенцій з Державного бюджету України. Місцеві бюджети виплачують компенсації за проїзд пільговиків підприємствам, що надають транспортні послуги. На компенсацію транспортних пільг Державним бюджетом виділяється близько 0,11% ВВП. Місцеві бюджети отримують субвенції з Державного бюджету, в основному, для покриття пільг за соціальною ознакою. Для компенсації пільг за професійною ознакою фінансування розподіляється по відповідних міністерствах, відомствах тощо.

Згідно даних міністерства соціальної політики України у 2008 році домогосподарствами було отримано 896 млн. гривень у вигляді транспортних пільг. Майже 5 млн. домогосподарств користувалися транспортними пільгами (табл.1).

Таблиця 1

Розподіл транспортних пільг за місцем проживання

Міське населення		Сільське населення	
Кількість домогосподарств	Отримані пільги, (млн. грн.)	Кількість домогосподарств	Отримані пільги, (млн. грн.)
4,205,337	791.7	792,193	104.2

Як видно із таблиці 1, лише 15,8% транспортних пільговиків проживають в сільській місцевості, а переважна більшість пільговиків

84,2 % – мешкають у містах. Очевидно, що забезпечення пільгових пасажирських перевезень є виключно функцією виконавчих органів міських рад, тобто функцією муніципалітету. Це висновок підтверджують і наступні статистичні дані (табл. 2).

Таблиця 2

Розподіл транспортних пільг за типом транспорту

Транспорт міський та місцевого значення		Міжміський транспорт	
Кількість домогосподарств	Отримані пільги, (млн. грн.)	Кількість домогосподарств	Отримані пільги, (млн. грн.)
4,914,486	876,3	181,219	15.4

Як видно із таблиці 2., переважна більшість (98%) спожитих пільг щодо перевезення пасажирів – це пільги на проїзд в міському транспорті і транспорті місцевого значення. Тільки 2% пільг становлять пільгові перевезення пасажирів міжміським транспортом. Таким чином, можна припустити, що транспортна складова в системі соціальних пільг є найбільш затребуваною та найбільш витратною статтею для бюджетів всіх рівнів, а тому вимагає негайного реформування.

Досвід європейських країн показує, що у більшості з-них реформування транспортних пільг було обумовлене дефіцитом фінансування, що є найбільш характерним явищем для держав з перехідним станом економіки [2]. Важливою складовою реформування системи транспортних пільг є удосконалення законодавчої бази. Переважно всі країни (Росія, Молдова, країни Балтії, Польща, Словенія) застосували такі заходи:

- зменшення пільг по соціальній ознаці (як кількості категорій пільговиків, так і розмір пільгової знижки);
- значне скорочення чи ліквідація пільг за професійною приналежністю (у деяких країнах збереглися пільги тільки для працівників транспортної галузі);
- регулювання всіх транспортних пільг здійснюється на основі одного закону;
- децентралізація пільг на проїзд у транспорті (функції адміністрування та фінансування транспортних пільг частково чи повністю було передано місцевим органам влади).

Підсумовуючи, слід зазначити, що забезпечення пільгових пасажирських перевезень є окремою функцією органів місцевого самоврядування з реалізації програм соціального захисту населення. При цьому ключовим моментом щодо підвищення ефективності діяльності органів влади у цій сфері є удосконалення існуючої в Україні законодавчої бази. Перспективним вбачається здійснення таких першочергових заходів:

– регулювання транспортних пільг одним законодавчим актом (розробка та прийняття Закону України «Про транспортні пільги в Україні»);

– скорочення кількості категорій пільговиків як за професійною ознакою, так і за соціальною ознакою (необхідно домінуючий безкоштовний проїзд замінити диференційованою системою залежно від категорії пільговика);

– часткове делегування відповідальності за регулювання і фінансування транспортних пільг місцевим бюджетам (у Литві існують пільги лише в транспорті місцевого значення);

– розробка та впровадження системи обліку спожитих пільг (за допомогою електронних соціальних карток чи пластикових жетонів багаторазового використання).

1. Програма економічних реформ на 2010–2014 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua>. – Назва з екрану.

2. Орлова І. Реформування транспортних пільг в Україні з урахуванням міжнародного досвіду: матер. семінару «Представлення та обговорення проміжних результатів впровадження та оцінки пілотних проектів соціальної допомоги». – Режим доступу: <http://www.case-ukraine.com.ua>. – Назва з екрану.

Ігор ПАВЛОВ

здобувач кафедри державного управління та місцевого самоврядування ДРІДУ НАДУ

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗДІЙСНЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В МІСТАХ УКРАЇНИ З РАЙОННИМ ПОДІЛОМ

Управління містом, яке має районний поділ, вимагає формування працездатної і розгалуженої управлінської системи, що здатна забезпечити з одного боку керованість такого потужного соціально-економічного утворення та, з іншого, реалізацію самоврядних основ демократичного життя територіальної громади. Дуже часто прагнення створити таку збалансовану систему наражається на численні незгодженості між жорсткою управлінською ієрархією та самоврядною горизонталлю. Прагнення надати пріоритет першому чи другому може призвести як до крайності або до жорсткого адміністрування й повного ігнорування інтересів територіальної громади, або до утворення багатьох центрів влади, що дестабілізує ситуацію у населеному пункті.

В Україні існує, по суті, три моделі організації місцевого самоврядування у містах з районним поділом. Перша – у Києві та

Севастополі, де на рівні районів у місті існують районні державні адміністрації та районні ради; друга – в містах з районним поділом, де утворено районні у місті ради; третя – де такі ради не утворювали. Кожна з цих моделей має як позитивні, так і негативні сторони. І якщо перша є безальтернативною, то в інших містах мають обирати між другою і третьою. Часто такий вибір робиться під впливом суто суб'єктивних політичних факторів.

Головною проблемою, в процесі вибору оптимальної моделі управління на рівні районів міста полягає не в тому, щоб зробити вибір між децентралізацією і централізацією, а в тому, щоб встановити необхідний і доцільний баланс між ними, який би адекватно відповідав реальним соціально-економічним та політичним умовам ефективного розвитку конкретної громади. На підставі аналізу вітчизняної практики організації місцевого самоврядування у 26 містах України з районним поділом встановлено наявність таких підходів щодо побудови оптимальної моделі управління районами міста:

- ліквідація (або відсутність) районних рад як органів місцевого самоврядування; створення районних адміністрацій та інших структур виконавчих комітетів рад; управління містом як єдиною цілісною системою; міська територіальна громада є суб'єктом місцевого самоврядування і в цьому випадку управління майном та фінансовими ресурсами здійснює міська рада;

- продовження функціонування районних у містах рад та їх виконавчих органів – як один із засобів наближення до людей; наділення цих органів певними повноваженнями та ресурсами; надання жителям районів у містах статусу самостійного суб'єкта права власності.

В процесі побудови оптимальної моделі управління районами в містах, на наш погляд, найважливіше значення мають принципи та методи ефективної взаємодії органів державної влади, представницьких і виконавчих органів місцевого самоврядування та органів самоорганізації населення у межах району. До основних напрямів такої взаємодії може бути віднесено:

– інформування громади про діяльність органів публічної влади, вирішення місцевих проблем, можливості отримання адміністративних послуг тощо;

– обов'язкове погодження проектів розпоряджень міського голови, голови районної ради, рішень сесії, інших розпоряджень з боку місцевої влади з усіма зацікавленими суб'єктами управління;

– удосконалення положення про громадські слухання в напрямку спрощення організації їх проведення, чіткого визначення переліку питань і розширення обов'язкового складу учасників таких слухань;

– широке залучення місцевого населення (особливо органів самоорганізації населення, неурядових організацій) до розробки стратегії розвитку відповідного району з урахуванням його особливостей та узгодження цієї стратегії зі стратегічним розвитком міста;

– проведення на постійній основі спільного навчання депутатів місцевих рад і посадових осіб органів публічної влади району з метою підвищення їх фахового рівня та розвитку моделі корпоративного управління.

Вибір найбільш оптимальної моделі здійснення місцевого самоврядування в містах з районним поділом крім орієнтації на перелічені методи ефективної міжсуб'єктної взаємодії має спиратися на наступні принципи:

- 1) швидкості реагування чинної системи місцевого самоврядування на рівні районів міста на зміни у внутрішньому й зовнішньому середовищі;
- 2) забезпечення якості надання адміністративних і муніципальних послуг членам територіальної громади;
- 3) відповідальності та звітності;
- 4) інтегрованості районного рівня управління до загальноміської системи місцевого самоврядування;
- 5) участі громадськості у прийнятті рішення про модель організації місцевого самоврядування та управлінні життєдіяльністю районів у місті;
- 6) простоти альтернативних (нових) організаційних структур на рівні районів у місті.

За умов дотримання зазначених принципів, на наш погляд, буде забезпечена повноцінність місцевого самоврядування в містах з районним поділом.

Леся СОБЧЕНКО

головний спеціаліст

інформаційно-аналітичного

відділу Рівненського міськвиконкому

ПРАВОВА ОСНОВА ФУНКЦІОНУВАННЯ ОРГАНІВ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ В УКРАЇНІ

Конституція України визнає народ єдиним джерелом влади. Саме на цьому положенні базується створення та функціонування в державі як неурядових організацій, так і органів місцевого самоврядування та органів самоорганізації населення. У статті 5 Конституції зазначено, що народ, як єдине джерело влади, здійснює її безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Стаття 7 Конституції гарантує громадянам право на місцеве самоврядування, а стаття 140 більш чітко її розтлумачує та визначає місцеве самоврядування як право жителів населених пунктів об'єднуватись у територіальну громаду заради вирішення питань місцевого значення [2, с. 3].

В цілому, органи місцевого самоврядування, громадські об'єднання та органи самоорганізації населення можна було б об'єднати єдиним терміном – громадські об'єднання, але ж законодавство України розділяє

дані види проявів бажань громадськості об'єднуватись у різні форми організацій заради вирішення певних потреб та прагнень. Так, функціонуванню громадських організацій та політичній партії призначена стаття 36 Конституції України, в якій зазначається, що «громадяни України мають право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, за винятком обмежень, встановлених законом в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей [2, с. 8].

Своє більш чітке визначення така форма прояву прагнень громадян об'єднуватись у спільноти заради вирішення певних проблемних питань як «органи самоорганізації населення» знайшла у відповідному Законі України від 2001 року. Даний закон визначає органи самоорганізації населення (далі – ОСН) як «представницькі органи, що створюються жителями, які на законних підставах проживають на території села, селища, міста або їх частин, для вирішення завдань, передбачених цим Законом» [1]. Таке нібито чітке визначення, в той же час не надає розуміння відмінності даних органів від скажімо громадських організацій. Не повною мірою у законі виписані і повноваження органів самоорганізації населення та їх взаємодія з органами місцевого самоврядування. Через це, така, на перший погляд ефективна форма громадської участі в управлінні державними справами, в Україні розвивається досить повільно.

Закон України «Про органи самоорганізації населення» визначає, що органами самоорганізації населення є будинкові, вуличні, квартальні комітети, комітети мікрорайонів, комітети районів у містах, сільські, селищні комітети [1, с.2], а їх основними завданнями є:

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

Слід зазначити, що це є досить загальним визначенням, яке не допомагає чітко відокремити діяльність органів самоорганізації населення від громадських організацій та органів місцевого самоврядування.

Органи самоорганізації населення — це досить специфічні утворення, які поєднують у собі риси як органів місцевого самоврядування, так і громадських організацій. Вони мають багато спільних рис, і саме тому, їх чітке визначення у відповідному законодавстві є важливою складовою їх успішного створення та функціонування в країні.

Як зазначають окремі фахівці, з органами публічної влади орган самоорганізації населення пов'язує те, що вони приймають участь у вирішенні питань місцевого значення, що передбачає наявність у органу

самоорганізації населення певних повноважень, якими їх наділяє орган публічної влади – міська рада; а також те, що органи самоорганізації населення здійснюють свої повноваження в межах відповідної території. В той же час подібно до громадської організації органи самоорганізації населення працюють на громадських засадах, їх діяльність базується на засадах добровільності щодо взяття на себе окремих повноважень публічної влади [4].

Автори вищенаведеного твердження пропонують розділяти органи самоорганізації населення міста на три групи:

- органи самоорганізації населення населених пунктів. До них відносяться селищні комітети. Ці комітети створюють жителі селищ, що перебувають в адміністративних межах населеного пункту, у нашому випадку, міста.

- органи самоорганізації населення районів у містах, жителі яких утворюють територіальну громаду, яка, проте, не виступає самостійним суб'єктом місцевого самоврядування;

- органи самоорганізації населення, що створюються частиною жителів населеного пункту, – будинкові, вуличні, квартальні комітети, а також комітети мікрорайонів.

Враховуючи певну законодавчу плутанину, у вітчизняних наукових працях також немає чіткого розуміння визначення, форм та ролі органів самоорганізації населення. Деякі автори зазначають, що найбільш активним проявом органів самоорганізації населення в Україні є ОСББ (Об'єднання співвласників багатоквартирного будинку), а деякі навпаки розділяють ОСН та ОСББ. До таких авторів належать і автори праці під назвою «Можливості органів самоорганізації населення та ОСББ для захисту Ваших прав» [3]. Вони надають таке визначення ОСН: *Органи самоорганізації населення* – це добровільне об'єднання громадян за територіальною ознакою (ОСН може бути створений на базі багатоквартирного будинку, вулиці, кварталу або мікрорайону). ОСН є юридичною особою, має свідоцтво про державну реєстрацію, розрахунковий рахунок, печатку та власність. А ОСББ (об'єднання співвласників багатоквартирного будинку) автори визначають як юридичну особу, що створена власниками квартир та приміщень будинку для спільного управління й утримання будинку та для спільного використання загального майна. ОСББ є неприбутковою організацією, яка має печатку та банківський рахунок і може укладати цивільно-правові договори, відповідаючи за своїми зобов'язаннями своїм майном (але не особистим чи спільним майном своїх членів) [3, с. 5-7].

Виходячи з вищенаведених визначень також не є зрозумілим: чи є ОСББ проявом та формою органів самоорганізації населення чи це окрема форма, як на тому наголошують автори вищезазначеної праці.

Отже, для ефективного функціонування органів самоорганізації населення в Україні необхідно більш чітко визначити їх правовий статус, основні функції, повноваження та завдання, а також чітко відокремити

дані органи та їх діяльність від органів місцевого самоврядування в системі яких вони функціонують, та від завдань, функцій і повноважень громадських організацій. Лише після цього в Україні розпочнеться дійсне ефективне функціонування та розвиток органів самоорганізації населення, що сприятиме розвитку території та країни в цілому.

Список використаної літератури

1. Закон України «Про органи самоорганізації населення» // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2001, N 48, ст. 254

2. Конституція України // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – №30.

3. Можливості органів самоорганізації населення та ОСББ для захисту Ваших прав. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ucipr.kiev.u>. – Назва з екрану.

4. Органи самоорганізації населення в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gorsoviet.ua/funds/isp.ua>. – Назва з екрану.

Тетяна СТАДНИЧЕНКО

*аспірант кафедри права
та європейської інтеграції
ДРІДУ НАДУ*

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ СТАНОВЛЕННЯ МІСЦЕВОЇ ДЕМОКРАТІЇ В УКРАЇНІ ЯК СКЛАДОВОЇ ПРОЦЕСУ ЄВРОПЕЇЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Формування системи принципів організації діяльності самоврядних структур в умовах трансформації політичної системи виступає важливим питанням політичного життя і політичної стабільності української держави, основною передумовою становлення громадянського суспільства, сприяє консолідації соціальних груп, забезпеченню політичної безпеки країни. Реалізація демократичних принципів в діяльності органів місцевого самоврядування слугує загальному розвитку демократії та інтеграції суспільних відносин у країні. У сучасних умовах розвиток самоврядних структур управління в українській державі виступає як важливий засіб реалізації комплексу пріоритетів державної політики: забезпечення ефективного управління на центральному і регіональному рівнях, створення умов соціального партнерства, стратегічне реформування державного управління, інтеграція України до європейських економічних, політичних структур та європейського правового простору. При цьому демократичне управління в аналізованій системі інтегрує інтереси соціальних груп та реалізує функцію суспільної адаптації державно-управлінських рішень.

У сучасних умовах Україна впевнено наближається до

європейського типу самоврядування, який принципово відповідає нашим національним традиціям. Важливо сьогодні розумно підійти до світового, зокрема, європейського досвіду, проаналізувати різні моделі діяльності самоврядних структур, детермінувати позитивні й негативні риси кожної з них. Велике значення має аналіз регіональної політики європейських країн., оскільки дозволяє зрозуміти стратегію формування відносин центру, регіонів і самоврядних структур. При цьому важливо напрацювати методологію аналізу функціонування систем самоврядування, звернутися до визначальних завдань системи самоврядування. Процес політичної та соціально-економічної трансформації українського суспільства, що розпочався на зламі 80-х – 90-х років, поставив на порядок денний завдання пошуку та інституціалізації нових демократичних форм організації влади. За цей час в Україні утвердилися такі інститути як президентство та парламент, завершився процес поділу влад та формування відповідних державних структур, словом, в основних рисах відбувся перехід від радянської системи влади до представницької демократії.

Тим не менше, політична система України, її політично-правові інститути та модель організації державної влади ще далекі від оптимальних, про що свідчать не стихаючі дискусії серед політиків і науковців, а також настрої широких кіл громадськості. В центрі дискусій – проблеми вдосконалення політичної системи, вибору форм державного правління, перерозподілу компетенцій між гілками державної влади, а також між останніми та органами місцевого самоврядування. Дискутуються проблеми демократизації виборчого процесу, пошуку оптимальної для України виборчої системи, налагодження зворотного зв'язку електорату з його представниками в органах влади, та контролю за їх діяльністю. Картина буде неповною, якщо не згадати про необхідність використання досвіду західних демократій та врахування традицій українського державотворення. У кінцевому підсумку ці дискусії та настрої відбивають факт невдоволення сучасним станом розвитку демократії в Україні. Саме тому аналіз факторів, які лежать в основі цього невдоволення і докола яких обертаються вищевказані дискусії, дозволяє виділити ключовий з них – надмірне дистанціювання влади від її джерела – виборців, тобто більшої частини населення, яка впливає на її формування. Ця обставина є центральною ланкою, що послаблює всю систему демократичного суспільного управління.

Якщо в Європі місцеве самоврядування розглядається як соціальний механізм, що гарантує демократичність влади, то в Україні місцеве самоврядування – не тільки данина демократії, а й значною мірою ефективний механізм господарювання. Місцеве самоврядування (як складова суспільства) об'єктивно є в «конструктивній опозиції» до держави, особливо в питаннях захисту інтересів місцевих громад. Ця обставина вимагає або побудови складної процедури узгодження інтересів держави і територіальних громад, або посилення тиску органів

державної влади на місцеве самоврядування. Становлення та розвиток місцевого самоврядування, значною мірою, стримується не тільки внаслідок об'єктивних чинників, але і за відсутності реального суб'єкта місцевого самоврядування – територіальної громади, відсутності нових стереотипів мислення, недостатнього розуміння місцевого самоврядування як муніципальними і державними посадовими особами, так і пересічними громадянами. Український досвід свідчить, що територіальна громада є найменш захищеною в порівнянні з іншими учасниками місцевого розвитку. Вона ще не має достатнього досвіду захисту своїх інтересів, оскільки до кінця не сформувалась. Влада ж в особі місцевих лідерів не може збагнути, що при здійсненні власних повноважень в теперішніх соціально-політичних і економічних умовах безперспективним є застосування радянських методів, методів жорсткої командно-бюрократичної системи. Фактично така діяльність влади підриває економічний потенціал місцевого самоврядування.

Розбудова місцевої демократії та ефективного місцевого управління є завданням як органів місцевого самоврядування так і місцевої спільноти – територіальної громади. Цього можна досягти за обопільною згодою обох сторін як рівноправних партнерів. Але ініціатива, роль організатора безсумнівно належить органам місцевого самоврядування. Важливим інструментом підтримки цих партнерських стосунків є запровадження процедур і стандартів публічної політики, притаманних ефективним демократичним суспільствам. Із-за їх відсутності система управління гальмує демократичні перетворення, економічне зростання та людський розвиток. Метою реформування місцевого самоврядування і головним критерієм того, наскільки вдало це реформування відбувається є всебічне задоволення і надійне гарантування прав і свобод людини і громадянина. Лише місцеве самоврядування спроможне усунути існуючу відчуженість населення від влад, є одним із механізмів, який розширює права кожної людини, створює умови для правової держави, громадянського суспільства. Отже, місцеве самоврядування є ефективним засобом створення на місцевому рівні нормального середовища існування людей, розв'язання низки соціальних, економічних, екологічних та інших питань місцевого самоврядування, задоволення культурних, побутових та інших потреб і запитів населення відповідних територіальних одиниць.

Центральною проблемою правового визначення діяльності владних структур є використання застарілих організаційних механізмів самоврядного управління що не дозволяє забезпечити належну ефективність, враховувати особливості функціонування недержавного сектора економіки, тенденції демократизації управління, характерні країнам Європейського Союзу. До цього долучається й основна фінансово-економічна проблема – бюджетний процес, сучасна бюджетна система України, принципи формування державного і місцевого бюджетів не відповідають ні практиці демократичних держав ні

конституційним засадам в Україні, що не дозволяє забезпечити належну фінансову базу і належну мобільність місцевої влади. Недостатньо відпрацьований також механізм вирівнювання територіального розвитку. Таким чином, проблематика політико-правової складової розвитку системи місцевого самоврядування потребує дослідження зарубіжного досвіду діяльності самоврядних структур, напрацювання методології аналізу європейського досвіду розвитку механізмів управління соціальним розвитком на регіональному рівні. Це дозволить удосконалити концептуальні підходи до реформування регіонального управління, запропонувати напрями раціоналізації надання управлінських послуг як одного із головних завдань управлінської діяльності.

Володимир СТРОКАНЬ
здобувач кафедри державного
управління та місцевого
самоврядування ДРІДУ НАДУ

ПОВНОВАЖЕННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В СФЕРІ РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН: МІЖНАРОДНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Стосовно сфери земельних відносин повноваження місцевого самоврядування детерміновані політико-правовими особливостями державного устрою. Для більшості країн світу характерно, що у сфері земельних відносин будь-яка держава здійснює свої традиційні функції по встановленню основ державної політики у сфері регулювання земельних відносин, встановленню обмежень прав правовласників земельних ділянок, встановленню обмежень обігоздатності земельних ділянок, плануванню і переплануванню місцевості, встановленню земельних сервітутів, а також низки публічно-правових обмежень, що накладаються на власників землі в суспільних інтересах.

Проведений аналіз показав, що повноваження місцевого самоврядування у сфері земельних відносин, перш за все, виступають у формі правомочності (тобто передбачених законом можливостей учасника правовідносин (суб'єкта повноважень) здійснювати певні дії або вимагати відомих дій від іншого учасника цього правовідношення).

Сучасні підходи до визначення повноважень місцевого самоврядування у сфері земельних відносин на основі ефективних стратегій орієнтують на реалізацію принципів народовладдя, справедливості, самостійності, відповідності, ефективності, публічності, відвертості, цільового використання землі, зокрема планування у сфері землекористування, реєстрації земель, управління, адміністрування, інформації, державних і приватних прав на землю, питань орендної платні, оподаткування і ін. Узагальнення таких стратегій і рекомендацій щодо

їх застосування міститься в документах міжнародних зустрічей, проведених під егідою ООН: Самміту по землі в Ріо-де-Жанейро у 1992 р.; Другій конференції ООН по населеним пунктам (Стамбул 1996 р.); Всесвітнього самміту зі стійкого розвитку в Йоханезбурзі (2002 р.); Декларації тисячоліття ООН; та ін.

Концепція створення ефективних місцевих органів влади і надання ним можливості ефективніше вирішувати свої завдання полягає в забезпеченні стійкого розвитку населених пунктів. При цьому стійкий розвиток багато в чому пов'язують з ефективними стратегіями в управлінні землею. На порядку денному Хабітат, зокрема, наголошується: «Земля виконує найважливішу роль в забезпеченні багатьох живих систем продовольством, водою і енергією і має критичне значення для людської діяльності. У міських районах, що швидко зростають, доступ до землі все більш ускладнюється потенційно конкуруючими один з одним запитам житлового будівництва, промисловості, торгівлі, інфраструктури, транспорту, сільського господарства і необхідністю мати відкриті простори і зелені площі, а також захищати уразливі екосистеми. Зростання цін на земельні ділянки в містах і інші чинники перешкоджають людям, що живуть в умовах бідності, і іншим уразливим і малозабезпеченим групам в отриманні доступу до зручних земель, розташування яких не піддавала б жителів економічному, екологічному або медичному ризику, що обумовлюється близькістю до невдало розташованих з географічної точки зору промислових об'єктів або схильністю до стихійних катастроф» [1].

У Резолюції 25-ої спеціальної сесії Генеральної Асамблеї ООН наголошується, що для розвитку і підтримки досконалішого і комплексного управління землею урядам на відповідних рівнях, включаючи місцеві органи влади, слідує: розробляти комплексні інформаційні і картографічні системи із земельних питань; створювати, в разі необхідності, структури по забезпеченню дотримання законів і норм, що стосуються управління земельними ресурсами, з метою підвищення ефективності і дієвості дотримання цих норм і процесу оскарження; розвивати ринок землі за допомогою створення ефективної нормативно-законодавчої бази, яка охоплює екологічні проблеми і враховує різні системи володіння; розробляти з участю всіх зацікавлених сторін всеосяжні і екологічно раціональні стратегії землекористування на місцевому рівні [3].

Повноваження місцевого самоврядування, управління землею на муніципальному рівні, засноване на принципах справедливості, пов'язане з рішенням незліченних юридичних, адміністративних, соціальних, економічних, етнічних, культурних, релігійних і інших проблем. До даного переліку входять питання орендної плати, реєстрації земель, планування землекористування, інформації, управління і адміністрування, публічних і приватних прав на землю, питання оподаткування, орендної плати, фінансування і багато чого іншого. Серед найважливіших – проблема

дотримання прав громадян, особливо бідних верств населення, які менше за інших здатні захистити свої права у сфері земельних відносин.

Головним індикатором доступності землі є ціни на землю. Загальновизнаним принципом відносно цін на землю є положення про те, що держава і місцеве самоврядування мають забезпечувати доступ до придатної землі в розумному ціновому спектрі для задоволення запитів, як окремих сімей, так і приватного сектора. Одним з показників справедливих цін на землю є встановлений Програмою ООН по населених пунктах метод співвідношення цін на землю і доходів населення. Даний показник розглядається крізь призму відношення середньої ціни одного квадратного метра для добре облаштованої і необлаштованої землі середньому доходу середньостатистичної сім'ї. Добре облаштована земля має, як мінімум, інженерну інфраструктуру, в тому числі дороги, водопостачання, електропостачання, а також дренажні і каналізаційні мережі. Облаштована земля має лише дорожню інфраструктуру. Необлаштована земля представляє собою ділянки, які не обслуговуються, мають або не мають планових дозволів.

Співвідношення цін на землю і доходів населення показує не тільки наявність доступної землі для різних верств населення, але і здатність держави і місцевого самоврядування реагувати на потреби населення, що зростають, за допомогою розвитку сучасної інфраструктури. Програми ООН у сфері землекористування виходять з того, що без урахування і розгляду сукупності перерахованих чинників не можна істотно просунути у сфері ефективного управління землею. Ефективне застосування стратегій землекористування покликане, в першу чергу, задовольняти цілому спектру вимог, включаючи: гарантії права на житло, регулювання ринку землі, планування землекористування, розвиток і його контроль, управління природними ресурсами, оподаткування земель, земельні реформи і доступ до кредитів.

Важливе значення для розкриття правових підходів до встановлення повноважень місцевого самоврядування у сфері земельних відносин мають декларації Міжнародної федерації топографів (МФТ) (Декларації: Богорська (1996 р.), Батурстська (1999 р.), «Кадастр-2014» (1998 р.) та «Вихідні кадастрові системи» (2002 р.). Міжнародна федерація топографів останніми роками виробила низку стратегічних документів, призначених для формування основи кожного кадастру і земельного реєстру, які надалі для їх адаптації до місцевих умов і потреб, потребує лише деякої «адаптації» [2]. Міжнародне співтовариство акцентує увагу, перш за все, на тому, що органи місцевого самоврядування, управляючи землею, прагнучи до стійкого розвитку, мають вміло обирати інструменти і засоби для управління [2]. В Ольборзькій Хартії зокрема звертається увага на управління на основі екосистемного підходу, що містить широкий набір засобів: збору і обробки екологічної інформації, екологічного планування; механізми регулювання, економічні і комунікаційні засоби, такі як директиви, податки і плата; а також механізми, що допомагають

усвідомити наявні проблеми, включаючи участь громадськості. Пропонується встановити нові екологічно орієнтовані бюджетні системи, які зроблять управління природними ресурсами таким же економічним, як управління штучними ресурсами – грошима [2].

У міжнародних документах підкреслюється, що децентралізація управління у сфері земельних відносин, полягає, головним чином, в передачі владних повноважень по вертикалі від центрального до регіонального і місцевого рівнів управління, а також означає «горизонтальний» перерозподіл ролей – від державного сектора до приватного і до неурядових організацій. Позначені світовою спільнотою орієнтири ефективного управління у сфері земельних відносин на рівні місцевого самоврядування перетворюються конкретні механізми дій, визначених наявними повноваженнями відповідно до специфіки правової системи тієї або іншої країни.

Список використаної літератури

1. Кирюшин В.И. Экологические основы землепользования. : учебное пособие /В.И. Кирюшин. – М.: Колос, 1996. – 365 с.
2. Молен П.В. Специалисты по земельным вопросам ратуют за реформы /П.Молен// «Дебаты Хабитат». Том 9. № 4. Электронный ресурс: Режим доступа : <http://www.unhabitatmoscow.ru/debaty/debat>. – Название с экрана.
3. Резолюция 25-ой специальной сессии Генеральной Ассамблеи ООН для всеобъемлющего обзора и оценки осуществления решений Конференции ООН по населенным пунктам (ХабитатII). Электронный ресурс: Режим доступа : www.un.org/ru/ga/sessions/special.shtml. – Название с экрана.

Дмитро СУХІНІН

*к. держ. упр., начальник управління
захисту прав споживачів
Запорізької облдержадміністрації*

СИСТЕМА УПРАВЛІННЯ ЯКІСТЮ ЯК ПОЄДНАННЯ ПІДХОДІВ ТА МЕХАНІЗМІВ ОЦІНЮВАННЯ, МОНІТОРИНГУ ТА КОНТРОЛЮ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ

Моніторинг, оцінювання та контроль в системі органів місцевого самоврядування є важливим аспектом підвищення якості їх діяльності, зокрема в такій найважливішій сфері як надання послуг населенню.

Якщо декілька десятиліть тому органи місцевого самоврядування України застосовували вищенаведені технології у більшості випадків окремо, то за останні декілька років вже сформувався розуміння у необхідності комплексного та системного підходу до оцінювання якості діяльності органів влади, в тому числі і органів місцевого

самоврядування. Розвинені світові країни підійшли до цього ще у середині ХХ століття, хоча застосовувати їх стали трохи пізніше. Різноманітні технології оцінювання якості діяльності органів публічної влади були об'єднані у систему, що отримала назву «система управління якістю» (СУЯ). Дана система будується на міжнародних стандартах якості ISO – ISO 9001:2000, ISO 9004:2001 та деяких інших, які детально будуть розглянуті у даному розділі.

Стандарти ISO системи управління якістю почали широко застосовуватись в діяльності органів публічної влади європейських країн з кінця 90-х років. На думку вітчизняних науковців, досвід ряду країн Центральної та Східної Європи свідчить про широке запровадження систем управління якістю в органах державного управління та місцевого самоврядування, що є ефективним інструментом для їх адаптації до вимог і стандартів Європейського Союзу [3, с. 3].

Назва стандарту ISO йде від назви організації, що його розробила – International Organization for Standardization. Даний стандарт поєднує значну кількість різноманітних стандартів та вимог до якості діяльності, продукції та послуг, а також їх оцінювання, моніторингу та контролю.

Система управління якістю (СУЯ) – це засіб, за допомогою якого організація спрямовує та контролює всі види своєї діяльності, що мають вплив на якість продукції або послуги. СУЯ складається з таких елементів: організаційна структура, планування, процеси, ресурси, документація [2, с. 43].

На думку інших науковців, *система управління якістю* – це частина системи управління організацією, яка спрямована на досягнення результатів відповідно до цілей у сфері якості і на задоволення потреб, очікувань або вимог зацікавлених сторін [1, с. 59].

В цілому, вся система управління якістю побудована на трьох складових: оцінюванні, моніторингу та контролі, але найважливішим серед них є саме *оцінювання*, що пронизує увесь процес СУЯ. Оцінювання, відповідно до державного стандарту ISO 9001, має 4 основні етапи: оцінювання процесів у межах системи управління якістю; проведення аудиту системи управління якістю; аналіз системи управління якістю та самооцінювання.

Значну роль у системі управління якістю відіграє і *моніторинг якості діяльності та послуг*. Не можна не погодитись із твердженням, що «особливу увагу на етапі впровадження СУЯ треба приділяти моніторингу діяльності (моніторинг процесів, моніторинг якості послуг, виявлення невідповідних послуг і управління ними)... Особлива увага повинна приділятися моніторингу між функціональних процесів, які потребують збору даних від різних структурних підрозділів» [3, с. 38].

Враховуючи все вищезазначене, вважаємо доцільним наголосити на необхідності вдосконалення визначення такого поняття як «система управління якістю» та навести таке його визначення: *Система управління якістю* – це складова загальної комплексної системи

управління організацією та процесом надання послуг, що побудована на певних стандартах і критеріях, та поєднує в собі системи оцінювання, моніторингу і контролю якості виконання.

В Україні система управління якістю почала використовуватись з 2001 року, але повноцінно вона не працює і досі. Не всі органи місцевого самоврядування використовують можливості даної оціночної системи у повному обсязі; в окремих випадках застосування такої оціночної системи має суто формальний характер. Основними нормативними документами в Україні для здійснення контролю управлінської діяльності врегульовано Державними стандартами України ISO 9000-2001 «Системи управління якістю: основні положення та словник», ISO 9000-2001 «Системи управління якістю: вимоги», а основи оцінювання управлінської діяльності закріплені: Державними стандартами України ISO 9000-2000 «Системи управління якістю: основні положення та словник», ISO 9000-2001 «Системи управління якістю: вимоги», ISO 9004:2000 «Системи управління якістю: настанови щодо поліпшення діяльності», Національним стандартом України ISO 19011:2002 «Настанови щодо здійснення аудитів систем управління якістю і екологічного управління» та деяких інших.

В європейських країнах, як правило, використовують систему оцінки якості, що розроблена Організацією економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), також широко застосовується такі оціночні системи якості послуг та управлінської діяльності як TQM (Total Quality Management), SQMS (Scottish Quality Management System) та деякі інші. Існує і така оціночна система як Європейська модель досконалості Європейського Фонду управління якістю. Вважається, що вона є найбільш ефективною. Це, зокрема, визначає Європейська Комісія. Так, досліджуючи моделі оцінки якості надання послуг Л.Прудіус зазначає, що «віддаючи належне стандартам ISO 9000 як засобам гарантування якості, ЄК зазначила, що сертифікація систем якості відповідно до ISO 9000 не може розглядатися як кінцевий результат, оскільки стандарти не забезпечують усіх необхідних умов для підвищення конкурентоспроможності компаній. Впровадження цих стандартів ЄК розглядає лише як перший крок до більш глобального загального управління, яке відображено в Європейській моделі досконалості» [4, с. 12]. Наголошуючи на ефективності даної моделі, Л.Прудіус також зазначає, що найвищого ефекту досягають ті організації, які вдосконалюють свої системи оцінки якості на засадах концепції загального управління якістю – Total Quality Management (TQM) [4, с. 11].

Як бачимо, моделей системи управління якістю існує декілька, отже, Україна може обрати для себе найбільш прийнятний варіант, що відповідатиме вимогам сьогодення та потребам громадян. На сучасному етапі, використання в Україні стандартів ISO серії 9000 має бути суттєво вдосконалено, як з точки зору якості виконання, так і системи контролю та відповідальності.

Список використаної літератури

1. Гриценко О. І. Контроль та оцінювання управлінської діяльності [Текст] : опор. конспект лекцій / О. І. Гриценко. – К. : НАДУ, 2009. – 108 с.
2. Механізми професіоналізації органів місцевого самоврядування в контексті забезпечення сталого розвитку територіальної громади: наук. розробка / авт. кол. О.І.Сушинський, А.О. Каляєв, І.О.Дробот, О.Г.Сидорчук. – К.: НАДУ, 2009. – 64 с.
3. Побудова систем управління якістю відповідно до стандарту ДСТУ ISO 9001-2001 в органах виконавчої влади: Навч. посіб./Уклад.: Т.П.Калита. – К.: Вид-во НАДУ, 2007. – 44 с.
4. Прудіус Л.В. Оцінка якості надання адміністративних послуг: теоретико-методологічний підхід: наук. розробка / Л.В.Прудіус. – К.: НАДУ, 2010. – 40 с.

Юрій ФОЛЬВАРОЧНИЙ

*аспірант кафедри європейської
інтеграції та права ЛРІДУ НАДУ*

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ

Влада та її відносини з населенням є одним з основних предметів правового регулювання. Враховуючи зростаючу увагу до такого аспекту діяльності влади, як надання адміністративних послуг, актуальним є розгляд питання про правове регулювання цього інституту. Адже саме адаптоване до європейських норм законодавство в сфері надання послуг покликане стати одним з вирішальних чинників підвищення ефективності місцевого самоврядування, зокрема, та державного управління в цілому, що в свою чергу позитивно вплине на рівень життя населення та достойне місце українського суспільства в світовому масштабі.

Серед найважливіших проблем підвищення ефективності діяльності держави на користь громадян та їхніх об'єднань є: відсутність достатньої правової бази і традицій, які визначають послуги державних органів та їхніх посадовців громадянам і організаціям як обов'язковий результат їхньої діяльності; якість і доступність державних послуг як основний показник (індикатор) результативності цієї діяльності [2, с.15]. У чинному Основному Законі України відсутня згадка про такий інститут державного управління як надання адміністративних послуг. Пряме посилення в Конституції на цей атрибут державної служби надало б йому відповідної ваги та могло б активізувати діяльність влади в напрямку надання якісних адміністративних послуг населенню. Проте слід зазначити, що в діючій Конституції одним з перших розділів є розділ про права та свободи людини та громадянина, які визначають принципи діяльності інститутів влади по відношенню до людини, і ці норми на період розробки та внесення змін до основного закону могли б стати основою

для розробки законів та підзаконних нормативно-правових актів по регулюванню сфери надання адміністративних послуг.

Перша стаття Конституції України визначає її як незалежну, демократичну, соціальну та правову державу. Демократія передбачає принцип змагальності різних кандидатів за «владні крісла», що мотивує їх до задоволення потреб населення. При цьому діяльність влади має здійснюватися виключно на правових засадах з забезпеченням дотримання соціальних гарантій. Поряд з тим демократичні відносини передбачають зміну правових методів та засобів впливу влади на суспільні відносини, що на жаль ще не має відповідного відображення в законах та підзаконних актах. В статті 7 визнається та гарантується місцеве самоврядування в Україні, що робить його службовців повноправними суб'єктами надання адміністративних послуг. І знову ж таки, повноцінного втілення в нормативно-правових актах ця норма Конституції в аспекті надання адміністративних послуг ще не знайшла. Стаття 13 Конституції визначає народ суб'єктом власності на природні багатства. Крім цього відповідно до цієї статті держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності і господарювання, соціальну спрямованість економіки. Ця стаття як і цілий ряд інших визначає напрямки надання адміністративних послуг.

Навіть короткий аналіз окремих статей Конституції свідчить про наявність в ній «духу закону», який може стати основою для створення нормативно-правової бази надання адміністративних послуг, але значно ефективніше коли цей «дух закону» буде трансформований у «букву закону», тобто знайде своє втілення в нормах основного закону та інших нормативно-правових актах, які чітко визначатимуть основні принципи надання адміністративних послуг в Україні.

Стосовно інших нормативно-правових актів, то такими, що частково регулюють сферу надання адміністративних послуг є Податковий кодекс України, закони України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» та інші законодавчі акти. З підзаконних нормативно-правових актів можна виділити постанову Кабінету Міністрів України від 17 липня 2009 року № 737 «Про заходи щодо упорядкування державних, у тому числі адміністративних послуг», розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 року № 90-р «Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади», від 17 червня 2009 року № 682 «Про схвалення Концепції проекту Закону України «Про адміністративні послуги». Але в цілому одиночні норми, які містяться в окремих нормативно-правових актах не роблять цілісною та чіткою процедуру надання адміністративних послуг в Україні.

Можна сказати, що ми на сьогодні маємо справу зі станом законотворчості, коли до встановлених у законах вимог у процесі реалізації адміністративних процедур, які можуть кваліфікуватися як

державні послуги, додаються через запровадження підзаконних актів нові вимоги для споживачів державних послуг. Громадянам і організаціям державні органи, організації, установи та їхні посадовці при виконанні своїх обов'язків з реалізації державних функцій нав'язують різні платні послуги, які нерідко підносяться їм як законні державні послуги і сприймаються громадянами як належне.

Відсутня й відповідальність державного службовця за ненадання послуги, за те, наскільки швидко, доступно, якісно він її надав, а також можливість для громадян та їхніх об'єднань оскаржити надмірні адміністративні вимоги при наданні державної послуги. Створюється підстава для корупції, порушення прав особи, надмірних витрат всіх видів ресурсів для громадян і організацій.

Таким чином, для системного впровадження інституту державних послуг виникає необхідність правового регулювання надання адміністративних послуг, яке полягає у встановленні порядку звернення за послугою, інформування про послуги, подання заяви та вимоги до заявників, визначення строків проваджень, надання адміністративних послуг та сам порядок їх надання.

Значним проривом в напрямку правового регулювання надання адміністративних послуг слід визнати подання Президентом України до Верховної Ради України проекту Закону України «Про адміністративні послуги». Аналіз проекту свідчить про наявність у ньому норм, які:

- 1) дають визначення поняття адміністративної послуги;
- 2) встановлюють принципи державної політики в даній сфері;
- 3) визначають суб'єктів надання адміністративних послуг та засади їх діяльності;
- 4) передбачають критерії встановлення оплати за отримання послуг;
- 5) передбачають надання адміністративних послуг через центри надання адміністративних послуг [3].

Подальшими кроками після прийняття Закону України «Про адміністративні послуги» мають стати вироблення типових документів, що стосуються процедури надання послуг з врахуванням їх відмінностей по видах, а також оцінки та контролю якості. Крім цього важливим є вдосконалення нормативно-правової бази з врахуванням розвитку інформаційних технологій та можливість їх широкого застосування в сфері надання адміністративних послуг.

У випадку з адміністративними послугами ми маємо ситуацію коли необхідно максимально повно та чітко описати процедуру надання адміністративних послуг, встановити чіткі рамки для працівників адміністративних органів, що унеможливить корупційне свавілля посадових осіб, а також сприятиме дотриманню конституційних прав та свобод громадян.

Такий підхід до регулювання сфери надання адміністративних послуг дасть змогу в повній мірі реалізувати принцип закладений в статті 19

Конституції, в якій, зокрема, сказано про обов'язок органів державної влади та місцевого самоврядування «діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України» [1].

Список використаної літератури

1. Конституція України // Режим доступу: www.rada.gov.ua . – Назва з екрану.
2. Сороко В. М. Концептуальний підхід до проблеми запровадження інституту надання державних послуг у практику діяльності державних службовців / В. М. Сороко // Вісн. державної служби України [Текст]. – 2004. – № 3. – С. 11-19.
3. Проект Закону України «Про адміністративні послуги» [Електронний ресурс] // Режим доступу: www.rada.gov.ua. – Назва з екрану.

Катерина ЧЕРКАШИНА

*аспірант кафедри філософії, соціології
державного управління ДРІДУ НАДУ*

ПРАВОВІ ОСНОВИ СОЦІАЛЬНОГО ЗАМОВЛЕННЯ ЯК МЕХАНІЗМ ГАРАНТУВАННЯ ПРАВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

У рамках адміністративної реформи місцеве самоврядування передбачає ефективне управління (урядування) на місцях, наближення влади до громадян, прийняття рішень та розв'язання питань під власну відповідальність. Сучасні системи державного соціального захисту виступають ядром державної соціальної політики у країнах Європейського Союзу. Основу цих систем складають два базових інститути: соціальне страхування і державне соціальне забезпечення. За допомогою них формуються досить великі фінансові інститути, що становлять 30 і більше відсотків ВВП. При цьому на частку соціального страхування у більшості країни ЄС (у Німеччині, Франції, Бельгії, Італії) припадає близько 60-70 % усіх витрат на цілі соціального захисту. У Скандинавських країнах і Великобританії державне бюджетне фінансування систем соціальної підтримки населення і витрати на соціальне страхування приблизно рівні [3]. Проте на сьогоднішній день в Україні загальнодержавної системи соціального замовлення не створено. Лише деякі міста, не чекаючи «манни» від держави, розробили і впровадили механізм соціального замовлення на місцевому рівні – як найефективніший спосіб вирішення соціальних проблем у своєму регіоні. Така ситуація значно гальмує демократичну розбудову нашої держави, негативно позначається на шляху до європейської інтеграції.

Органи місцевого самоврядування здійснюють види діяльності, які були вироблені суспільством з часу виникнення самоврядування та в

процесі його еволюції. Функції місцевого самоврядування змінювалися залежно від політичного режиму форми правління і форми державного устрою, відображаючи таким чином завдання, що стояли перед самоврядними інституціями на тому чи іншому етапі розвитку суспільства. Сучасну концепцію місцевого самоврядування запропоновано та сформульовано в Європейській хартії місцевого самоврядування (далі – Європейська хартія), де зазначено, що місцеве самоврядування означає право і спроможність у межах закону здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою державних справ, які належать до його компетенції, в інтересах місцевого населення [1].

У незалежній Україні розвиток механізму соціального замовлення було розпочато у жовтні 1996 року завдяки міжнародній конференції з проблем соціальної допомоги, організованій міським Центром соціальної допомоги в Одесі [2]. У 2000 році Одеська міська рада прийняла Положення про соціальне замовлення – перший у нашій країні нормативно-правовий акт локального регулювання, який поклав початок впровадженню механізму соціального замовлення в Україні [4]. З 2000 у м. Харкові практикується залучення громадських організацій соціального спрямування до вирішення соціальних проблем членів територіальної громади. Власне фінансувалися не самі організації, а вирішення конкретних найбільш актуальних проблем мешканців міста, з якими пов'язана діяльність цих організацій. 2004 рік ознаменувався великою кількістю законодавчих нововведень щодо регулювання діяльності організацій громадянського суспільства (ОГС). Уся ця купа законодавчих нововведень була надто далекою та заплутаною для сприйняття пересічних регіональних громадських організацій і мала здебільшого негативні наслідки. У результаті цього основна маса українських ОГС поступово намагалися привести у відповідність до нового законодавчого ладу свою діяльність і свої установчі та організаційні документи. У кінцевому рахунку це призвело до зменшення кількості послуг, що надавалися населенню, та обсягу і якості допомоги людям, які її потребували.

З 1 січня 2004 року набрав чинності Закон «Про соціальні послуги», що був засобом упорядкування відносин влади і громадських організацій у сфері «соціального замовлення» і припускав ліцензування провайдерів соціальних послуг по всіх можливих аспектах і формах діяльності, а також висував явно неадекватні вимоги до професійної атестації співробітників і волонтерів громадських організацій. Вказаним законом було запроваджено ряд інновацій у соціальній сфері, зокрема стосовно надання соціальних послуг. Було впроваджено нові підходи до забезпечення населення соціальною допомогою, розпочалася співпраця держави і не державних надавачів соціальних послуг.

Щоб усунути негаразди у соціальній сфері, деякі міста України розробили механізм соціального замовлення на надання соціальних послуг населенню та адаптували під соціально-економічні особливості

свого міста. На теперішній час соціальне замовлення в тій або іншій формі було адаптоване і застосоване на міському або обласному рівнях у Києві, Харкові, Одесі, Боярці, Луцьку, Сімферополі, Вознесенську, Донецьку, Чернівцях. Готуються подібні рішення у деяких інших містах України [4]. Однак на решті території України, у т.ч. у м. Дніпропетровську, механізму соціального замовлення не створено, хоча у Дніпропетровській області близько 998 зареєстрованих громадських організацій [5]. На даний час в Україні лише 20 % недержавних організацій, які вирішують соціальні проблеми, отримують фінансову підтримку від органів влади [3].

Більше того, в Україні на даний час немає єдиного нормативно-правового акту, який би законодавчо регулював процедуру соціального замовлення – існує лише проект закону «Про соціальне замовлення у сфері надання соціальних послуг». Тому органи державної влади та органи місцевого самоврядування при залученні до співробітництва у соціальній сфері недержавних організацій послуговуються лише Законом України «Про соціальні послуги». А це значною мірою ускладнює, гальмує механізм розвитку соціального замовлення, негативно позначається на якості, кількості і своєчасності надання соціальних послуг населенню.

Отже, існує нагальна необхідність розроблення нормативного регулювання функціонування механізму соціального замовлення. З урахуванням міжнародного досвіду, а також досвіду впровадження соціального замовлення у деяких містах України, звернено особливу увагу на необхідність використання підходів щодо децентралізації влади, співпрацю державних органів, органів місцевого самоврядування і неприбуткових громадських організацій, вдосконалення відповідної законодавчої бази. Разом із тим наголошено на недостатності фінансування державою організацій громадянського суспільства, необхідності вирішення проблеми державного контролю за якістю надання соціальних послуг і т. ін.

Список використаних джерел

1. Про соціальні послуги: Закон України від 24 червня 2004 р. № 1891-15 // Відом. Верховної Ради України. – 2003.0 № 45. – ст. 358/
2. Горемікіна Ю.В. Україна на шляху до Європейського союзу: інновації у сфері соціальних послуг // Вісник Хмельницького національного університету. – № 5, 2009. – Т. 1. – С.101-104.
3. Інноваційні моделі проекту «Посилення регіональних соціальних служб». – Режим доступу: http://mlsp.kmu.gov.ua/labour/sp/control/uk/publish/article?art_id=36243&cat_id=35993. – Назва з екрану.
4. Проекти громадської експертизи соціального законодавства: кроки громадянського представництва. – Практичні матеріали та досвід проекту «Регіональні кампанії громадського впливу для захисту та представлення інтересів ОГС у впорядкуванні нового законодавства про соціальні послуги». – Режим доступу: <http://soczakaz.org.ua/files/books/>

GromEkspertiza -ZU_ProSocPoslugi-Kharkov-2004.pdf. – Назва з екрану.

5. Просування соціального замовлення в Україні. – Режим доступу: <http://www.dialog.lviv.ua/socialpartnership/articles/4/>. – Назва з екрану.

Наталія ШЕВЧЕНКО

*к. держ. упр., доцент кафедри
фінансів та державного управління
Дніпропетровської державної
фінансової академії*

ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ДОСВІДУ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

В тісному переплетінні адміністративної реформи і системи адміністративного регулювання вбачається створення потужного механізму для втілення стратегії на емпіричному рівні, зміна функцій органів влади, виявлення результативності їх роботи, внесення в стратегічні документи залежно від конкретних соціогуманітарних та соціально-економічних тенденцій потрібних коректив [1].

Упродовж останніх двох десятиріч у більшості країн Європи розроблено й реалізовано чимало концепцій адміністративної реформи. Часто в процесі реформування можна спостерігати те, як інші країни здійснювали модернізацію своїх систем публічного адміністрування. До найважливіших структурних реформ належать: децентралізація в поєднанні з регіональною реформою та реформою функціональних повноважень. Сучасні стратегії реформування місцевого самоврядування у Європі мають на меті або ж підвищення ефективності діяльності, або ж розширення участі мешканців у вирішенні місцевих справ, або обидві ці цілі одночасно.

Децентралізація (деконцентрація, аутсорсинг) полягають у тому, щоб спустити процес прийняття рішення на низові рівні – туди, де виникають проблеми. При цьому територіальна децентралізація (деконцентрація) означає передачу повноважень від центра на регіональний і місцевий рівень, від центральних органів – їх територіальним представництвам. Можливо також делегування повноважень в рамках однієї організації із верхніх поверхів управління на нижні. Аутсорсинг передбачає передачу державних функцій приватним організаціям на контрактній основі. Функціональна децентралізація спрямована на створення спеціальних напіваавтономних державних агентств, які беруть на себе більшу частину сервісних функцій і діють на основі договорів із центральними відомствами [2].

Існують також і різні національні особливості: Велика Британія надає місцевим органам влади порівняно вузькі повноваження і продовжує дотримуватися в основному централізованого управління. Воно суперечить принципу регіоналізації («Devolution»), згідно з яким

Шотландія та Вельс мають широкі власні повноваження, парламенти та урядові інституції. Франція хоча й залишила місцевий рівень без змін, але все ж розпочала часткову децентралізацію в напрямку передачі частини повноважень на рівень департаментів та міжкомунальних об'єднань (Intercommunalité), що не завершена й досі. У Німеччині традиційна тенденція сильної подвійної децентралізації (у відносинах між центральною державою та 16 федеральними землями, з одного боку, та між системами державного управління і місцевого самоврядування – з іншого) ще більше посилюється внаслідок адміністративної реформи. У Скандинавії децентралізація здійснювалася особливо послідовно, унаслідок чого центральний рівень в основному тут обмежується загальним (глобальним) управлінням, а виконавські функції передаються так званим агенціям (Agencies) чи органам місцевого самоврядування [3].

Скандинавські країни, маючи децентралізовану систему, запровадили експерименти з «вільними місцевими урядами», що мали на меті «сприяти розвитку місцевої автономії та ініціативи» [4]. Тобто процес територіальної реформи був досить тісно пов'язаний з реформами у функціональній сфері. Розподіл праці між різними урядовими агентствами зачепив не лише рівень відносин центр – периферія, але й периферія – ЄС.

Первинним осередком місцевого самоврядування в зарубіжних країнах виступають, як правило, міські та сільські комуни, які можуть іменуватися по-різному, а також значно відрізнятися один від одного розмірами територій, чисельністю населення. В деяких країнах створюються невеликі самоврядні територіальні осередки, які не мають статусу муніципалітету. Наприклад, в Іспанії налічується більше 3 670 місцевих громад, розмір яких менше розміру комуни. Ініціатива щодо їх створення виходить від зацікавленого населення або від муніципалітету, думка якого у будь-якому випадку повинна бути врахованою.

Особливу увагу уряди різних країн ЄС приділяють проблемі підвищення ефективності і якості діяльності державних органів влади, що надають послуги населенню. Наприклад, основна задача реформ, що проводяться в Німеччині і Великобританії полягає у створенні «нової моделі адміністрації як служби гарантованого сервісу». Таким чином, в цілому концепція адміністрації як служби сервісу націлена на підвищення якості бюджетних послуг, що надаються населенню.

Досвід різних країн свідчить, що діяльність центральних органів управління може стати більш ефективною завдяки стратегії реформування через децентралізацію, унаслідок чого уряд, парламент і міністерства звільняються від надмірних обов'язків. Адже не всі сфери діяльності публічного адміністрування потребують ухвалення законів на центральному рівні, а якщо такі закони й потрібні, то часто достатньо рамкового закону чи короткого законодавчого акту який обмежується основними або типовими ситуаціями та стрижневими сферами і не

містить детальних урегулювань. Доцільно і розумне здійснювати власну правотворчу діяльність з конкретних питань чи напрямів (наприклад, в освітній чи соціальній сфері, у галузі охорони здоров'я, сприяння сільськогосподарському чи промисловому розвитку) на інших рівнях (обласному, районному, міському чи на рівні територіальної громади).

Цілком розуміючи потребу в аналізі та застосуванні європейського досвіду в проведенні децентралізації влади та адміністративної реформи в Україні, необхідно вказати на низку можливих помилок, що різко знижують, а інколи унеможливають імплементацію європейського досвіду розвитку місцевого самоврядування в Україні.

1. Помилки ментальності. Ефективність використання міжнародного досвіду в Україні залежить від того, наскільки цей досвід вдасться правильно зрозуміти. При інтерпретації зарубіжних моделей місцевого самоврядування важливо уникнути звичних українських стереотипів.

2. Термінологічні помилки інтерпретації. Неправомірним є ототожнення понять «місцеве управління» і «місцеве самоврядування». У багатьох країнах для організації управління територіями застосовують складні механізми, що поєднують органи державної адміністрації місцевого рівня (місцеві адміністрації) і органи, обирані населенням, тобто власне органи місцевого самоврядування. В Європі існують двох-, трьох-, чотирьохланкові системи адміністративно-територіального устрою, що передбачають різне поєднання державних адміністрацій, утому числі місцевого рівня, і самоврядування.

3. Термінологічні помилки перекладу. Складнощі перекладу з іноземних мов приводять до неправомірного ототожнення форм регулювання і контролю за діями місцевих адміністрацій з боку вищестоящих державних органів з державним регулюванням і контролем місцевого самоврядування.

4. Помилка неврахування середовища. Увага акцентується на обмеженнях автономії місцевого самоврядування, при цьому не враховується загальний контекст наявності свободи підприємництва, розвинених ринкових механізмів, сильного громадянського суспільства тощо.

Список використаної літератури

1. Симоненко В. Реформа публічної адміністрації в Україні: фальшстарт тривалістю в 15 років / В.Симоненко // Економіка України. – №11 (588). – 2010. – С. 4 – 13.

2. Дубровин Ю. Новые направления современных административных реформ в ведущих странах европейского союза / Ю. Дубровин // Власть. – №1. – 2009. – С.131 – 134

3. Адміністративна реформа в Україні: сучасний стан, проблеми та перспективи: монографія / за заг.ред. Н. Р.Нижник, Н. Т.Гончарук // Д.: Монолит. – 2009. – С. 36 – 37.

4. Stoker G. Introduction: Trends in European Local Government / In: Batley R., Stoker G. (Eds.): Local Government in Europe. Trends and Developments. – Houndmills, 1991. – P. 7.

Іван ШУЛЯР

магістр державного управління,

заступник голови Фонду комунальної

власності територіальної громади м.Калуша

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ СТАТУТНОГО РЕГУЛЮВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Відповідно до 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 [3, ст. 140]. У Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» є норми, де прямо визначено, що здійснення такого регулювання відбувається не тільки законом, а й статутом територіальної громади, зокрема це стосується статей 8, 9, 10, 13.

Питаннями щодо здійснення статутного регулювання займалися О. Батанов, А. Ткачук, М. Корнієнко, О.Лазор, М. Пітцик, М. Кушнір, Г. Монастирський, С. Русанова. Так О. Батанов вважає, що «... статут територіальної громади – це основний пріоритетний нормативно-правовий акт територіальної громади. Статут є своєрідною комунальною конституцією на території функціонування відповідної громади».[1]

Водночас, на сьогодні залишилися низка проблем щодо здійснення регулювання відносин в системі місцевого самоврядування та основі статуту, основними з яких є неврахування інтересів територіальної громади при прийнятті статуту, низької дієвості статутів, прийняття актів органів місцевого самоврядування, які не відповідають статуту.

В Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» можна побачити певні колізії щодо прийняття статутів територіальних громад. Так, у ст. 19 вказаного Закону визначено, що «... орган місцевого самоврядування на основі Конституції України та в межах цього Закону може прийняти статут територіальної громади села, селища, міста», тобто, відповідне право закріплене не за територіальною громадою, а за її відповідним органом.

Аналізуючи ст. 13 Закону, можна зробити висновок про необхідність прийняття статуту, адже за умови його відсутності порядок проведення громадських слухань, які мають здійснюватися відповідно до статуту, не буде врегульованим, що фактично порушуватиме можливість реалізації відповідного права територіальної громади. Таким чином, Законом фактично встановлюється необхідність прийняття статуту територіальної громади.

Насамперед, розглянемо предмет регулювання статутом

територіальної громади. Як було сказано вище, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» прямо визначені певні відносини як такі, що підлягають регулюванню в статуті. Крім того, в ньому мають бути прописані норми, що регулюють відносини, які не врегульовані чинним законодавством, але визначають умови нормального функціонування системи місцевого самоврядування. Останнє зумовлює необхідність їх регулювання на місцевому рівні, зокрема в статуті. Крім того, видається необхідним визначення в статуті найбільш важливих питань, що стосуються життя громади, зокрема, пріоритетних напрямків розвитку, програми відчуження майна територіальної громади, програми капітальних видатків.

Виходячи з вказаного вище, обґрунтованим постає питання значення статуту та співвідношення його юридичної сили і інших актів органів місцевого самоврядування, зокрема, відповідності йому інших актів органів місцевого самоврядування. Особливого значення вказане співвідношення набуває при зміні органів місцевого самоврядування. Адже, для наступних скликань ради статут, за теперішнього свого статусу є тільки рішенням відповідної ради, яке при бажанні можна не виконувати або внести в нього зміни. Зрозуміло, що про стабільність громади при такому ставленні до статуту не йдеться.

З цього приводу можемо зазначити, що, оскільки окремо юридична сила статуту нічим не встановлювалася, то слід розуміти, що він за юридичною силою є рівним іншим рішенням місцевої ради у всіх випадках, крім тих, де до нього прямо відсилають норми законів, зокрема Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [2, ч. 4, ст. 13]. Враховуючи наведене, назрілим є питання щодо визначення статуту територіальної громади актом вищої юридичної сили щодо інших актів органів місцевого самоврядування.

З юридичною силою статуту тісно пов'язане питання способу його прийняття. Зазначимо, що на даний момент право прийняття статуту належить органу місцевого самоврядування [2, ч.1 ст. 19]. Водночас зауважимо, що визнання органу місцевого самоврядування суб'єктом права прийняття статуту територіальної громади виглядає не зовсім правильним, громаді а не раді жити за ним. Таким чином, слухною виглядає пропозиція визнання права прийняття статуту за відповідною територіальною громадою.

Коли йдеться про удосконалення способу прийняття статуту, то пропонується в основному прийняття його двома третинами від чисельності місцевої ради, або затвердження його на місцевому референдумі після прийняття радою. Видається, що такі способи прийняття будуть звичайно кращими від теперішнього і матимуть кращу основу щодо легітимізації, проте матимуть недоліком той момент, що в першому випадку територіальна громада залишатиметься поза процесом прийняття статуту, а в другому на референдум виноситиметься тільки один варіант статуту.

Аналізуючи наведене вище, можна внести пропозицію про попередній розгляд місцевою радою розглядати кілька альтернативних варіантів статуту і винесення на референдум тих з них, які наберуть третину голосів у раді, що забезпечить альтернативність при прийнятті статуту.

Узагальнюючи наведене, зазначимо, що предметом регулювання статутом мають бути відносини визначені, як такі, що підлягають регулюванню в статуті законодавством, відносини, які не врегульовані чинним законодавством, але визначають умови нормального функціонування системи місцевого самоврядування, найбільш важливих питань, що стосуються життя громади. Крім того, назрілим є визнання права прийняття статуту за відповідною територіальною громадою за запропонованою процедурою та за ним має визнаватися вища юридична сила в порівнянні з іншими актами органів місцевого самоврядування.

Список використаної літератури

1. Батанов О. Питання розробки та прийняття статуту територіальної громади / Батанов Олександр / Юридичний журнал. 2004. – №3. – Режим доступу <http://justinian.com.ua/article.php?id=1066>
2. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. //Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1997. – № 24. – ст.170
3. Конституція України //Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 30. – ст. 141

Ірина ШУМЛЯЄВА

*к.держ.упр., доцент кафедри права
та європейської інтеграції ДРІДУ НАДУ*

УДОСКОНАЛЕННЯ СТАТУТНОЇ НОРМОТВОРЧОСТІ В РЕГЛАМЕНТАЦІЇ ФУНКЦІОНУВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ

Право на формування власної нормативної бази прямо передбачене Конституцією України, ст. 140 якої закріплює, що місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування – сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а ст. 144 визначає, що органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими для виконання на відповідній території.

На відміну від інших актів місцевого самоврядування, локальні акти, в прийнятті яких бере участь населення, мають пріоритетне значення. Це пояснюється поєднанням у їх змісті особистих та суспільних інтересів, що покращує взаємодію жителів територіальної громади та її

представницьких органів. Взаємна співпраця осіб, які приймають спільні рішення та осіб, які їх виконують, дозволяє назвати такі документи актами самоврядування. Особливе місце серед нормативних актів такого виду посідає статут територіальної громади. Адже саме він є важливою нормативною умовою функціонування територіальної громади та її органів, виступаючи необхідним елементом правової основи місцевої демократії.

Слід зазначити, що на теперішній час існує досить обережне ставлення до розвитку статутної нормотворчості та становлення статутного права. Прийняті закони фактично обмежують предмет правового регулювання такого виду актів. Водночас розвиток локальної нормотворчості в Україні поставив на порядок денний проблему, пов'язану з розробкою комплексних пропозицій та подальшою законодавчою визначеністю щодо предмета, правової природи статуту територіальної громади. Фактична відсутність такого роду рекомендацій породжує низку питань, на які немає однозначної відповіді у законодавстві, що, безумовно, знижує статутну нормотворчу активність більшості територіальних громад в Україні.

Правовою підставою прийняття статутів є ст. 19 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», яка передбачає можливість прийняття їх у територіальних громадах (сід, селищ, міст) з метою врахування історичних, національних, культурних, соціально-економічних та інших особливостей здійснення місцевого самоврядування. Законом віднесено до змісту статуту такі питання, як регламентація проведення загальних зборів громадян за місцем проживання, громадських слухань, порядок внесення місцевих ініціатив, прийняття та оприлюднення рішень представницьких органів місцевого самоврядування щодо них [3].

Положення чинного законодавства істотно звужують сферу застосування статуту територіальної громади, тому що передбачають можливість врегулювання тільки тих питань, які не розглядаються законом [2, с. 14]. Крім цього, недоліком є те, що закон не передбачає обов'язковості укладення статутів усіма територіальними громадами. Це призводить до того, що статuti мають лише міста, у селах та селищах їх укладається дуже мало. Жителі відповідних територіальних громад у зв'язку з цим позбавлені можливості реалізувати свої безпосередні права, передбачені законом. Але статuti потрібні, насамперед, із огляду на те, що їх прийняття дає можливість ліквідувати існуючі прогалини у правовій регламентації питань організації місцевого самоврядування в Україні. Крім цього, статут певною мірою сприяє процесу формування територіальної громади, тобто спільноти мешканців населеного пункту, об'єднаних необхідністю вирішення спільних питань.

Зважаючи на те, що з юридичного боку статут є досить складним документом, частіше всього до його змісту включаються переписані із чинного законодавства норми, через що він набуває декларативного характеру. Тому необхідно поєднати у ньому конкретизацію основних

норм щодо самоврядування і, водночас, не перевантажувати його нормативним матеріалом, перетворюючи на звід усіх норм про місцеве самоврядування [1, с. 32].

Певні орієнтовні положення, які має містити статут, повинні бути окреслені у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні». Крім цього, наявність модельного (примірного, зразкового) статуту методичного характеру для громад різного рівня значно полегшила б роботу щодо підготовки проектів статутів територіальних громад. Важливим при розробці проекту статуту територіальної громади є звернення, передусім, до науковців – спеціалістів у галузі місцевого самоврядування. Це зумовлено комплексним характером муніципальних відносин (організаційних, соціально-економічних, бюджетно-фінансових, культурних тощо), які мають (потенційно можуть) бути врегульовані у статуті. Також урахувуючи, що кожна територіальна громада є унікальним неповторним явищем, у розробці її «малих конституцій» обов'язково мають брати участь представники місцевого населення (депутати місцевих рад; члени територіальної громади, які не лише добре знають специфіку місцевого життя, історичні, культурні, етнопонаціональні особливості та власні традиції, але й мають необхідну освіту – юридичну, економічну, соціологічну тощо).

Щодо суб'єктів ініціювання укладення статуту громади, то це питання також фактично залишилося поза увагою законодавця, тому видається необхідним чітко окреслити коло суб'єктів локальної правотворчої (статутної) ініціативи. Вбачається, що таке право може бути надане мешканцям – членам територіальної громади, які володіють виборчим правом; громадським та політичним об'єднанням громадян, зареєстрованим на даній території; органам самоорганізації населення; органам місцевого самоврядування відповідних територіальних громад; відповідним сільським, селищним, міським головам.

Повноваження щодо затвердження статуту територіальної громади згідно з п. 48 ст. 26 Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» віднесене до виключної компетенції сільських, селищних, міських рад [3]. Однак з огляду на те, що основною вимогою до представницького органу місцевого самоврядування є репрезентативність, він не має бути компетентнішим за територіальну громаду в конкретних галузях місцевого життя, позаяк його основна роль у системі місцевого самоврядування полягає у вираженні волі місцевих жителів. Тому окрім прийняття статуту представницьким органом, має бути передбачена також можливість обговорення змісту проекту на загальних зборах та затвердження статуту територіальної громади безпосередньо населенням на місцевому референдумі.

Зважаючи на це, процедура прийняття статуту територіальної громади включатиме три обов'язкові етапи: прийняття статуту територіальної громади її представницьким органом; затвердження статуту територіальною громадою на місцевому референдумі;

легалізація статуту територіальної громади. У подальшому статут територіальної громади має бути достатньо сталим, тобто не змінюватися упродовж тривалого часу, що певним чином сприяло б стабільності соціальної взаємодії на території. Це має забезпечуватись відповідною процедурою внесення доповнень і поправок, зафіксованою у тексті документа.

Після схвалення Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» Міністерством юстиції України зареєстровано більше 100 статутів територіальних громад, деякі з них зараз знаходяться на стадії переробки та затвердження нових редакцій. Тобто територіальні громади сіл, селищ та міст мають напрацьовану базу розробки та ухвалення статутів територіальних громад. Тому на сучасному етапі реформування місцевого самоврядування доцільно було б законодавчо врегулювати обов'язковість укладення такого виду локального нормативного акту та закріпити процедуру його прийняття територіальною громадою.

Список використаної літератури

1. Батанов О. Статут територіальної громади – основний нормативний акт місцевого самоврядування / О. Батанов // Право України. – 2004. – № 7. – С. 30 – 34.
2. Козачук М. Правові аспекти статуту територіальних громад / М. Козачук // Вісник УАДУ. – 2001. – № 2. – Ч. 2. – С. 13 – 15.
3. Про місцеве самоврядування в Україні : закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>. – Назва з екрану.

Тетяна ЯНУШКЕВИЧ

начальник відділу претензійно-позовної роботи регіонального відділення ФДМУ по Дніпропетровській області

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ УПРАВЛІННЯ МАЙНОМ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Відповідно до ст. 319 Цивільного кодексу України власник володіє, користується, розпоряджається своїм майном на власний розсуд, має право вчиняти щодо свого майна будь-які дії, які не суперечать закону. При здійсненні своїх прав та виконанні обов'язків власник зобов'язаний додержуватися моральних засад суспільства. Цивільний кодекс України (ст. 327) містить положення про те, що до комунальної власності відноситься майно, у тому числі грошові кошти, яке належить територіальній громаді, та закріплює право безпосередньо територіальної громади та утворених нею органів місцевого самоврядування на управління майном, що є у комунальній власності.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст.1) дає

визначення поняття комунальної власності як права 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.

Відповідно до ст. 6 вказаного вище Закону первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень, тобто суб'єктом права комунальної власності є територіальна громада села, селища, міста, а органами місцевого самоврядування, що представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією України та законами, є сільські, селищні, міські ради (ч.1 ст.10 Закону).

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ч. 3, 5 ст. 16) встановлює, що матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у комунальній власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають у управлінні районних і обласних рад, та закріплює здійснення відповідними радами прав суб'єкта комунальної власності від імені та в інтересах територіальних громад.

Конституція України (ст. ст. 142, 143) проголошує, що матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, і закріплює право територіальних громад села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування, управляти майном, що є в комунальній власності.

Крім того, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. ст.26, 29), визначаючи повноваження сільських, селищних, міських рад, зазначає, що виключно до компетенції сільських, селищних, міських рад відноситься вирішення питань про прийняття рішень щодо відчуження відповідно до закону комунального майна, та закріплює виключно за виконавчими органами сільських, селищних, міських рад повноваження щодо управління майном, яке належить до комунальної власності відповідних територіальних громад, в межах, визначених радою. Тобто Закон чітко вказує, що тільки органи місцевого самоврядування від імені та в інтересах територіальних громад відповідно до закону здійснюють правомочності щодо володіння, користування та розпорядження об'єктами права комунальної власності, в тому числі виконують усі майнові операції, можуть передавати об'єкти права комунальної власності у постійне або тимчасове користування юридичним та фізичним особам, здавати їх в оренду, продавати і купувати тощо.

Таким чином, незважаючи на встановлений механізм правового регулювання щодо управління об'єктами комунальної власності органами місцевого самоврядування, відсутні встановлені законодавчими актами критерії щодо вибору способу управління об'єктами комунальної власності, фактично запроваджений та діє заявочний принцип для вибору

способу управління майном (звернення зацікавленої особи, наприклад, для отримання об'єкту в оренду, і приймається рішення сесією про передачу в оренду цього майна; або аналогічно звертається зацікавлена особа для приватизації комунального майна і розглядається питання про приватизацію цього майна), але відсутня стратегія щодо управління цим майном, що не дає можливості прогнозувати, чи є ефективним управлінське рішення щодо приватизації цього майна, чи передача у довгострокову оренду цього майна є кращим способом, і майно залишиться у комунальній власності і гроші у вигляді орендної плати будуть постійно надходити та ще й орендар має здійснювати ремонт цього майна.

Викладене вище свідчить, що через відсутність цих критеріїв неможливо визначати, оцінювати роботу щодо управління майном, здійснену органами місцевого самоврядування, безпосередньо територіальною громадою, на предмет доцільності, ефективності прийнятих рішень стосовно майна, яке належить їй безпосередньо.

Список використаної літератури

1. Конституція України. – К.: Парламент. вид-во, 2006. – С. 89 – 93.
2. Цивільний кодекс України. – Х.: Одісей, 2010. – С. 99 – 101.
3. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>. – Назва з екрану.

СЕКЦІЯ 2 НАПРЯМИ РОЗВИТКУ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ ТА СЛУЖБУ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Тетяна ВИТКО

*к.держ.упр., доцент кафедри
державного управління
та місцевого самоврядування,
Івано-Франківський національний
технічний університет нафти і газу*

УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ: ПРОФЕСІЙНИЙ СТАНДАРТ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

На сучасному етапі розвитку державного управління актуалізується потреба у забезпеченні органів державної влади компетентними працівниками та недопущенні випадкових, неосвічених, байдужих людей на державну службу. Нажаль, проаналізовані Головердержслужбою України статистичні дані, свідчать про такі проблемні питання в державному управлінні та державній службі, як: прийняття на державну службу; присвоєння рангів державних службовців; заповнення трудових книжок; формування кадрового резерву для державної служби; покладання обов'язків з організації роботи щодо запобігання проявам корупції в органах виконавчої влади, зокрема в одних органах ці обов'язки покладено на керівництво та керівників структурних підрозділів, а в інших – лише на керівників структурних підрозділів або спеціалістів [2, с. 103]. У зв'язку з цим особливої уваги набуває переосмислення та правильний вибір шляхів модернізації державної служби, які б відповідали викликам сьогодення та були спрямовані на створення суверенної, незалежної, демократичної, соціальної, правової держави. Одним із таких пріоритетних напрямів удосконалення державної служби та державної кадрової політики зокрема є розроблення та ефективне застосування професійних стандартів державних службовців.

Незважаючи на значні дослідження можливих шляхів удосконалення державного управління та державної кадрової політики та її складових зокрема, вітчизняних науковців (Т.Гречко, Д.Дзвінчук, С.Дубенко, Н.Липовська, А.Мазак, Н.Нижник, І.Нинюк, В.Олуйко, О.Оболєнський, С.Серьогін, Л.Пашко тощо), проблема розроблення та ефективного використання професійного стандарту державної служби потребує додаткового вивчення. Впровадження професійного стандарту державної служби дещо уповільнене у зв'язку з їх недостатньою науковою розробленістю та нормативною неврегульованістю означеного підходу.

У державному управлінні поняття «стандарт» тлумачиться як єдина типова форма організації, проведення, здійснення чого-небудь [5, с. 1383]; нормативний документ, розроблений, як правило, на основі відсутності протиріч із існуючих питань більшості зацікавлених сторін та затверджений компетентним органом. Якщо ж це професійний стандарт, той що безпосередньо впливає на професію, посаду, то він повинен давати відповідь на запитання: яким чином має будуватись професійна діяльність державного службовця, щоб споживачі послуг були впевнені у їх якості, стабільності протягом тривалого часу та перспективі поліпшення.

У проекті Закону України «Про Національну систему кваліфікацій» дано визначення професійного стандарту. Це специфікація професійної та/або наукової діяльності, що складається з навичок, освітньої складової, професійного досвіду та особистого ставлення, необхідних для ефективного роботи [4].

Наріжним каменем у формуванні професійного стандарту для державних службовців є службові обов'язки, які обумовлені в ст. 10 Закону України «Про державну службу» [3]. Згідно із Законом, державні службовці зобов'язані у своїй професійній діяльності додержуватись Конституції України та інших актів законодавства України; постійно вдосконалювати організацію своєї роботи і підвищувати професійну кваліфікацію; своєчасно, точно, сумлінно та ініціативно виконувати свої службові обов'язки. У той же час у жодному нормативному документі немає критеріїв оцінювання сумлінності, ініціативності та критеріїв удосконалення в роботі державного службовця.

Існуючий стан справ на державній службі вказує на такі проблемні питання в існуючих організаційно-правових документах, які є засадничими у формуванні професійного стандарту державної служби (перелік державних органів, реєстр посад державних службовців, довідник типових кваліфікаційних характеристик), як: неспроможність характеризувати та об'єднувати складові державної кадрової політики; недовір'я, як єдиного стандарту державної служби; неврахування особистісної складової у вимогах до державних службовців при доборі, атестації, щорічному оцінюванні тощо. У результаті аналізу нормативних документів з державного управління сформульовано висновок, що не існує єдиного нормативного документа, який можна було би вважати професійним стандартом державної служби. Сукупність діючих нормативно-правових актів, якими керуються під час реалізації кадрових процесів в державному управлінні, не утворюють професійного стандарту й потребують удосконалення з урахуванням особистісних якостей державного службовця.

Сьогодні характеризується створенням професійних стандартів у державному управлінні на основі: посадових інструкцій державних службовців; професійно-кваліфікаційних характеристик посад; моделей компетентності, які в Україні знаходяться на стадії розробки. Враховуючи думку науковця Г. Щокіна, який ототожнює професійні стандарти з об'єктивною структурою професійної діяльності, яка відповідає

визначеним вимогам, правилам і нормам, повинна визначати професійно необхідні знання, уміння і навички [6, с. 11], що є складовою компетентності, вважаємо доречним розробляти Професійні стандарти державної служби на основі компетентісного підходу. Адже, формування компетентності передбачає інтеграцію соціальної ситуації реальної дійсності з такими структурованими елементами, як знання, уміння, навички, ставлення, цінності, здатності, соціальні поведінкові характеристики, установки, мотивації, засадничі кваліфікації смислові орієнтації та досвід діяльності щодо певних об'єктів реальної дійсності [1].

Узагальнюючи вищевикладене, слід зазначити, що розроблення єдиного нормативного документа (Професійного стандарту державної служби) повинно бути одним із шляхів удосконалення державної служби України на найближчий час. Адже саме, новий нормативний документ, Професійний стандарт державної служби, буде тим галузевим документом, який описує вимоги органу державної влади до посади та державних службовців на основі компетентісного підходу та буде спроможний дати ґрунтовні відповіді на запитання: яким чином повинна будуватись професійна діяльність державного службовця, щоб споживачі цих послуг були впевнені, що якість послуг, які їм надаються, є стабільною протягом тривалого часу та буде постійно підвищуватись. Адже державне управління і державна служба повинні функціонувати для громадян і досягати визначеної Конституційної мети.

Список використаної літератури

1. Витко Т. Ю. Професіоналізм та компетентність державного службовця / Т.Ю. Витко // Теорія та практика державної служби [Текст]: Матеріали наук.-практ. конф., Дніпропетровськ, 18–19 вересня 2009 р. / За заг. ред. С.М. Серьогіна та В.В. Ченцова. – Д.: АМСУ, ДРІДУ НАДУ, 2009. – С. 31 – 34.
2. Звіт про підсумки діяльності Голодержслужби за 2008 р. – К.: Головне управління державної служби України, 2009. – 128 с.
3. Про державну службу / Закон України від 16.12.1993 р. № 3723-ХІІ. – Офіц. вид. – К.: Голос України, 1994. – С. 9 – 28. – (Бібліотека офіційних видань).
4. Про Національну систему кваліфікацій: Проект Закону України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc6_current_main?id=&pid069=133. – Назва з екрану.
5. Рекомендації щодо підготовки посадових інструкцій державних службовців. Додаток 1-го Довідника типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців [Електронний ресурс] / Головне управління державної служби України. – Режим доступу : <http://www.guds.gov.ua>. – Назва з екрану.
6. Щокін Г. В. Як ефективно управляти людьми: психологія кадрового менеджменту: [наук.-практ. посібник] / Г. В. Щокін. – К.: МАУП, 1999. – 400 с.

Валерій ВЛАСЮК

*д.е.н., завідувач кафедри фінансів
підприємств та банківської справи
Дніпропетровської державної
фінансової академії*

ПРАВОВЕ ЗАКРІПЛЕННЯ ЗАХОДІВ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ У МІНІСТЕРСТВІ ФІНАНСІВ УКРАЇНИ

Державне управління фінансовою сферою є формою існування динамічної системи фінансово-кредитних відносин. Це узагальнений інтегрований процес, який фактично складається з численних процесів державного управління фінансовими потоками, що конкретизується на формах державного регулювання усіма гілками влади, а основним виконавцем є Міністерство фінансів України.

Відповідно до затвердженої Президентом України Програми економічних реформ на 2010-2014 рр. «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава», яка спрямовується на відновлення економічного зростання, модернізацію економіки країни, професійну й ефективну систему державного управління, забезпечення стійкого економічного зростання, відбувається адміністративна реформа виконавчої гілки влади, що обумовило як реформування в цілому Кабінету Міністрів, так і проведення заходів щодо оптимізації функціонального навантаження інших міністерств, у тому числі й Міністерства фінансів України.

Заходи адміністративної реформи, оптимізації чисельності та структури Міністерства фінансів України і центральних органів, діяльність яких спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністерство фінансів, проводилися, покладаючись на три напрями наукового супроводження таких заходів у Міністерстві фінансів України на початку поточного року, а саме:

1. Аналіз функціонального навантаження Міністерства фінансів України та ЦООВ, діяльність яких воно організовує та координує.
2. Дослідження нормативно-правових засад регулювання функціонального навантаження Міністерства фінансів України та ЦООВ, діяльність яких воно організовує та координує.
3. Наукове обґрунтування параметрів адміністративної реформи в Міністерстві фінансів України та ЦООВ, діяльність яких воно організовує та координує.

Було встановлено, що пріоритетними напрямками проведення адміністративної реформи, значимість якої багато в чому покладається на Міністерство фінансів має бути: створення нової моделі ефективного управління системою державних фінансів, на основі реалізації програми «прозорий бюджет»; правове закріплення визначених повноважень при розробці та здійсненні державної фінансової політики; проведення

функціонального обстеження діяльності органів виконавчої влади, з метою виключення дублювання функцій; забезпечення стабільності та прогнозованості в роботі фінансових органів.

Метою адміністративної реформи, яка впроваджується Міністерством фінансів України, є підвищення ефективності використання фінансових ресурсів, що повинно забезпечити інвестиційно-інноваційну спрямованість державної стратегії підвищення життєвих стандартів населення.

Слід відмітити, що виконання та контроль важливих державних завдань щодо забезпечення фінансовими ресурсами суб'єктів господарювання повинно залишитись за Міністерством фінансів України, оскільки тільки воно має право й можливість виконувати, залучати, передоручати (делеговані повноваження) вирішення будь-яких питань фінансової політики країни. Кожна структура (елемент) управління фінансовою системою повинна забезпечувати й регламентувати: – усунення дублювання функцій; – відповідність ланок управління його функціям; – мінімізацію кількості шаблів (ланок) в ієрархії управління; – зосередження на кожному шаблі всіх необхідних функцій управління; – концентрацію повноважень і відповідальності при вирішенні кожного управлінського завдання.

Виконання поставлених завдань, які визначають сутність адміністративної реформи, пов'язується з необхідністю реформування органів центральної виконавчої влади. Згідно із перерозподілом функцій між ЦООВ та Міністерством фінансів України, нині 347 функцій нормативно-правового регулювання передаються Мінфіну.

Одними із значимих завдань щодо запровадження адміністративної реформи для Міністерства фінансів України має стати: зосередження діяльності Міністерства фінансів України на стратегічних державних питаннях щодо формування фінансової політики; удосконалення системи моніторингу й оцінювання використання бюджетних коштів, забезпечення аудиту фінансових ресурсів різних рівнів та проведення заходів щодо виконання міжнародних стандартів (INTOSAI); забезпечення виконання Кіотської конвенції, зокрема концепції авторизованих митних операторів та здійснення заходів щодо удосконалення митного законодавства на основі законодавства ЄС; запровадження міжнародних стандартів фінансової звітності (МСФЗ) для всіх фінансових установ, органів виконавчої влади різних рівнів; розробка рекомендацій Кабінету Міністрів України стосовно прийняття рішень щодо фінансового забезпечення виконання державних програм, визначення державних пріоритетів економічної політики; реалізацію фінансової підтримки виконання державної політики у соціальній сфері; формування політики співпраці з міжнародними фінансовими інституціями та організація заходів щодо донесення української державної економічної стратегії до різних суб'єктів світового господарювання.

Параметри адміністративної реформи в Міністерстві фінансів

України та ЦОВВ, діяльність яких воно організовує й координує, обумовлюють необхідність проведення трансформацій та змін безпосередньо і в структурних підрозділах, що, у свою чергу, пов'язується з усуненням дублювання повноважень. Так, згідно із чинним переліком функціональних обов'язків (наказ МФУ від 21. 11. 2005 р. № 793 «Перелік функцій структурних підрозділів Міністерства фінансів України») станом на березень 2011 р. актуальними залишаються 54 функцій з 112, у той же час кількість нових функцій складає 93, що у свою чергу, призвело до зростання загальної кількості функцій до 147. Тобто, кількість функцій, виконання яких забезпечує Міністерство фінансів України, складає 494.

Відмітимо, що саме функціональне навантаження Міністерства фінансів України, яке здійснюють його структурні підрозділи, слід згрупувати та сформувані за принципом побудови кластерів, які упорядковують функціональне навантаження за типовим набором функцій, якими можуть бути дванадцять таких цільових блоків:

1. Формування державної фінансової політики.
 2. Розробка заходів щодо підготовки бюджетів різних рівнів та організація контролю за ефективністю виконання державного і місцевих бюджетів.
 3. Проведення політики казначейського обслуговування державного і місцевих бюджетів.
 4. Вироблення політики державних запозичень, їх правове закріплення, з урахуванням гарантій і боргових зобов'язань.
 5. Впровадження державної фінансової політики у податковій та митній сферах.
 6. Запровадження ефективних форм бухгалтерського обліку і фінансової звітності через розробку єдиних методологічних засад.
 7. Розробка і впровадження державної політики зміцнення доходної частини бюджету.
 8. Впровадження державної політики в сфері протидії легалізації доходів, які одержані злочинним шляхом та запобігання фінансування тероризму.
 9. Здійснення ефективних заходів щодо розширення взаємовідносин з різнорідними суб'єктами міжнародних фінансових відносин.
 10. Забезпечення переформатизації повноважень міністерства, що потребує чіткої координації діяльності інших ЦОВВ, які входять до сфери його управління.
 11. Забезпечення інформаційної та документаційної діяльності.
 12. Вироблення державної фінансової політики у виробничій та соціальній сферах.
- Діяльність Міністерства фінансів України в цьому значенні повинна бути зосереджена на створенні оновленої законодавчої бази системи державних фінансів на інноваційних засадах та її запровадженні з формуванням технологічно зрілих бюджетної та податкової систем.

Петро ДЕКАЛЬЧУК

здобувач кафедри державного управління та місцевого самоврядування ДРІДУ НАДУ

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ОBOB'ЯЗКІВ ПЕРСОНАЛУ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У ПОЛЬЩІ

Реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування України ставить на порядок денний питання аналізу зарубіжного досвіду трансформації публічної служби, передусім у посткомуністичних країнах Центральної та Східної Європи у процесі їх вступу до ЄС. Це, зокрема, відноситься і до проблеми правового регулювання обов'язків посадових осіб органів місцевого самоврядування. Значний інтерес у цьому плані представляє аналіз правового врегулювання цих питань у законі Республіки Польща «Про працівників самоврядування» від 21 листопада 2008 р. [2].

Цьому присвячений окремий розділ «Обов'язки працівників самоврядування», який регламентує досить широку сферу. У ст. 24 Закону передусім визначаються основні обов'язки працівників місцевого самоврядування, до яких віднесена турбота про виконання публічних завдань та публічні кошти, з урахуванням публічного та індивідуальних інтересів громадян. Серед інших обов'язків працівників самоврядування визначені наступні:

- дотримання Конституції Польщі та інших законодавчих актів;
- сумлінне, ефективне та неупереджене виконання завдань;
- надання інформації органам, інституціям і фізичним особам, а також документів, які знаходяться в одиниці самоврядування, в якій працівник працює, якщо це не заборонено законом;
- збереження службової таємниці;
- ввічлива та доброзичлива поведінка у відносинах з громадянами, начальством, підлеглими та колегами;
- збереження гідності на робочому місці і за його межами;
- постійне підвищення професійної кваліфікації та умінь.

У Законі закріплюється положення, що до обов'язків працівника самоврядування належить також сумлінне і ретельне виконання доручень начальства. Проте, якщо він переконаний, що доручення не відповідає закону або помилкове, він зобов'язаний повідомити в письмовій формі свого безпосереднього керівника. У разі письмового підтвердження доручення працівник зобов'язаний його виконувати, повідомивши водночас керівника установи, в якій він працює. Працівник не виконує доручення, якщо впевнений, що його виконання призведе до вчинення злочину, порушення або загрожує непоправними втратами, і негайно інформує про це керівника установи, в якій працює.

Значна увага в розділі приділяється питанням здійснення періодичної

оцінки працівників самоврядування, прийнятих на посаду службовця, в тому числі на керівні посади. У ст. 27 визначається порядок її проведення. Оцінка проводиться у письмовій формі безпосереднім керівником, не рідше, ніж раз на 2 роки і не частіше одного разу на 6 місяців. Оцінка стосується виконання працівником обов'язків відповідно до займаної посади. Безпосередній керівник негайно вручає оцінку працівнику і керівнику установи, в якій працівник працює. Службовець може оскаржити оцінку у керівника установи протягом 7 днів з часу отримання оцінки, це оскарження має бути розглянуто протягом 14 днів. У разі відміни оцінка змінюється або проводиться повторно. У випадку негативної оцінки нове оцінювання працівника самоврядування проводиться не раніше, ніж через 3 місяці після закінчення попередньої оцінки. Отримання негативної оцінки вдруге тягне за собою розірвання трудового договору, за умови дотримання термінів повідомлення. Керівник одиниці самоврядування має окреслити у розпорядженні спосіб проведення періодичної оцінки, період, за який вона проводиться, критерії, на підставі яких проводиться оцінка, а також шкалу оцінки, беручи до уваги необхідність правильного проведення оцінки та специфіку функціонування одиниці.

У розділі йдеться про проблеми професіоналізації персоналу органів місцевого самоврядування, зокрема, ст. 29 відзначає, що працівники самоврядування беруть участь у різних формах підвищення знань та професійної кваліфікації, на що у фінансових планах одиниць самоврядування мають передбачатися відповідні кошти.

Значна увага у Законі приділена врегулюванню проблеми обмежень, пов'язаних з прийняттям на службу в органи місцевого самоврядування та проходженням служби. Ст. 26 забороняє відносини безпосередньої службової підпорядкованості між подружжям та особами, які знаходяться у стосунках кровного родства до другого ступеня або свійства першого ступеня чи у стосунках всиновлення, опіки чи піклування. Ст. 30 визначає, що працівник самоврядування, прийнятий на посаду службовця, в тому числі на керівну посаду, не може займатися іншими видами діяльності, пов'язаними з заняттями, що входять у коло службових обов'язків, викликаючи тим самим обґрунтовані підозри в упередженості або особистому інтересі. У разі підтвердження порушення будь-якої із заборон з працівником без попереднього повідомлення розриваються трудові відносини або він відкликається із займаної посади.

Працівник самоврядування, прийнятий на посаду службовця, в тому числі на керівну посаду, зобов'язаний також зробити заяву щодо здійснення господарської діяльності, причому він має окреслити її характер. Він також зобов'язаний подавати окрему заяву у разі зміни характеру здійснюваної господарської діяльності. Заява керівнику одиниці самоврядування щодо господарської діяльності подається працівником протягом 30 днів з дня її початку або зміни її характеру. У разі неподання у зазначені терміни заяви щодо здійснення господарської

діяльності працівнику оголошується зауваження або догана кари. Подання неправдивих відомостей або приховування правди у заяві про здійснення господарської діяльності тягне за собою карну відповідальність.

На вимогу особи, уповноваженої здійснювати дії в питаннях у сфері трудового права, працівник самоврядування зобов'язаний подати декларацію про майновий стан. Аналіз даних, що містяться в декларації, здійснює керівник одиниці самоврядування, в якій працівник працює. Подання такої декларації стосується війта, заступника війта, секретаря гміни, скарбника гміни, керівника організаційного відділу гміни, особи розпорядчої і члена гмінного розпорядчого органу, а також особи, яка видає адміністративні рішення від імені війта, радників і асистентів.

Отже, польський досвід правового регулювання обов'язків персоналу органів місцевого самоврядування заслуговує на увагу і використання при підготовці нової редакції Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування». Тим більше, що проект Концепції законодавчого регулювання питань служби в органах місцевого самоврядування в новій редакції Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» передбачає чітке визначення обов'язків службовців органів місцевого самоврядування [1].

1. Проект Концепції законодавчого регулювання питань служби в органах місцевого самоврядування в новій редакції Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування»

2. Ustawa o pracownikach samorządowych z dnia 21 listopada 2008 r. – Access mode: www.sejm.gov.pl. – Title from the screen

Ростислав ДРОЗД

аспірант кафедри державного управління і менеджменту НАДУ

ТЕНДЕНЦІ РОЗВИТКУ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ

Відповідно до Конституції України, враховуючи вітчизняний та міжнародний досвід, за роки незалежності в Україні створено систему національного законодавства про державну службу як невід'ємної передумови сильної демократії, важливого інструмента забезпечення задоволення прав та свобод людини і громадянина, формування та реалізації державної політики.

Структуру нормативно-правової бази функціонування системи державної служби складають:

По-перше, конституційні положення, Закони України, підзаконні нормативно-правові акти, прийняті на їх виконання із загальних питань державного управління, місцевого самоврядування, державної кадрової

політики, державної служби в умовах здійснення адміністративної та муніципальної реформ, державної регіональної політики

По-друге, нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади щодо порядку вирішення і регулювання кадрових питань у відповідному галузевому представництві, включаючи підпорядковані їм місцеві органи влади

По-третє, нормативно-інструктивна база, що забезпечує безпосередньо реалізацію заходів щодо проходження державної служби на рівні місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій.

Загалом прийнято створено нормативно-правову базу у сфері державної служби, яка включає понад 650 нормативно-правових актів (законів, указів і розпоряджень Президента України, актів Кабінету Міністрів України та Головердержслужби) [1]. Цими документами визначені основи функціонування інституту державної служби, порядок прийняття на державну службу, її проходження, формування кадрового резерву, підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації, а також матеріального забезпечення і соціального захисту державних службовців.

Незважаючи на велику кількість нормативно-правових актів система законодавства в сфері державної служби залишається недосконалою і потребує реформування. Зазвичай, ведучи розмову щодо вдосконалення законодавства про державну службу мають на увазі Закон України «Про державну службу». І це зрозуміло, адже він є базовим, визначає загальні засади діяльності державної служби і має безпосередній вплив на її розвиток. Тому особливу увагу привертають положення нової редакції закону про державну службу прийнятого в цілому Верховною Радою України 17.11.2011 року [3].

Навіть побіжний огляд дає можливість визначити сильні і слабкі його сторони. До вдалих новацій можна віднести наступне:

1. Зведення в одному законі детально розписаних норм стосовно проведення конкурсного добору, дисциплінарного провадження, випробування державного службовця, стажування, ротації кадрів.

2. Позитивною є спроба обмежити інститут преміювання державних службовців як вид постійної прибавки до зарплати, з одночасним збільшенням стабільної складової зарплати – окладу.

3. Детально розписані підстави для припинення державної служби.

4. Частково здійснена спроба розмежувати політичні і службові посади, а також обмеження політичної діяльності державних службовців. Зокрема заборона на членство в політичних партіях та участь у передвиборній агітації.

Водночас є у законопроекті проблемні позиції.

1. Складно прописаний новий підхід до поділу посад на категорії (тепер посади поділяються на п'ять груп: з «А» до «Д»; та кожної з груп – на чотири підгрупи), чим суттєво утруднює кадрову мобільність службовців [2].

2. Невирішеним є питання щодо керівників державної служби в органі виконавчої влади: не передбачено обов'язкового конкурсу для їх призначення, немає жодних гарантій щодо термінів перебування на посаді тощо.

Слід зазначити, що законопроект, попри всі названі недоліки, хоч і робить значний крок у наближенні системи державної служби до стандартів розвинених держав, проте зберігає службу політично керованою і заангажованою.

Підбиваючи підсумок, можна відзначити, що без прийняття належного Закону України «Про державну службу» неможливо створити ефективної системи державної служби, яка відповідає державному устрою України, системі та структурі державного апарату, новим зв'язкам державного апарату з громадянами та їх об'єднаннями. Водночас не слід забувати, що хоч і опосередкований проте вагомий вплив на розвиток державної служби мають дотичні до неї закони. В першу чергу до них можна віднести закони України «Про Кабінет Міністрів України», «Про центральні органи виконавчої влади», «Про місцеві державні адміністрації», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про засади запобігання та протидії корупції», «Кодекс етики державної служби України» та ін.

Список використаної літератури

1. Нечаєнко С. Співвідношення державної та публічної служби в Україні та країнах Європейського Союзу / С. Нечаєнко / Актуальні проблеми державного управління. Збірник наукових праць Одеського регіонального інституту державного управління. – 2009. – №2.

2. Тимошук В. Закон про держслужбу: ризики і наслідки [Електронний ресурс] / В. Тимошук // Центр політико-правових реформ. – Режим доступу: <http://www.pravo.org.ua/>

3. Проект Закону України «Про державну службу» від 25.03.2011 №8306 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?pf3511=39999. – Назва з екрану.

Олександр ЗАПАДИНЧУК

завідувач сектору

Національного інституту

стратегічних досліджень

РОЗВИТОК ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ В КОНТЕКСТІ ПРОВЕДЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ

Важливим чинником формування державності України є створення сучасної ефективної системи державного управління. Впровадження динамічних змін в інституціональній системі державного управління, включаючи такий напрям, як розвиток законодавства про державну

службу, має бути спрямоване на забезпечення реалізації прав і свобод людини та громадянина, політичного та соціального партнерства [3].

Державна служба має забезпечити системний підхід до надання державних, у тому числі адміністративних послуг на основі законності та управлінського професіоналізму й правової компетентності державних службовців.

За висновками науковців, реформаторські процеси, що нині відбуваються в Україні і стосуються всіх без винятку ділянок суспільного і державного життя, неможливо розглядати ізольовано від проблем державної служби. Тому нині активно обговорюється питання реформування державної служби та відповідно – оновлення законодавства про державну службу [1].

Процес розвитку державної служби необхідно розуміти як здійснення на базі програмно-цільових стратегічних і тактичних документів цілеспрямованих перетворень, наслідком яких має стати оновлена система державної служби в Україні. Ці перетворення мають передбачати послідовні і обов'язково узгоджені правові, організаційні, інформаційні, матеріально-технічні, фінансові та інші практичні заходи, спрямовані на забезпечення єдності всіх елементів, що становлять державну службу та чіткий взаємозв'язок усіх її інституційних положень.

Державна служба має забезпечити розумно організоване, демократичне, правове та результативне державне управління шляхом професіоналізації корпусу державних службовців. Інструментом організації державної служби має стати система законодавчих та нормативно-правових актів. Перш за все це Конституція України [2], Закон України «Про державну службу» [5], Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції» [6], укази і розпорядження Президента України [8], документи Кабінету Міністрів України, інші нормативно-правові та законодавчі акти які, як програмноцільові документи, визначають основні засади формування та розвитку системи державної служби.

Закон України «Про державну службу» має бути узагальнюючим, який би виконував роль методологічного і регулятивного фундаменту правового врегулювання цілісності державної служби з урахуванням усіх її особливостей на різних етапах розвитку.

25 березня 2011 р. За ініціативою Президента України в Верховну Раду України був поданий проект Закону «Про державну службу» (нова редакція). Це третій із пакету анонсованих законопроектів, які стосуються адміністративної реформи. Два перших («Про центральні органи виконавчої влади» [9] та зміни до Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [7]) прийняті 17.03.2011 р. та 07.08.2011 р..

Важливим аспектом є законодавче визначення поняття державної служби та предмета регулювання. Проект Закону України «Про державну службу» [4], прийнятий Верховною Радою України 17.11.2011 р., обмежив коло державної служби лише службою в державних органах та їх апараті, хоча відомо, що найповніше, або так зване широке,

розуміння державної служби включає в себе також і мілітаризовану службу (наприклад, у Збройних Силах) і такий вид цивільної служби як служба в державних установах та організаціях (наприклад, у закладах освіти, охорони здоров'я тощо).

Для розкриття змісту державної служби обов'язковим є визначення її принципів, адже вони вказують на сутнісні характеристики, найважливіші у змісті та значенні державної служби. Правове встановлення принципів державної служби зумовлює функціонування державних органів, діяльність службовців, стійкість державно-правового регулювання державно-службових відносин, а також обґрунтування тенденцій розвитку законодавства про державну службу.

У Ст. 3 Проекту Закону України «Про державну службу» [4] додалися такі принципи як патріотизм та служіння Українському народу, рівний доступ до державної служби, політична неупередженість та персональна відповідальність державного службовця. На думку фахівців ці принципи накладають нові вимоги як до інституту державної служби так і до самих державних службовців.

Статус державного службовця визначається порядком утворення та припинення державно-службових відносин, правами, обов'язками державного службовця, матеріальним та соціально-побутовим забезпеченням. Основним критерієм положення державного службовця в структурі державного апарату є посада, яку він обіймає, що визначається організаційно-правовим рівнем органу державної влади чи місцевого самоврядування.

У Ст. 6 Проекту Закону України «Про державну службу» визначені засади реформування інституту державної служби, насамперед в частині класифікації посад. Посади державної служби залежно від характеру та обсягу посадових обов'язків поділяються на п'ять груп. Крім того кожна з груп посад державної служби поділяються на 4 підгрупи.

Така класифікація посад у Проекті Закону України «Про державну службу» [4] вимагає значного рівня професійної компетентності. Особа, яка претендує на зайняття посади державної служби, має відповідати визначеним Статтею 16 загальним вимогам до освітньо-кваліфікаційного рівня та досвіду роботи. Саме такий підхід має мотивувати, стимулювати та заохочувати державних службовців до підвищення рівня професійної підготовки та ефективного виконання поставлених завдань.

Таким чином, по-перше, законопроект є значним кроком у наближенні системи державної служби до європейських стандартів і його ухвалення можна вважати певним кроком уперед. Створюється прозора та підзвітна система управління державною службою, що забезпечує єдині стандарти й підходи до професіоналізму в державній службі з урахуванням практики країн ЄС та українських традицій. По-друге, новий закон, не зважаючи на досить жорстке регулювання, гарантуватиме кожному державному службовцю захист професійної діяльності від впливу політичного та приватного інтересу, передбачивши

надійні правові механізми, які дадуть можливість кожному державному службовцю професійно і неупереджено виконувати свої обов'язки, незалежно від суб'єктивної волі їх керівників або зовнішніх чинників. По-третє, новий Закон України «Про державну службу» [4] є узагальнюючим і виконує роль методологічного і регулятивного фундаменту правового регулювання цілісності державної служби з урахуванням усіх її особливостей на різних етапах розвитку.

Список використаної літератури

1. Адміністративна реформа в Україні: сучасний стан, проблеми та перспективи / За ред. Н. Р. Нижник та Н. Т. Гончарук. – К.: Моноліт, 2009, – 384 с.
2. Конституція України: прийнята на 5-й сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>. – Назва з екрану.
3. Оболенський О. Ю. Державна служба: Навч. посібник.— К.: КНЕУ, 2003. – 344с.
4. Проект Закону про державну службу від 25.03.2011 № 8306. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>. – Назва з екрану.
5. Про державну службу: Закон України від 16.12.1993 № 3723-XII – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>. – Назва з екрану.
6. Про засади запобігання та протидії корупції: Закон України від 11.06.2009 № 1506-VI. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>. – Назва з екрану.
7. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 07.10.2010 № 2591-VI. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>. – Назва з екрану.
8. Про Концепцію розвитку законодавства про державну службу в Україні: Указ Президента України від 20 лютого 2006 р. № 140. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>. – Назва з екрану.
9. Про центральні органи виконавчої влади Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>. – Назва з екрану.

Юрій ЗЕМЛЯКОВ

здобувач кафедри права

та європейської інтеграції ДРІДУ НАДУ

РАЦІОНАЛІЗАЦІЯ МЕХАНІЗМУ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПОСАДОВИХ ОСІБ В СИСТЕМІ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

Органи виконавчої влади України, реалізуючи призначення демократичної, соціальної, правової держави, покликані створювати умови для реалізації прав і свобод громадян, надавати їм широкий спектр управлінських послуг. Відповідальність за стан виконання поставлених

завдань повною мірою несуть керівники органів виконавчої влади, серед яких чільне місце посідають посадові особи. Вони зобов'язані діяти лише на підставі передбачених повноважень та у спосіб, що забезпечує беззаперечне виконання відповідних вимог Конституції і законів України. Відповідальність посадових осіб системи органів публічної влади України логічно витікає з конституційних принципів демократизму і законності, що передбачає неухильне та якісне виконання своїх обов'язків в умовах підзвітності їх діяльності суспільству. Досягнення посадовими особами системи органів публічної влади України високої ефективності державного управління об'єктивно пов'язане з якістю і результативністю їх службової діяльності. Це безпосередньо стосується юридичної категорії відповідальності, яка займає важливе місце в політико-правовій системі держави і поряд із правами та свободами характеризує юридичний статус особи, зокрема посадових осіб державних органів. Відповідальність як риса соціально зростаючої особистості перетворюється на показник її суспільної активності, позитивного впливу на прогресивний розвиток сучасного суспільства, здатності вдосконалювати себе.

На сучасному етапі розвитку держави з'явилась тенденція більш чіткого розуміння сутності юридичної відповідальності як ретроспективної, так і позитивної. Остання пов'язана із усвідомленням своєї поведінки у правовій сфері, почуттям обов'язку, взаємозалежності індивідуума і суспільства. Водночас нового змісту набуває такий політико-правовий феномен, як політична відповідальність. В умовах розбудови української державності проблема відповідальності посадових осіб органів публічної влади постає дуже гостро у зв'язку з підвищенням не тільки ролі кожного щодо виконання своїх обов'язків, а й тому, що прийняття керівником державного органу будь-якого організаційно-розпорядчого рішення, вибір того чи іншого варіанта поведінки пов'язані з підвищеною особистою відповідальністю за кінцевий результат діяльності. Центральні органи виконавчої влади та їх структурні підрозділи посідають певне місце у системі органів державного управління, що зумовлюється їх особливими завданнями і функціями, виконання яких передбачає можливість і необхідність конкретної відповідальності посадових осіб. При неналежному виконанні посадовими особами своїх обов'язків виникає проблема притягнення до певного виду відповідальності.

Необхідною умовою формування державності України є створення сучасної ефективної системи державного управління, яка першочергово передбачає визначення понятійного апарату представників державних органів, зокрема: понять «посада», «посадова особа», «службова особа». На основі аналізу нормативної бази України та спеціальної літератури зазначимо, що сучасні поняття «службова особа» та «посадова особа» в основному збігаються за своїми зовнішніми ознаками, але за своїм змістом поняття службової особи є більш широким. У даному контексті

науково-практичну значимість становить поняття «представник влади», особливо у його співвідношенні з поняттями «службова особа» та «посадова особа». Представникам влади у системі органів публічної влади властиві, поряд із загальними ознаками службової особи, такі, як право надавати обов'язкові для виконання розпорядження особам, які не є підлеглими їм по службі, адміністративно- та кримінально-процесуального характеру. Таким чином, представник влади є службовою особою і водночас може виступати як посадова особа. Доцільно зважити на обґрунтований з точки зору управлінської науки підхід, за яким визначення поняття «посадові особи системи органів публічної влади» окреслює коло осіб, до яких відносить службовців, які обіймають постійно або тимчасово посаду керівника чи заступника керівника органу публічної влади, інших осіб, на яких законами або іншими нормативними актами з метою постійного або тимчасового управління організаційною структурою покладено здійснення організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків або виконання таких обов'язків за спеціальними повноваженнями, а також працівників органів публічної влади України, які мають право давати обов'язкові для виконання вказівки не підлеглим їм особам, складати протоколи про адміністративні правопорушення, приймати рішення щодо вирішення справ по них та застосовувати заходи примусового впливу.

Логічно у такому контексті розглянути проблему персональної відповідальності. Загалом, категорію персональної відповідальності слід розглядати як принцип чи положення соціально-правової справедливості незалежно від виду юридичної відповідальності. Причому особа залежно від рівня суспільної небезпеки і характеру вчиненого правопорушення може бути притягнена до будь-якого виду юридичної відповідальності, а в деяких випадках – одночасно до кількох її видів. Слід також зазначити, що суттєвою рисою принципу персональної відповідальності посадових осіб є те, що вона може наступати не тільки за їх особисті діяння, а й за показники функціонування підпорядкованого підрозділу. Обсягу завдань, функцій та повноважень посадової особи системи органів публічної влади України повинен відповідати й ступінь персональної відповідальності.

У сучасних умовах актуалізується також і поняття політичної відповідальності. Більшість дослідників проблематики політичних відносин в українському суспільстві трактують поняття «політична відповідальність» як відповідальність державної політичної особи за впровадження на дорученій ділянці державного управління політики Верховної Ради і Президента України, Програми Президента України «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» інтересах народу. Адже державна політична особа України – особа, яка обіймає державну політичну посаду в результаті обрання народом України або призначена за особливою процедурою на певний термін, приймає у межах своїх повноважень нормативні рішення, спирається на власні політичні пріоритети і несе політичну

відповідальність за свою діяльність. Загальновідомо (й на звертали увагу більшість дослідників як науки державного управління, так і адміністративного права), що безконтрольність у системі органів публічної влади приводить до зниження ефективності діяльності, перевищення службових повноважень, втрати почуття відповідальності та порушення законності.

Застосування до посадових осіб системи органів публічної влади періодичної звітності перед вищими органами і посадовими особами за виконання своїх обов'язків та оцінка ними такої діяльності є необхідним стимулюючим чинником персональної відповідальності. Реформування органів публічної влади у сучасних умовах державотворення являє собою формування нових інтегративних властивостей системи управління, що має забезпечити відповідність правового змісту, якості та адміністративних форм реалізації діяльності органів публічної влади об'єктивним потребам суспільства, що детерміновані характеристиками демократичної правової держави. Адже ефективне реформування залежить від характеру реформ всієї системи виконавчої влади в демократичній правовій державі, інтегрує проблемний аналіз політичної стабільності на центральному та регіональному рівнях із правовою регламентацією реалізації владних повноважень, а характер реформування визначально базується на дотриманні принципів законності та гуманізму.

Такі завдання можливо вирішити за умов чіткого визначення організаційно-правового статусу органів публічної влади і чіткої організації управлінської діяльності як визначальної складової публічного управління в Українській державі.

Олександр КАРПЕНКО

*к. держ. упр., докторант кафедри
державної політики та управління
політичними процесами НАДУ*

АДМІНІСТРАТИВНИЙ РЕГЛАМЕНТ ЯК ПРАВОВИЙ ІНСТРУМЕНТ НАДАННЯ ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКИХ ПОСЛУГ ОРГАНАМИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ СУБ'ЄКТІВ РОСІЙСЬКОЇ ФЕДЕРАЦІЇ

Сучасні процеси реформування державного управління не тільки в Україні, але й в Російській Федерації (далі – РФ) вимагають ефективного формування та сучасного розвитку системи послуг, які надаються органами виконавчої влади. Основою для таких позитивних змін у сфері надання державних послуг населенню Росії покликана стати реалізація відповідного правового поля та його втілення на практиці. Актуальністю здійснення сучасних перетворень є наочна необхідність громадян мати реальні права та протистояти маніпулюванню з боку чиновників.

Сьогодні профільними міністерствами та органами виконавчої влади суб'єктів РФ приймаються різні регламенти надання адміністративних, соціальних, правових, охоронних, інформаційних та інших державних послуг (Адміністративний регламент Федеральної служби праці та зайнятості, Адміністративний регламент здійснення соціальних виплат безробітнім громадянам, Адміністративний регламент з соціальної адаптації, Адміністративний регламент з інформування, Адміністративний регламент з професійної підготовки, Адміністративний регламент з надання державної послуги щодо звернення громадян тощо).

Згідно з російським законодавством до адміністративних регламентів належать нормативно-правові акти, які встановлюють порядок і стандарт надання державних та муніципальних послуг. У цих офіційних документах обов'язково вказується склад, послідовність, строки та вимоги реалізації адміністративних процедур, а також умови їх виконання в електронній формі. Самоврядною особливістю є те, що розробником відповідного регламенту є безпосередньо орган що надає відповідні державні та муніципальні послуги [1].

Під час розробки кожного адміністративного регламенту відповідні виконавчі органи намагаються максимально передбачити підвищення якості надання державних послуг, а саме:

- впорядкувати адміністративні процедури, шляхом максимальної оптимізації їх кількості та уникнення зайвих дій;
- скоротити кількість документів, що надаються заявником послуги, шляхом запровадження таких форм їхнього оформлення, які б унеможливили повторення ідентичної інформації;
- зменшити обсяг безпосереднього спілкування заявника з виконавцем – посадовими особами органів державної влади та місцевого самоврядування;
- запровадити багатофункціональні центри надання державних та муніципальних послуг за допомогою реалізації принципу «єдиного вікна»;
- використовувати процедуру міжвідомчого погодження без участі користувача за допомогою засобів ІКТ;
- скоротити термін виконання адміністративних процедур у процесі виконання державних та муніципальних послуг;
- підвищити особисту відповідальність посадових осіб, які безпосередньо надають управлінські послуги [2].

Завдяки запровадженню адміністративних регламентів створюється дієвий правовий механізм із забезпечення транспарентності діяльності владного органу та надається реальна можливість для фізичних та юридичних осіб здійснювати контроль за процедурами розгляду їхніх документів і звернень.

Позитивним здобутком нормативно-правового регулювання сфери державних послуг є їх виділення у самостійну управлінську категорію, а функції надання чітко закріплені за органами виконавчої влади та підвідомчими установами [3, с. 10].

На думку автора, необхідність впровадження вітчизняними органами виконавчої влади російського досвіду обумовлена зростанням негативної оцінки сучасного стану надання держано-управлінських послуг серед громадян України.

Список використаної літератури

1. Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг: Федеральный закон Российской Федерации от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ // Российская газета Федеральный выпуск № 5247 от 30 июля 2010 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.rg.ru/2010/07/30/gosusl-dok.html>. – Название с экрана.

2. О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг : Постановление Правительства Российской Федерации от 16 мая 2011 г. № 373 // Интернет-портал Правительства Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.government.ru/gov/results/15334/>. – Заголовок с экрана.

3. Бесчастнова Л. В. Административно-правовое регулирование государственных услуг : Дис... кандидата юридических наук: 12.00.14 / Бесчастнова Лилиана Владиславовна; [Место защиты: Сарат. гос. акад. права]. – Саратов, 2008. – 232 с.

Микола ЛАХИЖА

*д.держ.упр., доц., заступник
начальника Управління державної
служби Голодержслужби України
в Полтавській області*

ТИПОВІ ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МОДЕРНІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ ПОСТКОМУНІСТИЧНИХ КРАЇН

Необхідність реформування публічної адміністрації України викликана усвідомлення як владою, так і громадськістю неспроможності діючої системи врядування забезпечувати ефективно виконання зобов'язань держави перед громадянами. Вузловими завданнями є теоретичне осмислення існуючих проблем, вивчення зарубіжного досвіду та його адаптація з урахуванням вітчизняної специфіки, що вимагає в першу чергу правового оформлення.

Аналіз праць українських вчених дозволяє нам стверджувати, що на сьогодні вже подолано відставання теорії від практики та підготовлено рекомендації щодо реформування влади. Проте в Україні, як і в інших посткомуністичних державах, помітною є незатребуваність наукових розробок чи відхід від них, а процес реформ відбувається у гострій

політичній боротьбі, несистемно та неритмічно. Ця проблема була відмічена нами ще у публікації 2005 року [3], але радикально ситуація не змінилася.

Вивчення нами в рамках проекту «Розвиток спроможності державної служби у сфері європейської інтеграції» у 2005-2011 роках зарубіжного досвіду посткомуністичної трансформації суспільства та влади [2] дозволяє виділити та узагальнити типові проблеми модернізації публічної адміністрації загалом та її правового забезпечення, зокрема. Предметом вивчення були як практика посткомуністичних країн, так і теоретичні напрацювання вітчизняних та зарубіжних вчених. Метою дослідження був опис проблем та узагальнення і вироблення пропозицій щодо їх вирішення. Важливо констатувати, що трансформація суспільства та влади у всіх державах була складним процесом, який відбувався під впливом як внутрішніх, так і зовнішніх факторів, але українські реформи відбуваються значно повільніше, ніж у більшості посткомуністичних країн.

На наш погляд, основною проблемою є відсутність внаслідок гострої політичної боротьби цілісного бачення реформ та політичного узгодженого стратегічного рішення, яке б визначило цілі та методи такого реформування на тривалу перспективу. Ця проблема була менш помітною у Польщі, Чехії, Словаччині, де переважна більшість населення та політичних сил були зорієнтовані на «повернення до Європи», і значною мірою нівелювалася у країнах-кандидатах необхідністю чіткого дотримання вимог Європейського Союзу на етапі підготовки до вступу в нього. З цієї точки зору реалізація не просто європейських принципів управління, а задекларованих євроінтеграційних прагнень України видається надзвичайно важливою.

Принципово важливим у посткомуністичних державах стало вирішення проблеми інституційного (правового та організаційного) забезпечення реформ. Варто відзначити повільні темпи прийняття нового законодавства (наприклад, обговорення проекту нового Закону України «Про державну службу» триває з 2005 року), незадовільну його якість (що викликано різними причинами, в т. ч. і політичного характеру), низький рівень політичної культури населення загалом та працівників влади, зокрема. Як правило, був відсутній стратегічний документ, який би визначав довгострокові перспективи та шляхи їх досягнення. Давалася ознака і відсутність єдиного стратегічно-координаційного осередку, відповідального за визначення цілей, взятих із програми політичного уряду – для публічної адміністрації та стратегічної координації його реалізації. В Україні цей політичний фактор діє особливо помітно, а зміна політичного керівництва веде до принципових змін у підходах до реформ та їх кадрового забезпечення.

Не завжди або неповністю реалізуються задекларовані принципи модернізації публічної адміністрації, насамперед, принципи відкритості та прозорості. Наприклад, проведення адміністративної реформи в

Україні залишається незрозумілим для громадськості та працівників органів влади як щодо конкретної суті змін, так і відносно темпів їх проведення, а напрацювання теоретиків і практиків [4] наприклад, залишаються нереалізованими. Більш того, відмова опублікувати конкретний план дій вмотивовується бажанням не дати можливості опонентам «зіграти на випередження» [1]. Посилення ролі громадськості в управлінських процесах не реалізується через примат процедури над результатом і суспільним інтересом, низький рівень капіталізації користі від застосування механізмів співпраці із неурядовими органами, ритуальний та імперативний спосіб співпраці органів влади із суспільними партнерами та науковими осередками.

Значні проблеми пов'язані з недосконалою кадровою політикою та неготовністю влади використовувати сучасні механізми та інструменти управління. Отже, мова йде про комплекс проблем, вирішення яких вимагає вироблення та послідовної реалізації стратегії реформ, забезпечення реального дотримання задекларованих принципів, а також необхідного інституційного, кадрового та фінансового забезпечення.

Список використаної літератури

1. Лахижа М.І. Модернізація публічної адміністрації: теоретичні та практичні аспекти: монографія. – Полтава: РВВ ПУСКУ, 2009. – 289 с.
3. Лахижа М.І. Теоретичні основи та реалії реформування владних органів України // Вісн. держ. служби України. – 2005. – №1. – С. 9 – 12.
4. План модернізації державного управління: пропозиції щодо приведення державного управління та державної служби України у відповідність із принципами і практиками демократичного урядування. – К.: Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2010. – 396 с.

Дмитро ЛЕТУЧИЙ

здобувач кафедри державного

управління та місцевого самоврядування

ДРІДУ НАДУ

КАР'ЄРА ЯК ЧИННИК ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Одним із завдань, які зараз стоять перед Україною, є забезпечення високої ефективності державного управління, а ця ефективність значною мірою залежить від державних службовців, якщо розглядати державне управління як діяльність, що здійснюється людьми, стосовно людей і винятково в їх інтересах. Саме тому ефективність державного управління тісно пов'язана з ефективністю діяльності державних службовців.

Організація системи державної служби в Україні на сьогодні має багато недоліків, і в першу чергу, в питаннях найму, просування по службі,

досягнення необхідного рівня кваліфікації, рівня корупції та мотивації державних службовців.

У теорії існують дві основні моделі державної служби: кар'єрна (закрита) і посадова (відкрита). Особливістю кар'єрної державної служби є те, що кандидат вступає на службу, займаючи нижчу посаду в чітко визначеній кар'єрній ієрархії. Зазвичай, прихід на державну службу після певного навчання – це призначення на все життя. Кар'єрна модель потребує досить вузької професійної підготовки, а досвід роботи розглядається як найбільш важливий показник набуття кваліфікації.

У посадовій системі посади розглядають, як у приватному секторі, їх систематизують на основі кваліфікаційних вимог. Для державних службовців у такій моделі привілеї виражено в конкурентній на ринку праці заробітній платі, а перевагу віддають так званім «універсальним» державним службовцям – фахівцям з питань управління з достатньо широким спектром знань і вмінь.

Нині досить поширеною є практика застосування комбінування типових елементів, характерних для зазначених вище моделей. Досвід європейських країн показує, що жодна країна не застосовує одну з двох моделей у чистому вигляді.

Зважаючи на це, вивчення світового досвіду, а також набуття та вдосконалення власного, повинно стати одним з пріоритетних завдань управлінської науки. Як зазначають українські дослідники, у вітчизняній практиці в системі роботи з персоналом в державних установах та на підприємствах, відсутня така підсистема, як «управління кар'єрою», немає механізму, який би дозволив відстежити, наскільки повно реалізуються кар'єрні можливості того або іншого працівника. Тому програма управління кар'єрою постає як розгалужена, багаторівнева стратегія з використанням знань різних наукових дисциплін: соціології, економіки, психології, менеджменту, маркетингу, економічної теорії, математичного моделювання, теорії ігор, соціоніки, інформатики тощо.

Актуальність цієї теми посилюється ще й з врахуванням євроінтеграційних прагнень України, адже реформування національної державної служби повинно відбуватись із врахуванням досвіду поліпшення державної служби в країнах ЄС.

Кар'єра (італ. *carriera*, франц. *carrière* – дія, життєвий шлях) – просування по службовій, суспільній, науковій та іншій діяльності. Це професійний шлях до успіху по службових сходах до престижного соціального статусу і положення у суспільстві

Кар'єра у системі конкурентоздатності державного службовця являє собою складний об'єкт наукового аналізу, який відноситься до комплексних міждисциплінарних категорій і вимагає використання різних підходів, особливо соціально-економічного та психологічного.

Досягнення людини у тому чи іншому виді кар'єри залежить від відповідності між його особистістю та обставинами роботи.

Для визначення навичок, якими володіє людина, важливо виявити її

здібності при виборі кар'єри. Методами виявлення здібностей людини, зокрема, є особисті спостереження, анкетування, тестування, вирішення творчих завдань, бесіди, інтерв'ювання, самоаналіз, обговорення. Факторами, які визначають розвиток кар'єри державного службовця виступають: бажання зайняти високу посаду, вміння працювати з людьми, значний різноманітний досвід керівної роботи, гнучкість до зміни стилю і методів управління, здатність до вироблення нових конкурентоспроможних ідей, висока професійна підготовка, сімейна підтримка, висока психофізична підготовка, уміння орієнтуватись в умовах невизначеності, уміння правильно формулювати думки на великих зібраннях.

Державний службовець повинен усвідомлювати кінцеву мету, бачити шляхи до цієї мети, розуміти свій статус як висококваліфікованого спеціаліста, якому держава делегувала свої повноваження та який несе відповідальність за дії, реалізація яких призведе або не призведе до наміченої мети. Для цього державний службовець повинен мати відповідний кар'єрний потенціал, під яким ми розуміємо приховані можливості, міць та силу державного службовця, які можуть бути використані для забезпечення високої ефективності роботи органу державного управління та здатності його успішно просуватись службовими сходами.

Управління кар'єрою – це процес, завдяки якому кар'єра державних службовців керівного складу планується з метою задоволення державних інтересів, носіями яких є державні організації та установи, а також переваг та інтересів кожного окремого державного службовця. Однак неврахування кар'єрного потенціалу кожного державного службовця призводить до недостатньої ефективності функціонування державної служби України в цілому.

В процесі планування кар'єри порівнюються потенційні можливості кар'єрного росту державного службовця з вимогами державної установи та розробляється план кар'єрного розвитку конкретного державного службовця і план кар'єрних змін в конкретній державній установі. Досвід показує, що розробка кар'єрних планів є дієвим інструментом підвищення ефективності роботи державних організацій та установ.

Список використаної літератури

1. Біскуп В.С. Консультування з питань кар'єри та його складові. ТНЕУ. Тернопіль. 2007 – С.25;
2. Крушельницька О.В., Мельничук Д.П. Управління персоналом: Навч. посіб. – К.: Кондор. – 2003. – 296 с.;
3. Ткач Р.В. Поняття професійної кар'єри у психології менеджменту, її види та динаміка розвитку. www.bapu.org. 15.02.2005;
4. Серьогін С., Хлуткова В. Організація кар'єри державного службовця як засіб попередження і запобігання корупції // Вісник УАДУ. – К.: УАДУ, 1999. – вип.4. – С.101

Наталія ОХРИМЕНКО
аспірант кафедри права
і законотворчого процесу НАДУ

ДЕЯКІ АСПЕКТИ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ПОСАДОВИХ ОСІБ МІНІСТЕРСТВА УКРАЇНИ ПІД ЧАС ЗДІЙСНЕННЯ НОРМОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

На сьогодні гостро постають питання щодо напрямків розвитку законодавства України про державну службу. Як відомо, державна служба в Україні покликана служити інтересам громадян в забезпеченні їх прав і свобод, соціальної стабільності, дотриманні принципів правової демократичної держави в тому числі і шляхом розробки та прийняття нормативних актів (нормотворчої діяльності) міністерством України.

На сучасному етапі реформування державної служби важливе місце посідає формування дієздатного і відповідального кадрового потенціалу. Успіх реформ значною мірою пов'язаний зі спрямуванням національного законодавства на підвищення відповідальності посадових осіб міністерства за наслідки своєї роботи в тому числі і в нормотворчій діяльності. А тому актуальною проблемою є удосконалення правового регулювання відповідальності державних службовців міністерства України щодо їх нормотворчої діяльності.

Важливість відповідальності в нормотворчій діяльності міністерства визначається тим, що рішення про підготовку нормативного акта приймає керівник відповідного рівня компетенції (міністр). Але цьому передують підготовка цього рішення, яка може бути дуже великою за обсягом і складною, вимагати різної кількості та кваліфікації фахівців-управлінців, а також відповідних витрат часу [1, ст.21]. Незалежно від організаційної структури міністерства, один керівник повинен нести повну й абсолютну відповідальність перед Урядом за роботу всього колективу і в нормотворчій діяльності також. У практичній діяльності міністерства кожному структурному підрозділу делегується відповідальність за виконання його завдань з нормотворчості, визначених в плані роботи міністерства. Таким чином, відповідальність за нормотворчу діяльність в міністерстві покладається на міністра, його заступників, керівників відповідних структурних підрозділів міністерства та на спеціалістів які безпосередньо здійснюють розробку нормативних актів.

Аналіз положень Кримінального кодексу України дозволяє говорити, що прямої кримінальної відповідальності за будь-які порушення пов'язані з нормотворчою діяльністю не передбачено.

Станом на сьогодні зроблено крок у напрямі практичного вирішення питання адміністративної відповідальності посадових осіб міністерства за нормотворчу діяльність. Так, 8 вересня 2011 року Верховна Рада України прийняла Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності посадових

осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування».

Положення прийнятого Закону доповнюють Кодекс про адміністративні правопорушення статтею 188-41 «Порушення законодавства про державну реєстрацію нормативно-правових актів». Відповідно до цієї статті, «Неподання, несвоєчасне подання для державної реєстрації нормативно-правових актів, які відповідно до закону, підлягають державній реєстрації, направлення для виконання нормативно-правових актів, які не пройшли державну реєстрацію та не опубліковані в установленому законом порядку, а також напрямок для виконання вказівок, роз'яснень у будь-якій формі, які встановлюють правові норми, тягнуть за собою накладення штрафу на керівників органів, нормативно-правові акти яких відповідно до закону підлягають державній реєстрації, від 30 до 50 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян»[2]. Так, тільки за вищезазначені порушення нормотворчої діяльності керівник органу (міністр) несе адміністративну відповідальність.

З приводу цього постає питання: хто прийматиме рішення про притягнення «керівника органу» до адміністративної відповідальності та чи існують механізми таких дій? Так, Міністерству юстиції України надано право перевіряти міністерства щодо додержання законодавства про державну реєстрацію нормативно-правових актів, притягати до відповідальності посадових осіб, винних у допущених порушеннях (але ця норма, на сьогодні, має декларативний характер) [3]. Розпорядженнями Кабінету Міністрів України скасовуються накази міністерства як такі, що не набрали чинності та надіслані до виконання з порушеннями вимог законодавства про державну реєстрацію нормативно-правових актів та виносять попередження керівнику міністерства про особисту відповідальність за неналежне виконання законодавства про державну реєстрацію нормативно-правових актів [4]. Проте, як показує досвід, практика притягнення до відповідальності посадових осіб міністерства чи їх керівників за згадані порушення відсутня. На наш погляд, це пов'язано з відсутністю процедури притягнення до відповідальності. Отже, Міністерству юстиції України необхідно розробити процедури притягнення до відповідальності посадових осіб міністерства та їх керівників за порушення законодавства про державну реєстрацію нормативно-правових актів. Запровадження таких процедур сприятиме підвищенню ефективності державного управління та відповідальнішого ставлення посадових осіб до нормотворчості.

В практичній нормотворчості міністерства керівник органу покладає персональну відповідальність за здійснення нормотворчої діяльності на департаменти та самостійні структурні підрозділи апарату міністерства, визначених розробниками відповідних актів в планах підготовки нормативно-правових актів на відповідний період. Крім того, всі міністерства мають у своєму складі юридичні служби, які перевіряють відповідність законодавству проектів нормативних актів, що подаються на підпис керівництву. Всі службовці міністерства можуть бути

притягнені до дисциплінарної відповідальності за невиконання чи неналежне виконання нормотворчої діяльності, тільки у разі зазначення такої діяльності в посадових обов'язках таких осіб.

Висвітлюючи аспекти правового регулювання відповідальності посадових осіб міністерства при здійсненні нормотворчої діяльності, необхідно комплексно удосконалити інститут відповідальності щодо працюючих в міністерстві. Зважаючи на суттєву різницю, що існує між повноваженнями державних службовців, посадовими особами міністерства, міністрами, його заступниками та необхідність урахування цього при визначенні у положеннях і посадових інструкціях їх персональної відповідальності. Варто погодитися з колективом авторів [5, ст.30] щодо необхідності розробки спеціального закону про відповідальність посадових осіб та державних службовців органів виконавчої влади. У цьому законі передбачити «межі виникнення особистої відповідальності вищих посадових осіб та інститутів влади за провали політики і збитки від неї державі, види відповідальності, механізми її підтримання, а також покарання за безвідповідальність[5, ст.30]», в тому числі і за нормотворчі дії чи бездіяльність. На наш погляд, цей закон повинен також містити термінологічний апарат з питань відповідальності посадових осіб міністерства.

Список використаної літератури

1. Бакуменко В.Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики: Моногр. – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – 328с.
2. Закон України «Про внесення до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності посадових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування» від 08 вересня 2011 року №3720-VI. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>. – Назва з екрану.
3. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади» від 28 грудня 1992 року №731. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>. – Назва з екрану.
4. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про скасування деяких наказів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади і заходи щодо неухильного виконання законодавства з питань державної реєстрації нормативно-правових актів» від 19 січня 2011 року №32-р. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/cardnpd>. – Назва з екрану.
5. Ціннісні пріоритети державного управління в Україні: Конспект лекцій / В.А.Рибкало, В.М.Козаков, В.А.Шахов та ін.; За заг. ред. О.Ю.Оболенського, С.В.Сьоміна, А.О.Чемериса, В.А.Рибкала, В.М.Козакова, С.В.Загороднюка, О.Л.Приходько, Л.О.Воронько. – К.: Вид-во НАДУ, 2007. – 48 с.

Оксана ПАРХОМЕНКО-КУЦЕВІЛ

*к. держ. упр., заступник
віце-президента НАДУ*

УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ

Управління персоналом державної служби як система на даний час переживає ускладнення. Зростання складності управління персоналом органів державної влади відбувається з наступних причин: по-перше, внаслідок ускладнення управлінської праці на державній службі; по-друге, оскільки персонал – найскладніший об'єкт управління організації; по-третє, внаслідок постійної та різкої зміни цінностей працівників, що пов'язане з політичними та економічними реформами суспільства; по-четверте, внаслідок скорочення чисельності апарату системи державного управління, що потребує більш ефективних механізмів раціонального використання кадрового потенціалу державної служби України; по-п'яте, з потребою у впровадженні інноваційних методів, механізмів, форм розвитку персоналу, що вимагає сучасне етап державотворення.

Крім того, основною проблемою в управлінні персоналом є недостатня інформованість та відсутність зворотних зв'язків з персоналом. Так Б. Гейтс звертається зі зверненнями до службовців Microsoft по всьому світу з електронними повідомленнями з найважливішими питаннями. «Зворотні повідомлення підлеглих – є корисними, адже вони дають можливість бути постійно у курсі того, які проблеми їх турбують та що вони думають з цього приводу». Таким чином, обов'язкове запровадження електронного листування співробітників з відділом (управлінням) кадрів, здійснення постійного моніторингу потреб персоналу, отримання зворотної реакції на управлінські рішення, які стосуються трудових відносин, тощо – є вимогою сьогодення.

З метою визначення оптимальних шляхів реформування системи управління персоналом державної служби України здійснимо аналіз закордонного досвіду з зазначеної проблеми.

Сьогодні всі розвинуті держави Європи прийшли до необхідності планування потреби у державних службовцях, що є запорукою ефективного відбору та прийому на службу.

У Франції складається переважно так звана «елітарна» модель відбору кадрового складу державної служби. Чиновництво тут формується як спеціальна, відносно замкнута елітарна група, члени якої спеціально відібрані на основі надзвичайно жорстокого конкурсного відбору, вже на етапі базового професійного навчання, одержали спеціальне «державницьке» виховання і певну фахову підготовку (перш за все правову та соціально-гуманітарну) в невеликому числі елітарних

учбових закладів. Більша частина чиновників все своє життя працює в органах державної влади [5].

У той же час, у Нідерландах, Швеції, Австрії, Німеччині, Данії не існує спеціальних процедур і правил відбору, а зацікавлені державні організації підбирають персоналом за критерієм наявності певних професійних навичок і досвіду [7].

В Сполучених Штатах Америки система добору кадрів постійно вдосконалюється, зокрема деякі нові форми і методи запозичуються з приватного сектору, де вони себе виправдали на практиці. Нині в США існують як «відкрита», передбачена для посад конкурсної служби, так і «закрита», що передбачена для комплектування закордонної служби, лісової та поштової служб, поліції, органів охорони здоров'я тощо.

У ситуації «відкритої» форми дозволяється прийняття на посади такого рівня будь-якої особи за умови успішного складання нею встановлених для такої категорії посад іспитів – кваліфікаційних тестів. Проте передбачаються і певні обмеження. На «конкурсну» і так звану «виключну» службу не допускаються іноземці, за винятком випадків, коли це необхідно здійснити в національних інтересах або інтересах національної безпеки, але тільки якщо на неї не претендує громадянин США. Не допускаються іноземці також до конкурсу для зайняття посад спеціалістів вищої кваліфікації в окремих відомствах (міністерстві оборони, міністерстві сільського господарства, державному департаменті тощо) [7].

У більшості країн передумовою набору нових кадрів до державної служби є спеціальна освіта, яка дає кандидату необхідний рівень підготовки для роботи на державній службі. Водночас, сукупність методів та процедур відбору кадрів, складність проходження етапів відбору виключає можливість потрапляння на державну службу «випадкових» або «зайвих» людей.

Прийом на посаду державного службовця – це лише перший крок до нового етапу професійного зростання. З цього періоду в більшості країн (наприклад, Чехія, Великобританія, Литва) починається початкова освіта.

Водночас, у Франції існує початкове навчання державних службовців. Прийом студентів на початкове навчання проходить через конкурсні іспити. Метою навчання є не лише отримання знань, а й набуття необхідних навичок. Тому освіта у школах поділяється на стажування та навчання. Стажування проходять в державних органах (у Франції або за кордоном) та в установах приватного сектору. Мета стажування полягає в наданні майбутнім державним службовцям практичного досвіду конкретної адміністративної роботи, підвищенні їх компетенції та ознайомленні з основними інструментами управління [5].

Кар'єрне зростання у країнах ЄС відбувається за різними сценаріями.

У Франції та Німеччині є гарантія повільного, але вільного кар'єрного просування.

Просування по службі у Великобританії залежить від щорічних звітів,

які складаються на рівні окремих міністерств. Звіти передаються в Раду з просування міністерства, яке остаточно вирішує питання щодо просування по службі державного службовця.

Я хотіла б зупинитися на деяких аспектах системи управління персоналом в Іспанії. Система управління персоналом в Іспанії передбачає те, що керівники підрозділів державної служби (наприклад, керівники департаментів, управлінь) можуть діяти як топ-менеджери приватного сектору. З них знімається відповідальність та обмеження, визначені адміністративним правом, однак вони несуть персональну відповідальність за кадрову політику.

Впровадження у державну службу принципів діяльності приватного сектору дало можливість ввести нові форми організації праці на державній службі, зокрема:

- термінові контракти, стажування, тимчасові трудові угоди тощо;
 - адміністрації надано право здійснювати переведення службовців та їх скорочення відповідно до вимог приватного права;
 - створено можливості для запровадження інших типів професійних відносин в адміністративних установах, які відрізняються від класичної кар'єри чиновника, зокрема введення посад так званих тимчасових та постійних працівників;
 - зміна системи оплати праці та врахування при визначенні зарплати рівня відповідальності та професійного досвіду, вмінь, навичок.
- Таким чином з урахуванням проведеного аналізу закордонного досвіду, основними, на мій погляд, принципами сучасної системи управління персоналом в Україні мають стати наступні:
- рекрутування службовців повинно здійснюватися зі всіх сегментів суспільства з підбором та просуванням на підставі здібностей, знань та вмінь при забезпеченні виконання справедливої та відкритої змагальності;
 - запровадження системного розвитку кадрів державної служби: впровадження індивідуальних та практично орієнтованих форм навчання;
 - запровадження початкового навчання для знов призначених державних службовців;
 - визначення механізмів оцінювання діяльності державних службовців, механізмів ефективності діяльності та вирішення питань оплати праці за результатами такого оцінювання;
 - збереження професійних службовців, навчання працівників, які неадекватно працюють, та звільнення працівників, які не можуть та не бажають забезпечувати певні стандарти в роботі;
 - захист службовців від необґрунтованих дій, персонального фаворитизму або політичного примусу.

Список використаної літератури

1. Артеменко Н. Професіоналізація державних службовців як пріоритет здійснення державної кадрової політики / Н. Артеменко // Державне

управління та місцеве самоврядування [Електронний ресурс]: Збірник наукових праць. – 2010. – Вип. 2 (5). – Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Dums/2010_2/10anfdkp.pdf. – Назва з екрану.

2. Кадрові технології як засіб професіоналізації державної служби: навч. посіб. / С.М.Серьогін, Н.А.Липовська, О.В.Антонова [та ін.]; за заг. ред. проф. С.М.Серьогін. – Д.: ДРІДУ НАДУ, 2008. – 245 с.

3. Озірська С. М. Системи державної служби Європейських країн: Велика Британія, Російська Федерація, Україна, Французька Республіка : наук.-аналіт. дослідж. / С. М. Озірська. – К.: Вид-во УАДУ, 1999. – 168 с.

4. Олуйко В. Зарубіжний досвід організації державної служби / В. Олуйко, В. Наєнко // Вісн. держ. служби України. – 2004. – № 3. – С. 34–39.

5. Початкова підготовка та безперервне навчання державних службовців у Франції : Франція в Україні (Посольство Франції в Україні). – Режим доступу: www.ambafrance-ua.org.

6. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / А. В. Кірмач, В. К. Тимошук, М. В. Фігель та ін.; за заг. ред. В. П. Тимошука, А. М. Школика; Центр політико-правових реформ. – К.: Конус-Ю, 2007. – 735 с.

7. Слюсаренко О. Про професійний добір і фахове навчання в системах кар'єрного розвитку державних службовців країн Північної Америки та Європи / О. Слюсаренко // Вісн. НАДУ. – 2004. – № 2. – С. 202–209.

Леся ПРУДИУС

*к.держ.упр., заступник начальника
відділу правового забезпечення
Національної служби
посередництва і примирення*

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ ПРОФЕСІЙНОГО НАВЧАННЯ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ В УКРАЇНІ

Модернізація державної служби в Україні, що орієнтована на залучення на державну службу високопрофесійних кадрів, вимагає і нових підходів до удосконалення системи професійного навчання державних службовців, одним із яких є її нормативно-правове регулювання. На сьогодні функціонування цієї системи регулюється цілою низкою нормативно-правових актів, які визначають політику професійного навчання державних службовців; порядок створення мережі навчальних закладів; формування державного замовлення і змісту навчання, порядок організації навчального процесу тощо.

Незважаючи на велику кількість нормативно-правових актів щодо сприяння ефективному розвитку державних службовців, підвищенню їх професіоналізму та майстерності, можна констатувати, що основні

принципи професійного навчання державних службовців – обов'язковості та безперервності, в Україні не реалізуються. Причин такої ситуації можна назвати декілька.

По-перше, отримання відповідного освітньо-кваліфікаційного рівня магістра в галузі знань «Державне управління» не є обов'язковою умовою для призначення на керівні посади державної служби, оскільки Законом України «Про державну службу» [1] ця норма не передбачена. Як наслідок – на керівні посади державної служби, як правило, призначаються особи без відповідної професійної підготовки.

Практика комплексного систематичного аналізу та оцінювання навчальних потреб в Україні є обмеженою. Попри очевидні зусилля щодо визначення комплексної підготовки кадрів для системи державного управління України, у цій сфері наразі немає чіткої політики та стратегії. Наприклад, різницю між професійною підготовкою та освітою без відриву від роботи чітко не встановлено. Внаслідок цього завдання установ, відповідальних за навчальну діяльність, іноді зорієнтовані здебільшого на надання освітніх ступенів, ніж на практичну підготовку без відриву від роботи [2].

По-друге, Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування [3] не узгоджується із Законом України «Про вищу освіту» [4]. У вказаному Положенні серед видів навчання державних службовців визначено підготовку як «здобуття освіти відповідного освітньо-кваліфікаційного рівня спеціаліста, магістра за спеціальностями, спрямованими для професійної діяльності на державній службі, а також навчання в аспірантурі, докторантурі НАДУ, інших навчальних закладів або наукових установ за спеціальностями, спрямованими для професійної діяльності на державній службі», а перепідготовку як «здобуття освіти відповідного освітньо-кваліфікаційного рівня спеціаліста, магістра за іншою спеціальністю в межах, як правило, відповідної галузі знань» [3].

З огляду на те, що підготовка державних службовців здійснюється на основі отриманих ними освітньо-кваліфікаційних рівнів спеціаліста, магістра, що відносяться до освітнього рівня повної вищої освіти, це суперечить статті 10 Закону України «Про вищу освіту» [4], яка трактує це як перепідготовку – «отримання іншої спеціальності на основі здобутого раніше освітньо-кваліфікаційного рівня та практичного досвіду» та статті 4 Закону, оскільки «громадяни України мають право безоплатно здобувати вищу освіту в державних і комунальних вищих навчальних закладах на конкурсній основі в межах стандартів вищої освіти, якщо певний освітньо-кваліфікаційний рівень громадянин здобуває вперше» [4].

По-третє, залишаються неврегульованими на нормативному рівні питання організації підвищення кваліфікації державних службовців: не встановлені мінімальні терміни підвищення кваліфікації за професійною програмою та невизначений чіткий порядок формування і погодження

планів-графіків та програм підвищення кваліфікації державних службовців тощо.

Вирішення цих питань потребує розробки нової редакції Положення про систему професійного навчання державних службовців, приведеного у відповідність із Законом України «Про вищу освіту» [4], де професійне навчання державних службовців розглядатиметься як процес отримання державними службовцями післядипломної освіти шляхом перепідготовки, спеціалізації, розширення профілю (підвищення кваліфікації), стажування (як окремого виду післядипломної освіти) та ротатії. У зазначеному Положенні доцільно визначити одним із видів підвищення кваліфікації – навчання на робочому місці, яке передбачатиме обов'язкове навчання апарату, що проводитиметься кадровою службою органу і керівниками структурних підрозділів. Крім цього, з урахуванням зазначеного, є потреба у внесенні змін до Закону України «Про вищу освіту» [4], передбачивши здійснення перепідготовки державних службовців за рахунок коштів Державного бюджету.

Для забезпечення якості знань та якості організації навчання є потреба у створенні конкурентних умов для закладів системи професійного навчання державних службовців шляхом надання переваги при розподілі державного замовлення закладам, які впровадили систему управління якістю.

Це стосується і організації навчального процесу в закладах підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців де, на нашу думку, доцільно було б адаптувати організацію їх навчання до вимог Болонського процесу, запровадивши єдині підходи до організації навчального процесу, до кредитно-трансферної системи оцінювання знань слухачів, сформувавши накопичувальну систему підвищення кваліфікації державних службовців із запровадженням системи кредитів.

Для забезпечення якості навчального процесу із врахуванням специфіки діяльності державної служби та адаптацію його до вимог Болонського процесу пропонуємо розробити нове положення про організацію навчального процесу у закладах системи професійного навчання державних службовців із застосуванням андрагогічних підходів.

Таким чином, правове регулювання функціонування системи професійного навчання державних службовців потребує серйозного, системного і комплексного підходу, починаючи з прийняття нової редакції Закону України «Про державну службу» та Закону України «Про систему професійного навчання державних службовців», внесення змін до Закону України «Про вищу освіту» та прийняття відповідних підзаконних актів.

Список використаної літератури

1. Про державну службу : Закон України від 16 груд. 1993 р. № 3723 [Електронний ресурс] // Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3723-12. – Назва з екрану.

2. Україна : Оцінювання системи врядування. Березень 2006 року = Ukraine: Governance Assesment / March 2006 [Текст] // SIGMA; [пер. з англ. О. Шаленко; наук. ред. пер. І. Ібрагімова; вип. ред. А. Вишневський]. – К. : Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2007. – 248 с. – (укр. та англ. мовами).

3. Про затвердження Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування : постанова Кабінету Міністрів України від 7 лип. 2010 р. № 564 [Електронний ресурс] // Режим доступу: www.nau.kiev.ua/druk.php?name=330449-07072010-0.txt. – Назва з екрану.

4. Про вищу освіту : Закон України від 17 січ. 2002 р. № 2984: зі змінами від 22 трав. 2008 р. [Електронний ресурс] // Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2984-14. – Назва з екрану.

Оксана ШЕЛОМОВСЬКА

асистент кафедри соціології

Ксенія ГЕВЕЛЬ

асистент кафедри соціології

*Дніпродзержинського державного
технічного університету*

РОЗВИТОК МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ДЕЯКИХ ПОСТКОМУНІСТИЧНИХ КРАЇНАХ ЄС

Сучасний етап розвитку української держави та її євроінтеграційні прагнення обумовлюють необхідність модернізації державного управління та місцевого самоврядування, метою якої має стати забезпечення відповідних умов для розвитку місцевого самоврядування як важливого фактора побудови демократичної, правової, соціальної держави, створення громадянського суспільства з високими гуманістичними цінностями. Для вдосконалення функціонування місцевого самоврядування в Україні цікавим та корисним може бути досвід трансформації цього інституту в посткомуністичних країнах Європейського Союзу, які накопичили значний досвід в цьому питанні. Предметом даного дослідження були обрані чотири країни ЄС – Болгарія, Естонія, Литва та Чехія, оскільки саме вони найповніше репрезентують весь спектр посткомуністичних країн Євросоюзу стосовно місцевого самоврядування.

В Республіці Болгарія, відповідно до чинної Конституції, основною адміністративно-територіальною одиницею, в якій здійснюється місцеве самоврядування, є общини (муніципалітети), що є юридичними особами. Для захисту спільних інтересів общин та для збереження і розвитку місцевого самоврядування муніципалітети на добровільній основі можуть створити національні й регіональні співдружності (асоціації), зокрема з 1996 р. органи місцевого самоврядування в Болгарії

об'єдналися в Національну асоціацію общин. За розвиток місцевого самоврядування відповідають Рада міністрів і Міністерство регіонального розвитку.

Органом місцевого самоврядування в общині є громадська рада, а органом виконавчої влади в общині є кмет. Община має право на свою власність, яка використовується на користь територіальної спільноти, має самостійний бюджет. Держава бюджетним фінансуванням і іншими способами сприяє нормальній діяльності общин [1]. Общини в Болгарії володіють неоднаковими повноваженнями в різних сферах державних послуг. В сферах освіти, охорони здоров'я, соціальної допомоги, культури і мистецтв, охорони навколишнього середовища, планування міського розвитку, інфраструктури і дорожнього господарства відповідальність розподілена між центральним урядом і общинами. У виключній компетенції місцевого самоврядування знаходяться такі особливі сфери, як планування міського розвитку і комунальне господарство. Проте, рішення в тих сферах політики, де передбачена сумісна відповідальність органів влади, приймаються виключно центральним урядом. Не було створено механізмів, за допомогою яких місцеві влади могли би впливати на державну політику, тому роль органів влади на місцях зводиться до виконання рішень, прийнятих на центральному рівні, хоча й була проголошена децентралізація влади.

Інша специфіка щодо організації місцевого самоврядування притаманна прибалтійським країнам. У грудні 1990 р. парламент Естонії визначив основні принципи реформування місцевого самоврядування в країні. Для проведення реформи було обрано стратегію з урахуванням тих проблем, з якими могли зіткнутися існуючі органи влади нижчого рівня при одночасному перетворенні в органи місцевого самоврядування та успадкуванні деяких повноважень, що належали центральним органам влади. Основні положення про місцеве самоврядування закріплено в Конституції Естонії, де цьому інституту присвячено окрему главу. Але при цьому, в тексті Основного Закону місцеве самоврядування не досить детально регламентується, положення про нього обмежуються наданням права діяти самостійно в межах своїх повноважень та формувати бюджет. Також слід відмітити, що цей документ наділяє повноваженнями для вирішення місцевих питань «місцеві самоврядування», не згадуючи про територіальні громади. В законі про місцеве самоврядування, який був прийнятий в 1993 р., зазначено, що основу системи місцевого самоврядування становить місцеве самоврядування на рівні населених пунктів та їх муніципальних об'єднань [2]. В цей Закон було внесено значну кількість поправок, але він до сьогодні є чинним. Зазначимо, що сьогодні місцеве самоврядування в Естонії однорівневе. На початку 1990-х рр. централізовану систему змінило місцеве самоврядування. Під час адміністративної реформи відповідальність за виконання окремих соціальних завдань було делеговано органам місцевого самоврядування. Крім того, деякі повноваження, що належали

центральному уряду, наприклад, у сфері освіти та соціального забезпечення, також було делеговано органам місцевого самоврядування, які водночас отримали право формувати свої бюджети. Сьогодні за виконання частини цих завдань несе відповідальність приватний сектор. Можна відмітити, що при проведенні реформування адміністративної та самоврядної системи була проявлена максимальна рішучість і швидкість. Але на певному етапі реформування адміністративно-територіальної сфери з'явилася необхідність виправлення прорахунків, допущених на початку 90-х років. Зокрема це стосувалося укрупнення муніципалітетів, оскільки вони були надто дрібними і не завжди могли задовольнити потреби своїх мешканців, переважно через брак ресурсів і інфраструктури. Отже, процес реформування та удосконалення структури місцевого самоврядування триває дотепер.

В Литовській Республіці процес формування місцевих органів влади і удосконалення територіально-адміністративної організації почався в 1990 р. з прийняттям Закону «Про створення місцевих органів самоврядування». Закон визначав місцеве самоврядування як незалежну діяльність жителів територіально-адміністративних одиниць і підзвітних їм інститутів місцевого самоврядування, направлену на ухвалення і виконання рішень з внутрішніх питань. Було встановлено два рівні влади: підрозділи нижнього рівня (районні центри, селища міського типу, поселення), а також підрозділи верхнього рівня (області і крупні міста). Проте така структура виявилася неефективною у нових умовах. Внаслідок цього з початку 1991 р. йшли дискусії про можливість перегляду адміністративно-територіального розподілу країни і про необхідність реформи місцевого самоврядування. Першочергові задачі в реформуванні місцевого самоврядування включали чітке розмежування повноважень центральної виконавчої влади і місцевих органів влади; створення ієрархічної системи територіальних адміністративних одиниць, які б сприяли ефективному управлінню країною і оптимізації соціальних витрат; об'єднання всіх територій, міст, селищ, національних парків, заповідників і курортів в єдину ефективно функціонуючу систему [5, с. 204 – 205].

В 1994 р. було прийнято новий Закон Литовської Республіки «Про місцеве самоврядування» [4]. В ньому було змінено і саме поняття «місцевого самоврядування», яке вже означає право і реальні повноваження інституцій місцевої влади, вибраної населенням адміністративно-територіальної одиниці вільно і самостійно з повною відповідальністю здійснювати регулювання і ведення суспільних справ, а також задовольняти потреби місцевого населення. Остання на сьогоднішній час редакція Закону «Про місцеве самоврядування» була прийнята в 2010 р. Відповідно до цього Закону, самоврядування – це встановлена законом державна адміністративно-територіальна одиниця, громада якої володіє гарантованим Конституцією правом самоврядування, здійснюваним через вибрану постійними жителями цієї

державної адміністративно-територіальної одиниці раду самоврядування і утворені нею, підзвітні їй виконавчий і інші органи і установи самоврядування [4].

Конституційно-правові основи місцевого самоврядування Чехії закладені Конституцією та законами «Про общини» та «Про краї», які були прийняті у 2000 р. Основними територіальними самоврядними одиницями цієї країни є общини, а територіальними самоврядними одиницями більш високого рівня є землі або області. Община завжди є складовою частиною територіальної самоврядної одиниці більш високого рівня. Цікаво, що конституційно не заборонено створювати інші одиниці місцевого врядування, але обмежується ліквідація тих, що вже існують.

Община самостійно управляється своїм представництвом. Територіальна самоврядна одиниця більш високого рівня самостійно управляється своїм представництвом. Держава може втручатися в діяльність територіальних самоврядних одиниць, тільки якщо це необхідне в цілях охорони закону, і лише в порядку, встановленому законом. Місцеві самоврядні одиниці – це сукупність громадян, які проживають на одній території і мають право самоврядності. Таке визначення місцевого самоврядування включає кілька аспектів. Перший – територіальний. Кожна самоврядна одиниця має власну територію, на яку поширюється її самоврядна правоздатність. Другий – суб'єктний аспект. Адже кожна самоврядна одиниця представляє собою сукупність фізичних осіб, які утворюють і здійснюють місцеву державну владу. Третій – владний. Самоврядні одиниці мають право приймати правові акти та забезпечувати їхню реалізацію. Представництво общини приймає рішення з питань самоврядування, якщо законом на це не уповноважено представництво територіальної самоврядної одиниці більш високого рівня. Четвертий – економічний. Територіальні самоврядні одиниці є публічно-правовими корпораціями, які мають економічну незалежність – можливість самостійно займатись господарством, має власне майно та фінансові ресурси [1].

На відміну від України в Чехії місцеву державну виконавчу владу здійснюють не створені виконавчою владою органи, а органи місцевого самоврядування. Виконання делегованих повноважень покладено не на конкретний орган самоврядної одиниці, а вони розподілені між цими органами. Виконання делегованих повноважень є не лише правом, але й обов'язком органів місцевого самоврядування, при чому вони відповідальні за нормальне їх забезпечення як перед громадянами, так і перед вищими державними органами.

Досвід реформування місцевого самоврядування посткомуністичних країн, безперечно, може бути корисним для України. Зокрема, слід врахувати, що до реформування структури місцевого самоврядування слід підходити виважено, оскільки досвід проаналізованих країн показує, що поспішність дій призводить до затягування процесу реформування внаслідок виправлення допущених помилок.

Список використаної літератури

1. Митровка Я. Конституційно-правові основи місцевого самоврядування Чеської Республіки / Я. Митровка // Теорія і практика інтелектуальної власності. – 2009 – № 6. – С. 100 – 104.
2. Мороз О. Особливості становлення місцевого самоврядування в посткомуністичних країнах / О. Мороз // Ефективність державного управління. – 2008. – Вип. 14/15. – С. 490 – 495.
3. Попов М. Досвід адміністративно-територіального поділу Республіки Болгарії / М. Попов // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. праць ОРІДУ. – 2009. – № 2.
4. О местном самоуправлении: закон Литовской Республики от 7 июля 1994 г. № I-533. – Режим доступа: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_e?p_id=251979 &p_query=&p_tr2=
5. Реформирование системы государственного управления: зарубежный опыт и Казахстан / А.Ж. Шоманов (отв. ред), С.Т. Бельгибаев, А.А. Морозов, А.Ж. Тастенов, Д.А. Утешев – Алматы : КИСИ при Президенте Республики Казахстан, 2005. – 276 с.

Іван ШПІТУН

*к.філос.н., доц., доцент кафедри
державного управління та місцевого
самоврядування ДРІДУ НАДУ*

«ДЕРЖАВНИЙ СЛУЖБОВЕЦЬ»: МІЖ ЛОГІКОЮ ЗАКОНУ І ЗАКОНАМИ ЛОГІКИ

Модернізація державного управління, на необхідності якої наголошується вищим політичним керівництвом України, передбачає модернізацію одного з найважливіших структурних елементів держави – державної служби. Логічно припустити, що перманентно триваючий процес удосконалення законодавства про державну службу йтиме саме в напрямку її модернізації, а не замикатиметься на «відшліфовуванні» нормативних положень та формулювань, доречних для формату державної служби «вчорашньої» держави. Однак вивчення результатів законотворчої активності у 2011 р. щодо унормування державної служби не дозволяє впевнено стверджувати, що законодавець прагне перетворити існуючу систему державної служби на дієвий інструмент суспільно-економічних реформ.

Річ у тім, що реальна модернізація, на відміну від імітованої, це – процес, результати якого неможливо оголосити наперед, вони усвідомлюються post-factum, за підсумками реалізації десятків і сотень спроб виходу за межі наявної ситуації, застосування нетривіальних підходів і нестандартних рішень. Модернізація потребує лідерства, а для розгортання лідерства необхідний потенційний простір у правовому, ресурсному, організаційному вимірах.

Факт прийняття у другому читанні Верховною Радою нової редакції Закону України «Про державну службу» у листопаді 2011 свідчить як про усвідомлення законодавцем суспільного запиту щодо трансформації державної служби, так і про небайдуже ставлення народних депутатів і експертів-правників до майбутнього «формату» державної служби, однак варто замислитися, наскільки оновлена редакція Закону спроможна сприяти її модернізації. Сумніви з'являються вже на етапі визначення термінів. У чинному Законі наводиться дедуктивне (від загального до часткового) визначення терміна «державний службовець», подане через відоме трактування державної служби як професійної діяльності певних осіб. При цьому дається максимально узагальнена характеристика спрямованості цього виду професійної діяльності: «щодо практичного виконання завдань і функцій держави». Разом з тим, в Законі формулюється умова, кого вважати державними службовцями: осіб, «які займають посади в державних органах та їх апараті». Логіка, задана послідовним викладом тексту Закону, висуває на передній план «діяльність» разом зі спрямованістю як її атрибутом, однак з точки зору формальної логіки діяльність виступає «необхідною», а обіймання посади – достатньою умовою для віднесення працюючого до категорії держслужбовців. Уточнимо, що у формальній логіці «достатність» є більш «сильною» умовою, аніж «необхідність», що в контексті розглядуваної ситуації дозволяє зробити висновок, що статус державного службовця визначається не стільки особливим характером праці держслужбовця – власне, служби – з усіма її атрибутами (самовідданість, патріотизм, висока відповідальність, професіоналізм тощо), а належністю організації-працедавця до складу «державних органів та їх апарату». Атрибути трансформуються, таким чином, у модуси (акциденції), а набуття й збереження статусу обумовлюється зайняттям тієї чи іншої посади.

Неважко спрогнозувати, який «потенційний простір» для розгортання здібностей і різного роду вмінь обере прагматична (буденна) свідомість, схильна до пошуку шляхів найменшого опору. Таким простором виступить мережа посад, ретельно вибудована в апаратах державних органів на потребу вчорашнього дня. Рух у цьому просторі задається коротким переліком напрямів: «нагору» або «трохи вбік і вгору» – для тих, у кого передумови лідерства найвагоміші, «в ширину» – для тих, кого лідер обрав до «команди». Не дивно, що чисельність державних службовців невпинно зростає, адже об'єктивному факту зростання числа завдань і функцій держави, за логікою буденної свідомості, набагато легше протиставити екстенсивне збільшення кількості посад, аніж інтенсифікацію функціонального навантаження чи раціоналізацію (модернізацію) шляхів та способів виконання завдань держави. Крім того, не варто відкидати суб'єктивний аспект зростання числа функцій – створення штучних, надуманих проблеми, обумовлене необхідністю виправдати розширення числа посад.

Редакція проекту оновленого Закону, внесена до Верховної Ради на

друге читання, доводить ситуацію зі «службою», «службовцем» і «посадою» до логічного завершення. «Служба» оголошується «професійною діяльністю державних службовців», а «державний службовець» визначається як «громадянин України, який займає посаду державної служби в державному органі ... та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з реалізацією завдань та виконанням функцій державного органу ...» (цитата наведена з урахуванням зауваження Головного юридичного управління щодо недоцільності «віднесення посад в органах влади АРК до державної служби»).

У зв'язку із цим, можна висловити декілька критичних зауважень.

1. У новому формулюванні держслужбовець імперативно «прив'язується» до посади, що залишає ініціативних лідерів, які прагнуть діяти по-новому, в тому ж скutoму й вузько-перспективному становищі, замкненому в надмірно деталізованій структурі посад.

2. Виконання «завдань та функцій держави» ніби мимохіть замінено на «функції державного органу», що суперечить букві й духу Конституції як основи законодавства України.

3. Термін «посада державної служби в державному органі» є беззмістовним, а в тексті закону – навіть шкідливим, оскільки посада, за всіма трактуваннями цього терміну, є первинною ланкою організаційно-структурного утворення, яке має штатний розпис, державна ж служба є діяльністю, а не організацією-юридичною особою.

Наведені вище міркування дозволяють зробити висновок, що «посада» і, головне, жорстке ув'язування «державної служби» з «посадою» виявляється «каменем спотикання», що утруднює розвиток нормативного забезпечення державної служби згідно логіки, заданою Конституцією. Видається, що представникам науково-експертної спільноти варто було б спрямувати зусилля на пошук підходів щодо нормативного розмежування «державної служби» і «посади». Можливо, в існуючому тексті проекту оновленого Закону «державну службу» варто було б замінити на «публічну», залишивши для «державної» можливість унормування в окремому законі, який передбачив би на нетривалий термін реальної модернізації особливі повноваження й особливу відповідальність.

Павло ЩЕРБАКОВ

*к.е.н., доц., заступник директора
з підвищення кваліфікації і міжнародного
співробітництва ДРІДУ НАДУ*

ПРО ДОСВІД ПІДВИЩЕННЯ КВАЛІФІКАЦІЇ ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ДЕПУТАТІВ МІСЦЕВИХ РАД

Становлення ефективного місцевого самоврядування, спроможного надавати якісні публічні послуги громадянам на рівні, що відповідає

європейським стандартам, значною мірою залежить від стану кадрового корпусу, рівня його підготовки до роботи в нових умовах здійснення економічних реформ. Саме тому проблема підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад, удосконалення діяльності навчальних закладів, які її здійснюють, є достатньо актуальною і безпосередньо пов'язаною із системними реформами в державі.

Значної ваги останніми роками набула проблема забезпечення підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування і депутатів місцевих рад. Особливо актуальними ці питання постають після суттєвого оновлення депутатського корпусу та кадрового складу посадових осіб органів місцевого самоврядування в результаті періодичного проведення виборів до Верховної Ради України, місцевих рад та виборів міських, сільських, селищних голів. З урахуванням надзвичайної важливості необхідності вирішення вищезазначених питань на державному рівні Кабінетом Міністрів України було прийнято два розпорядження: від 8 квітня 2009 року № 385-р «Про схвалення Концепції формування системи підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад» та від 23 вересня 2009 року № 1134-р «План заходів на період до 2011 року щодо реалізації Концепції формування системи підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад». Однак переважну більшість положень вказаних розпоряджень Кабінету Міністрів України не було виконано, що практично унеможливило їх реалізацію на місцевому рівні.

Разом з тим, Дніпропетровська область має певний позитивний досвід в організації і проведенні професійного навчання посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад за ініціативою обласної ради та інституту. Так, в рамках Програми розвитку місцевого самоврядування в Дніпропетровській області на 2007-2011 роки, затвердженої рішенням Дніпропетровської обласної ради від 14.05.2007 року № 181-9/V, обласна рада спільно з інститутом організувала і провела низку навчальних комунікативних заходів (семінарів, круглих столів, конференцій, тренінгів) з підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад за кошти обласного бюджету. При цьому переважна більшість вказаних заходів була організована за куштовим принципом шляхом їх проведення провідними викладачами інституту і працівниками обласної ради виїзних семінарів-круглих столів, тренінгів тощо на базі окремо визначених районів області з одночасним забезпеченням слухачів відповідними навчально-методичними матеріалами. Це дозволило за декілька років охопити навчальними заходами з підвищення кваліфікації значну частину депутатського корпусу й посадових осіб місцевого самоврядування області, і в першу чергу, новообраних та новопризначених на посади. Така взаємодія інституту і обласної ради, а відповідно, органічне поєднання теорії і практики державного управління при реалізації заходів з підвищення кваліфікації

вказаної категорії посадовців дало свої позитивні результати і мало значний резонанс не тільки в Дніпропетровському регіоні, а й за його межами. Тому на наступні п'ять років планується пролонгувати зазначену Програму розвитку місцевого самоврядування в Дніпропетровській області для максимального охоплення відповідними навчальними заходами з підвищення кваліфікації депутатів місцевих рад і посадових осіб місцевого самоврядування області.

Враховуючи досвід організації системи підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування муніципальних утворень в зарубіжних країнах, доцільно внести зміни і доповнення до розпорядження Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2009 року № 385-р «Про схвалення Концепції формування системи підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад», а також прийняти окреме розпорядження Кабінету Міністрів України щодо Плану заходів на період до 2013 року з питань реалізації вищезгаданої Концепції, в яких чітко визначити координуючу роль і повноваження Національного агентства України з питань державної служби і Національної академії державного управління при Президенті України в загальнонаціональній системі підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування й депутатів місцевих рад з метою забезпечення розроблених стандартів підвищення кваліфікації вказаних категорій осіб.

Список використаних джерел

1. Про схвалення Концепції формування системи підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2009 № 385-р. // Офіційний вісник України від 24.04.2009. – № 28.
2. План заходів на період до 2011 року щодо реалізації Концепції формування системи підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 вересня 2009 № 1134-р. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>. – Назва з екрану.
3. Про програму розвитку місцевого самоврядування в Дніпропетровській області на 2007-2011 роки: Рішення Дніпропетровської обласної ради від 14 травня 2007 № 181-9/V/ – Режим доступу: <http://www.oblrada.dp.ua>. – Назва з екрану.

СЕКЦІЯ 3

УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВИХ ЗАСАД ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ В КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ

Галина КОЛЕСНИК

*здобувач кафедри права
та європейської інтеграції ДРІДУ*

ДЕЯКІ АСПЕКТИ РЕФОРМУВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ

Започатковані в нашій державі реформи на сьогодні охоплюють здебільшого владні механізми загальнодержавного рівня. Однак держава може бути міцною тільки за наявності сильних регіонів. Як свідчить світовий і вітчизняний досвід державотворення, системні реформи можуть бути ефективними тільки в тому разі, коли до них залучаються й владні відносини та інститути на територіальному рівні. У Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу регіональна інтеграція визначена в якості одного з найважливіших напрямів інтеграційних процесів. Основою такої інтеграції проголошена Європейська хартія місцевого самоврядування, інші відповідні акти ЄС та Ради Європи. Приєднавшись до Європейської хартії місцевого самоврядування, Україна взяла на себе зобов'язання дотримуватися встановлених у цьому документі принципів, які гарантують правову, адміністративну і фінансову автономність територіальних співтовариств та їх органів. Однак імплементація положень Європейської хартії місцевого самоврядування у національне законодавство практично призупинено [5, с.127].

Наслідком цих перетворень стало створення громіздкої й неефективної системи влади, що є однією з основних причин суттєвої диспропорції соціально-економічного розвитку регіонів України. Недосконалість чинного законодавства з цих питань 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.

Одним із суттєвих проявів суперечливості та недосконалості існуючої територіальної організації влади в Україні є надмірна централізація державної влади, яка негативно позначається на розвитку регіонів, де пряме державне управління превалює над місцевим самоврядуванням. Дублювання повноважень та конкуренція компетенції місцевих державних адміністрацій і місцевих рад, позбавлених значної частини важелів управління, серйозної матеріально-фінансової основи й ефективного механізму правового

захисту вносить конфліктність, та призупиняє розвиток суспільних відносин [6, с.146].

Подальше вдосконалення поділу влади «по горизонталі» неможливе без поділу влади «по вертикалі» – між вищими, центральними і місцевими органами, без удосконалення системи державного управління в питаннях централізації та децентралізації влади, збалансованості загальнодержавних інтересів з інтересами регіонів та територіальних громад. Передумовою досягнення збалансованості інтересів є формування і впровадження вираженої державної політики щодо регіонів, особливо в аспекті фінансового забезпечення їх соціально-економічного розвитку, узгодженості повноважень і дій органів регіонального управління та місцевого самоврядування, розвитку самоврядних інституцій. Державна регіональна політика має надати динамізму регіональному соціально-економічному розвитку через більш повне залучення ресурсного потенціалу регіонів [7, с.19].

Політична реформа має знайти своє логічне продовження у вдосконаленні владних відносин на рівні областей, районів, міст, селищ, сіл, адже саме на цих рівнях найбільш виразно проявляється ефективність влади, її здатність продемонструвати свої можливості через надання своєчасних і якісних управлінських послуг. При цьому вирішення означених проблем є можливим тільки за умов поєднання інституційних змін в системі публічної влади з реформою адміністративно-територіального устрою України [6, с.323].

Основні заходи щодо покращення умов життя людини на територіальному рівні:

- створення та підтримання повноцінного життєвого середовища на місцевому рівні територіальної організації влади;
- вдосконалення законодавчого регулювання правового статусу членів територіальних громад;
- реальне забезпечення здійснення принципу рівності прав і свобод людини і громадянина;
- запровадження системи стандартів надання публічних послуг населенню;
- дотримання мінімальних стандартів соціального захисту населення незалежно від економічних можливостей регіонів;
- посилення відповідальності державних службовців і службовців органів самоврядування, з вини яких допущені порушення прав і свобод людини і громадянина [3, с.267].

Недоліки інституційно-функціональної організації влади на місцевому рівні поєднуються з дефектами правового регулювання. На сьогодні питання муніципально-правових відносин в Україні регулюються кількома сотнями нормативно-правових актів різної юридичної сили. За даних умов вкрай важко, з одного боку, забезпечити системність і внутрішню несуперечливість правового регулювання на всій території країни, а з іншого – врахувати місцеві особливості та інтереси, підтримати місцеву

ініціативу і прагнення до самоорганізації. Відсутність єдиної концепції розвитку місцевого самоврядування в Україні негативно впливає на процес формування законодавчої основи і, як наслідок, – на стан правового регулювання відповідних суспільних відносин. Виправлення наявних недоліків потребує системного підходу до реформування територіальної організації влади [7, с.78].

Список використаної літератури

1. Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 2-го скликання // ВВР.– 1996.– № 30.– Ст. 141.
2. Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети: монографія. – К.: НШСД. 2007. – 768 с.
3. Куйбіда В.С., Куйбіда М.С., Бабінова О.О. Місцеве самоврядування в Україні в контексті розвитку місцевої демократії. Монографія. – Хмельницький: Вид-во ХУУП, 2008. – 468 с.
4. Європейська хартія місцевого самоврядування // Електронний ресурс // Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_036&p=123995802942683 – Назва з екрану.
5. Європейська хартія місцевого самоврядування та розвиток місцевої і регіональної демократії в Україні. Науково-практичний посібник/ Упоряд. О.В. Бейко, А.К. Гук, В.М. Князев/ За ред. М.О. Пухтинського, В.В. Толкованова. – К.: Крамар, 2003. – 396 с.
6. Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні: кол. монографія / В.О. Антоненко, М.О. Баймуратов, О.В. Батанов, та ін. за ред. В.В. Кравченка, М.О. Баймуратова, О.В. Батанова. – К.: Агіка, 2007. – 864 с.
7. Реформування територіального устрою та місцевого самоврядування в Україні: проекти нормативно-правових актів/ упоряд. О.С. Врублевський. – К.: Ін-т громадян. сусп-ва, 2009. – 80 с.

Крістіна КУБЛІК

*аспірант кафедри політології
ДНУ ім. Олесь Гончара*

ОСНОВНІ ПРИНЦИПИ РЕФОРМУВАННЯ ВЗАЄМВІДНОСИН МІСЦЕВИХ ТА РЕГІОНАЛЬНИХ ВЛАД: ДОСВІД КРАЇН-НОВИХ ЧЛЕНІВ ЄС

На протязі останніх 15 років актуальним залишається питання реформування системи регіональних та місцевих органів влади в Україні. Проведення відповідних правових, адміністративних та економічних реформ. Тому особливо цікавим для України тут може бути досвід країн-нових членів ЄС, накопичений за той період, коли вони будували правову, інституційну та імплементаційну базу для регіонального розвитку.

Основним ресурсом будь якого регіону є його громадяни, інститути

та співпраця між ними. Цей чинник міг мати меншу вагу в минулому, але сьогодні він є ключем до успішного майбутнього. Упродовж багатьох років у післявоєнній Західній Європі та в інших регіонах завдання стимулювання економічного розвитку регіону залежало переважно від інструментів політики, котрі спиралися на екзогенні (зовнішні), а не ендогенні (внутрішні) чинники. При цьому уряди намагалися впливати на моделі інвестування, пропонуючи пільги та гранти, аби спрямувати інвестиції в певні регіони. Вони намагалися втручатися у справи регіонів та стимулювати розвиток «згори вниз». Такий підхід широко застосовувався на практиці в 1950, 1960 та 1970-х роках і залишається доречним. Однак його більше не вважають достатнім, принаймні, в більшості країн Європи [1, с. 154] Досвід показує, що успішними стають ті регіони, які вдало розвивають власну внутрішню спроможність та поліпшують ті внутрішні умови, які впливають на інвестиції та підтримують їх. Під внутрішніми ми розуміємо ті повноваження, спроможність, компетенції та напрямки діяльності, які офіційно чи практично можуть здійснюватися місцевими або регіональними зацікавленими сторонами. Ця спроможність та умови часто пов'язані з тим, як саме регіон визнає та розв'язує свої проблеми, як він намагається розв'язувати їх та використовувати доступні можливості, наприклад, у сфері освіти та навчання, маломасштабного розвитку, вдосконалення іміджу та маркетингу регіону. [2, с. 30] Розв'язання деяких проблем не завжди вимагає значних сум коштів, якщо регіональні (та місцеві) зацікавлені сторони, співпрацюючи один з одним, можуть щось робити, принаймні, з точки зору ініціювання процесу розвитку. Як правило, першими кроками цього процесу є партнерство регіональних та місцевих кіл, яке базується на основі спільного розуміння ситуації та бачення напрямків її зміни. Часто існують основні інститути (асоціації, громадські організації тощо), які забезпечують таке розуміння, тому потреби у створенні великих нових інститутів немає. У центрі уваги під час здійснення цих перших кроків перебувають процеси мобілізації, навчання, розбудови потенціалу, а також намагання «залучити людей». Іноді такі кроки можуть передбачати «легке» зміцнення місцевих або регіональних інститутів.

Саме це й мається на увазі під терміном «висхідний розвиток» або «розвиток знизу вгору»: мова йде про мобілізацію зусиль населення та інституцій певної місцевості чи регіону, які насправді зацікавлені в його успішності. Якщо вони виявлятимуть пасивність, то процес розвитку успішним не стане. Таким чином, регіональний розвиток передбачає впровадження у практичну діяльність принципів партнерства, інформування, консультацій та залучення зусиль громадян для більш перспективного майбутнього.

Регіональний розвиток, особливо політика та нормативна база регіонального розвитку в ЄС, став предметом постійної еволюції та адаптації, що відповідає потребам структурних змін у країнах, політиці ЄС та вимогам самих регіонів. Особливо цікавим для України тут може

бути досвід країн-нових членів ЄС, накопичений за той період, коли вони будували правову, інституційну та імплементаційну базу для регіонального розвитку.

Кращими зразками для України є держави-кандидати. Проте тут треба виявляти обережність. Хоча нові держави-члени також перебувають на етапі соціально економічного переходу, не всі вони почали з тієї позиції, що Україна, якщо вести мову про умови урбанізації, структуру економіки та обсяг державних доходів. Ці країни (зокрема Польща, Угорщина та Чехія) мали безпосередні кордони з ЄС ще з 1970-х рр. і отримали значний обсяг прямих іноземних інвестицій та коштів на транскордонне співробітництво (ТКС) [9, с. 125]. Крім того, нові держави члени та країни-кандидати користувалися дуже значними фінансовими ресурсами (понад 1 млрд євро на рік) у рамках програм, які передували структурним фондам (ІСПА та САПАРД), коштами, що надавалися за програмою ФАРЕ, і програмами, які охоплювали кілька країн, та з раннього етапу брали участь у програмах, призначених для держав-членів. Вони також мали доступ до кредитних коштів ЄБРР, Світового банку та двосторонніх донорів, спрямованих на підтримання великомасштабних проектів розвитку інфраструктури [5, с. 46].

Необхідно також зауважити, що регіональна політика всіх нових держав-членів ЄС ґрунтується на традиційних підходах до регіонального розвитку:

1. Принципи справедливості та соціального залучення диктують, щоб люди не потрапляли у не вигідне становище через те, що вони народилися в тому чи іншому місці.

2. За принципом субсидіарності на національному рівні виконуються лише ті функції, які не можуть бути з більшою ефективністю та дієвістю виконані на нижчому рівні. На практиці це означає, що планування, складання програм, виконання та управління підтримкою регіонального розвитку починається на регіональному й місцевому рівнях, причому шляхом координування, досягнення консенсусу та процесу розстановки пріоритетів, результатом чого є багаторічний програмний документ національного рівня. Є ще один вимір цього принципу: переконання в тому, що повноваження на прийняття рішень повинні делегуватися на найбільш відповідний рівень, означає, що громади мають право брати на себе відповідальність за власне соціально_економічне майбутнє [5, с. 46].

3. Принцип розширення прав і можливостей, згідно з яким делегування повноважень/децентралізація/пряма демократія є «добрими речами», тому що вони розширюють права і можливості місцевих громад. Припущення, яке лежить в основі принципів субсидіарності та розширення прав і можливостей, полягає в тому, що місцеві мешканці краще, ніж центральний уряд, знають потенціал свого регіону, більш віддані справі досягнення результату та здатні його досягти [5, с. 47].

4. Принцип ефективності передбачає, що неблагополучні регіони мають негативний вплив на національну економіку. Мобілізація робочої

сили, капіталу та землі збільшила б національний ВВП, а також покращила б рівень життя у депресивних регіонах. Є також потенціал для підвищення загальної конкурентоспроможності національної економіки. Це зумовить збільшення доходів державного бюджету (податковий прибуток з фізичних осіб/податок на прибуток підприємств/податок на додану вартість) та зменшення попиту на державні видатки (зменшення обсягів виплат із соціального забезпечення тощо). Неблагополучні регіони також можуть спричиняти перевантаженість (ще одна форма неефективності). Якщо між регіонами існують значні диспропорції, то певні території, скоріш за все, розвиватимуться швидко, залучаючи несумірну частку інвестицій та всмоктуючи надлишок робочої сили із слабших регіонів. Якщо уряд намагається вирішити цю проблему шляхом збільшення пропозиції (наприклад, будуючи більше шкіл), це, як правило, створює нескінченну спіраль – розвинуті можливості просто привертають усе більше й більше людей, через що дана територія зрештою переповнюється, тоді як здатність уряду збільшувати пропозицію не є безмежною. Регіональна політика/розвиток може зменшити перевантаженість шляхом переорієнтації попиту на території, де ще є потужності, котрі використовуються неповною мірою. Надмірна концентрація економічного розвитку на одній території також підвищує інфляційні тиски (які є ще однією формою неефективності) на пропозицію робочої сили, ринки житла тощо [5, с. 47].

Може здатися, що ці соціальні та економічні принципи є взаємно підтримуваними. У деякому відношенні так воно й є: адже покращення регіональних економічних показників підвищить якість життя в регіоні. Проте у формуванні регіональної політики існує напруженість між соціальними (справедливість/соціальне залучення/демократія) та економічними (ефективність/конкурентоспроможність) аргументами. Вони можуть мати різні цілі, інструменти політики та часові рамки. Наприклад, якщо цілі полягають в усуненні економічної неефективності, то уряд, імовірно, прийме низхідний метод, зосереджуючись більше на питаннях, пов'язаних із бізнесом і ринком праці, наголошуючи на швидкості та негайній віддачі від інвестицій. Вірогідність передачі розширених фіскальних повноважень місцевим органам влади менша [8, с. 104]. За обставин, де ресурси обмежені, уряд може прагнути до концентрації обмежених коштів, а не до розпорощення їх між місцевими органами. Якщо ж завдання більш орієнтовані на справедливість, соціальне залучення й демократію, то, ймовірно, застосовуватиметься висхідний метод, який передбачає розширення прав і повноважень місцевих органів влади, їхнє навчання, децентралізацію управління фінансами та надання послуг, підвищення якості освіти, охорони здоров'я та кадрових ресурсів.

5. Субсидіарність у плануванні, управлінні, виконанні, моніторингу та оцінці заходів на підтримку регіонального розвитку національні органи влади виконуватимуть лише ті дії, які не можуть бути ефективніше та дієвіше виконані на нижчому рівні [6, с. 274].

6. Програмування. Всі заходи, програми та підпрограми на підтримку регіональної політики розробляються та виконуються відповідно до документів із планування, які розробляються на національному рівні або на рівні відповідного регіону й містять чітко визначені цілі, пріоритети та інструменти [6, с. 275].

7. Координація. Всі заходи, програми та підпрограми на підтримку регіональної політики координуються на національному рівні та рівні відповідного регіону, а також між національним рівнем та рівнем відповідного регіону [6, с. 276]. Партнерство між національними й місцевими органами влади та між державним і приватним секторами у визначенні, розробленні та виконанні заходів, програм і підпрограм на підтримку регіонального розвитку.

Отже, масштаб розроблення політики регіонального розвитку та очікування, які надаються в Україні, повинні бути набагато більш інтровертивними (або інтроспективними), ніж політика та заходи, запроваджені новими державами членами ЄС або країнами кандидатами на вступ до ЄС, а також ґрунтуватися на принципі максимального залучення громадян та підвищенні рівня їх громадської свідомості, як наслідок цього створення партнерства між місцевим самоврядуванням регіональними та місцевими колами.

Список використаної літератури

1. Долішній М. Нові підходи до територіального управління // Уряд. кур'єр. – 2002. – № 38.
2. Долішній М. Чим більше інновацій, тим швидший розвиток // Столичний регіон. – 2003. – №1. – С. 36–38.
3. Доценко А. І. Адміністративно-територіальний устрій та розселення в Україні. – К.: РВПС України НАН України, 2003. – 76 с.
4. Журавський В. Щодо реформи адміністративно-територіального устрою // Право України. – 2005. – № 8. – С. 16 – 18.
5. Колишко Р. А. Місцеве та регіональне самоврядування як принцип європейського конституційного права // Вісн. Київського університету. Актуальні проблеми міжнародних відносин. – К. – 2000. – Вип. 18 (ч. 2). – С. 45 – 50.
6. Новик В. П. Децентралізація управління в країнах Європи // Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права. – 2004. – № 1–2 (9–10). – С. 273 – 278.
7. Новик В. П. Поняття адміністративно-територіального устрою в Україні // Держава і право: 36. наук. пр. – Вип. 38. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2007. – С. 301 – 308.
8. Новик В. П. Правове регулювання адміністративно-територіального устрою та механізми його удосконалення // Право України. – 2008. – № 1. – С. 103 – 106.
9. Сало І. Як «перекроювали» Польщу та Чехію // Газета «День», 20 липня 2005.

Леся ЛАЗАРЄВА
аспірант кафедри права
та європейської інтеграції
ДРІДУ НАДУ

УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВИХ ЗАСАД ДІЯЛЬНОСТІ УРЯДОВОГО УПОВНОВАЖЕНОГО У СПРАВАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ І РЕГІОНАЛЬНИХ ВІДДІЛЕНЬ ЙОГО СЕКРЕТАРІАТУ

Україна є державою, яка Законом України N 475/97-ВР від 17 липня 1997 р. ратифікувала Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, а в 1998 р. – Протоколи, що її доповнюють чи роз'яснюють. Кожен громадянин України у відповідності до Конвенції має право на звернення до Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ).

Окрім Законів, що ратифікують Конвенцію та Протоколи до неї, законодавство, що регулює процес виконання рішень та застосування практики ЄСПЛ, включає в себе також Закон України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» від 23 лютого 2006 р., Указ Президента України від 25 червня 2002 р. № 581 «Про Порядок здійснення захисту прав та інтересів України під час розгляду справ у закордонних юрисдикційних органах», постанова Кабінету Міністрів України від 31 травня 2006 р. № 784 «Про заходи щодо реалізації Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини», наказ Міністерства юстиції України від 9 лютого 2007 р. № 44/5 «Про затвердження Положення про представника Урядового уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини і регіональне відділення Секретаріату Урядового уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини» та деякі інші.

Для забезпечення представництва України в Суді під час розгляду справ про порушення Конвенції та гарантії виконання його рішень в Україні діє відповідна посадова особа – Урядовий уповноважений у справах Європейського суду з прав людини [2]. Урядовим уповноваженим призначається особа, яка не менш як 10 років проживає в Україні, є громадянином України, має вищу юридичну освіту, стаж роботи в галузі права не менш як 3 роки, володіє однією з офіційних мов Ради Європи. Урядового уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини призначає на посаду та звільняє з посади Кабінет Міністрів України за поданням Міністра юстиції. За умовами оплати праці, матеріально-побутового та іншого забезпечення Уповноважений прирівнюється до посади заступника міністра.

Діяльність Уповноваженої особи на регіональному рівні забезпечують представники Урядового уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини, що працюють у складі Головного

управління юстиції Міністерства юстиції в Автономній Республіці Крим, обласних, Київському та Севастопольському міських управліннях юстиції та очолюють регіональні відділення Секретаріату Урядового уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини [3].

Водночас правові засади діяльності Урядового уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини та регіональних відділень його секретаріату потребують подальшого удосконалення. Так, науковці виділяють дві основні групи проблем. По-перше, це стосується виконання рішень та застосування практики ЄСПЛ, зокрема строків виконання рішень, неточностей у формулюваннях в різних нормативно-правових актах. По-друге, це проблеми узгодженості термінології, що використовується в законодавчих актах України з приводу виконання рішень та застосування практики ЄСПЛ та її відповідності автентичним текстам Конвенції [1].

Обов'язками Урядового уповноваженого та регіональних відділень його секретаріату участь у організації та проведенні семінарів з питань роз'яснення, тлумачення та застосування положень Конвенції та інформування населення про положення Конвенції та практику Європейського суду з прав людини. З врахуванням вказаної проблематики, наприклад, чіткого встановлення понять «надсилає» і «повідомляє» з огляду на сучасні засоби зв'язку, або коректності перекладу термінів «decision» і «judgment on the merits», відповідним державним органам проблематично виконувати свої обов'язки в повному обсязі.

Так, враховуючи сучасні засоби зв'язку, формулювання «Уповноважена особа ... надсилає до державних органів», «... державна виконавча служба повідомляє», «орган представництва ... надсилає Стягувачеві повідомлення» або «орган представництва ... повідомляє органи, які є відповідальними» ускладнюють процес встановлення точного строку виконання рішення. «Надсилати» за сучасних умов можна електронною поштою або за допомогою відповідних програм комунікації державного органу, або поштовим листом. З «повідомленням» ситуація ще більш складна, адже не вказується в якій формі повинно бути повідомлено відповідну особу або орган – усно, письмово і яким засобом зв'язку (пошта, електронна пошта, факсимільна, телефон тощо).

Якщо розглянути приклад коректності перекладу, то показовим можна вважати переклад термінів «decision» і «judgment on the merits», які офіційно перекладаються як «рішення» та «рішення по суті». Слід зазначити, що офіційний російській переклад даних термінів – «рішення» і «постанова» [1]. В українському законодавстві рішення – це завжди рішення по суті, а постанова – зовсім інший процесуальний документ. Тому в діяльності Урядових уповноважених у справах Європейського суду з прав людини і Секретаріатах його регіональних відділень за таких умов неминуче можуть виникати проблеми зі строками і чіткістю виконання ними своїх обов'язків.

При цьому актуальною залишається проблематика розмежування компетенції між центральним і регіональним органом, а також питанням загальної компетенції Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

Зазначені проблеми потребують свого вирішення шляхом удосконалення правових засад діяльності Урядового уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини і регіональних відділень його Секретаріату.

Список використаної літератури

1. Анцупова Т.О. Колізії в законодавстві України щодо виконання рішень та застосування практики європейського суду з прав людини / Т.А. Анцупова. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/esp/2010_2/10atospl.pdf – Назва з екрану.
2. Захист інтересів держави в Європейському суді. – Режим доступу: <http://www.minjust.gov.ua/0/160> – Назва з екрану.
3. Про заходи щодо реалізації Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини»: постанова Кабінету Міністрів України від 31 травня 2006 р. № 784. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=784-2006-%EF> – Назва з екрану.

Людмила ЛІСІНА

головний спеціаліст Департаменту

фахового забезпечення

Секретаріату Кабінету Міністрів України

ЗАРУБІЖНИЙ І ВІТЧИЗНЯНИЙ ДОСВІД ОПТИМІЗАЦІЇ ФУНКЦІЙ ТА ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

Одним з чинників суспільного розвитку в нашій державі є модернізація державного апарату, організаційні засади діяльності якого мають бути спрямовані на оновлення зв'язків між ним та суспільством з метою наближення влади до людини.

Державний апарат – це система, сукупність органів держави, за допомогою яких здійснюється державна влада, реалізуються функції відповідної держави. У широкому розумінні до системи державного апарату входять: органи законодавчої і виконавчої влади, судові органи, органи прокуратури. Вони наділяються необхідними повноваженнями для виконання своїх функцій [1, с. 47]. Завдання та повноваження органів виконавчої влади та інших державних органів визначено законами України, а також положеннями про ці органи, які затверджено відповідними указами Президента України.

Вивчаючи досвід модернізації державного апарату у різних країнах

світу можна дійти висновку, що успіху у цьому напрямі вдалося досягти тим країнам, які здійснювали реформи на основі детальних глибоких досліджень внутрішнього стану системи державного управління та її зовнішнього оточення. Це дозволяє виявляти зайві функції, які не приносять очікуваної користі та споживають надмірні ресурси, а також з'ясувати не тільки слабкі, але й сильні сторони системи, задля її послідовного вдосконалення.

У різних країнах світу модернізація державного апарату йшла відмінними шляхами, проте основною її причиною була потреба у принципових змінах державного управління і державної служби, оскільки суспільство, життєдіяльність якого формувалась в умовах ринкових, конкурентних та демократичних відносин, потребувало й оновленого адміністративного управління, за яким державні установи ставали б постачальниками послуг для суспільства. Крім того, сам адміністративний апарат в умовах дефіциту бюджету потребував нових підходів у своїй діяльності для того, щоб залишитись конкурентоспроможним на ринку праці та не втратити кваліфікованих працівників.

Традиційне для західних країн середини минулого століття державне управління, що базувалось на прихильності до інструкцій, правил, процедур та було відірвано від потреб людей, потребувало запровадження нових механізмів, які б підвищили гнучкість та збільшили спроможність швидко приймати рішення, сприяли відкритості, прозорості та персональній відповідальності, закладали підґрунтя партнерських засад взаємодії влади із суспільством та забезпечували невитратний механізм функціонування у нових ринкових умовах.

Так, зокрема Велика Британія першою з країн започаткувала перехід від державного адміністрування до менеджменту та запровадила принципи ринкової економіки у діяльності державних установ. Адміністративна реформа мала на меті трансформувати філософію та культуру державного управління у відповідності із гаслом «зробити управління різновидом бізнесу». Ставилось завдання запровадити засади підприємництва, ініціативності, піклування про клієнта у державному управлінні, тобто зробити перехід від «культури влади» до «культури сервісу».

Швеція, як історично соціально орієнтована держава обрала такий шлях для реформ, який базувався на збереженні традиційної для неї парадигми розвитку через послідовні зміни діючої системи без її руйнування. Основними напрямками реформи були децентралізація виконавчої влади та максимальна передача державних функцій до місцевих органів – ближче до громадян, що дозволило скоротити деяку кількість центральних відомств, а також у функціонування державного апарату були привнесені нові підходи щодо запровадження конкурентних відносин, менеджменту організацій, внутрішнього контролю, що дозволило максимально зберегти кадровий потенціал.

Італія запровадила «Глобальну стратегію реформ», основною метою якої було переосмислення сутності держави, її взаємозв'язків із

суспільством, перерозподілу влади та ресурсів на користь недержавних структур, середньої та нижньої ланок управління, що сприяло значному розширенню масштабів участі громадян у державному управлінні особливо на місцевому рівні.

Дещо іншим шляхом, враховуючи певну специфіку східної управлінської системи, йшла Японія. Реформам передувало їх широке обговорення, інтелектуальні дискусії на рівні усього суспільства за результатами яких було вироблено концептуальне бачення майбутніх змін. Треба відмітити, що у цій країні було проведено велику підготовчу роботу та досягнуто консенсусу із суспільством. Реформи були спрямовані на задоволення громадянами якістю надання державних послуг з одночасним зменшенням витрат на них та забезпечення відкритості влади для суспільства.

Під час реформ державного управління у західних країнах виникла потреба в перегляді повноважень державних органів. Тому було розроблено процедури огляду державних функцій, державних програм тощо, які застосовувались як для ревізії або інвентаризації повноважень державних органів, так і для аналізу функцій на предмет їх доцільності та вироблення пропозицій щодо усунення недоліків.

Результати функціонального обстеження органів виконавчої влади, яке проводилось Головердержслужбою в Україні протягом 2006-2007 рр. – 1 етап та 2008-2009 рр. – 2 етап [2] фактично було покладено в основу здійсненої у грудні 2010 р. Президентом України адміністративної реформи [3].

Основним елементом вказаної реформи є оптимізація системи органів виконавчої влади шляхом виділення чотирьох типів центральних органів виконавчої влади: міністерства (повноваження з розроблення державної політики та здійснення нормативно-правового регулювання), служби (повноваження з надання державних, у тому числі адміністративних послуг), інспекції (повноваження із здійснення контрольної-наглядової діяльності за дотриманням вимог законодавства у відповідній сфері) та агентства (повноваження з управління об'єктами державної власності). Така модель покликана забезпечити зведення до мінімуму конфлікту інтересів у діяльності державних органів та унеможливити прояви корупції.

Система центральних органів виконавчої влади на даний час складається з таких елементів: Кабінет Міністрів України – вищий орган у системі органів виконавчої влади; 16 міністерств (другий рівень); 11 інших центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується безпосередньо Кабінетом Міністрів України, а також 24 служби, 11 інспекцій, 17 агентств, діяльність яких спрямовується і координується відповідними міністрами, у тому числі віце-прем'єр-міністрами – міністрами (третій рівень).

Слід зазначити, що відповідно до Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [4] із системи центральних органів виконавчої влади

виключено такий тип органів як урядові органи, у результаті чого Урядом у 2011 р. ліквідовано 45 урядових органів [5].

Крім того, функціонування колегіальних органів, що виконують функції незалежних регуляторів ринку природних монополій, законодавством передбачено окремо від виконавчої гілки влади, що спричинило виведення із системи центральних органів виконавчої влади ще 5 відповідних державних органів.

Згідно із Законом України «Про центральні органи виконавчої влади» у системі певного міністерства або центрального органу виконавчої влади може бути утворено територіальні органи у випадку, якщо це передбачено у положенні про такий орган [6]. На сьогодні можна говорити про можливість утворення територіальних органів на різних рівнях місцевої влади у системі 27 центральних органів виконавчої влади.

Територіальні органи (четвертий рівень) завершують виконавчу вертикаль та до їх повноважень належить, як правило, надання державних послуг або контролюючо-наглядова діяльність на місцевому рівні. Питання наскільки виправданим є продовження діяльності територіальних органів у вказаному статусі та чи доцільною була б поступова децентралізація системи органів виконавчої влади у напрямку відмови від територіальних органів та передача їх функцій місцевим органам виконавчої влади потребує ще додаткового вивчення. Наріжним каменем цього питання є фінансові ресурси, оскільки така передача функцій обов'язково має супроводжуватись перерозподілом чисельності працівників та передачею відповідних бюджетних видатків місцевим органам виконавчої влади.

Список використаної літератури

1. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління. – К.: Вид-во Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2005. – 253 с.
2. Про затвердження Порядку проведення функціонального обстеження органів виконавчої влади: Наказ Головного управління державної служби України від 29 липня 2005 року № 189. – Режим доступу: http://nads.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=58583
3. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 9 грудня 2010 р. № 1085. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/12584.html>
4. Про Кабінет Міністрів України: Закон України. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2591-17>
5. Про ліквідацію урядових органів: Постанова Кабінету Міністрів України від 28 березня 2011 р. № 346. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/cardnpd>
6. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3166-17>

Наталія МЕЛЬНИК

*слухач факультету публічного
адміністрування ДРІДУ НАДУ*

ПРАВОВІ ЗАСАДИ РЕФОРМУВАННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

З метою забезпечення реформування системи державного управління в Україні, створення умов для побудови відповідно до Конституції України демократичної, соціальної, правової держави, утвердження і забезпечення прав людини і громадянина Указом Президента України від 22 липня 1998 року № 810/98 «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» в основу здійснення реформування системи державного управління було покладено основні положення Концепції адміністративної реформи в Україні, розробленої Державною комісією з проведення в Україні адміністративної реформи. Метою адміністративної реформи мало стати поетапне створення такої системи державного управління, що забезпечить становлення України як високорозвинутої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури та демократії, дозволить їй стати впливовим чинником у світі та Європі. Її метою стало також формування системи державного управління, яка стане близькою до потреб і запитів людей, а головним пріоритетом її діяльності буде служіння народів, національним інтересам. Ця система державного управління буде підконтрольною народів, прозорою, побудованою на наукових принципах і ефективною. Витрати на утримання управлінського персоналу будуть адекватними фінансово-економічному стану держави.

Для досягнення мети адміністративної реформи в ході її проведення мало бути розв'язано ряд завдань: формування ефективної організації виконавчої влади як на центральному, так і на місцевому рівнях управління; формування сучасної системи місцевого самоврядування; запровадження нової ідеології функціонування виконавчої влади і місцевого самоврядування як діяльності щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання державних та громадських послуг; організація на нових засадах державної служби та служби в органах місцевого самоврядування; створення сучасної системи підготовки та перепідготовки управлінських кадрів; запровадження раціонального адміністративно-територіального устрою [1].

Постановою Кабінету Міністрів України від 4 лютого 2005 року № 115 було затверджено Програму діяльності Кабінету Міністрів «Назустріч людям», в якій основною метою адміністративної реформи передбачалося створення системи державного управління, яка б відповідала стандартам демократичної правової держави, потребам та запитам кожного громадянина. Передбачалося здійснити такі кроки:

зробити Уряд політичним органом, який зобов'язаний нести політичну відповідальність за вироблення і реалізацію політики, підвищити роль міністрів у реалізації відповідних напрямів політики; впровадити функціональний принцип формування структури Уряду та його апарату; перетворити урядові комітети в реальні робочі органи Кабінету Міністрів та інструмент координації діяльності і взаємодії центральних органів виконавчої влади, узгодження проектів рішень; зосередити роботу Уряду на стратегічних питаннях, делегувати урядовим органам та місцевим державним адміністраціям вирішення питань щоденного адміністрування; провести функціональне обстеження діяльності існуючих органів виконавчої влади; оптимізувати на основі результатів такого аналізу структуру центральних органів виконавчої влади; ліквідувати контрольною органи, що дублюють роботу інших, усунути паралельний контроль дотримання певних норм законодавства; зосередити функції з адміністрування податків та прирівняних до них платежів у єдиному органі виконавчої влади, зокрема ліквідувати податкову міліцію; реформувати систему державної служби базуючись на принципах політичної нейтральності службовців, гарантії прав і обов'язків державних службовців, застосування прозорих умов прийняття їх на роботу та просування по службі залежно від моральних та ділових якостей працівників; провести чітке розмежування повноважень між центральними та місцевими органами влади з одночасним делегуванням окремих повноважень центральних органів влади місцевим; забезпечити прозорість у діяльності всіх органів державної влади. Усі рішення, зміст яких не стосується безпеки держави, нормативно-правові акти та суспільно значимі судові рішення, а також інформація про витрачання державних коштів повинні бути доступні всім громадянам, у тому числі через Інтернет [2].

Після президентських виборів 2010 року країна взяла курс на модернізацію всіх сфер життя. Основні завдання та принципи цієї модернізації визначені в президентській Програмі економічних реформ на 2010 – 2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава», яка включає в себе наступні завдання: сталий економічний розвиток (стабілізація Державного бюджету, реформа податкової системи, розвиток фінансового сектору, реформа міжбюджетних відносин); підвищення стандартів життя (реформа медичного обслуговування, реформа системи пенсійного страхування, реформа освіти, реформа системи соціальної підтримки); поліпшення бізнес-клімату й залучення інвестицій (дерегуляція й розвиток підприємництва, приватизація й управління державною власністю, розвиток науково-технічної та інноваційної сфери, міжнародна інтеграція та співпраця); модернізація інфраструктури та базових секторів (реформа електроенергетики, реформа вугільної галузі, реформа нафтогазової промисловості, розвиток транспортної інфраструктури, розвиток сільського господарства й земельна реформа) [3].

Указом Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 9 грудня 2010 р. № 1085/2010 було розпочато новий етап реалізації системних змін у сфері державного управління. Відповідно до функціонально-галузевого принципу побудови системи центральних органів виконавчої влади вжито низку заходів зі структурної реорганізації цієї системи та оптимізації державного апарату, запроваджено нову класифікацію підпорядкованих Кабінету Міністрів України центральних органів виконавчої влади (міністерств, державних служб, державних агентств, державних інспекцій), змінено їх функції, передбачено скорочення кількості центральних органів виконавчої влади та кількості державних службовців у них [4].

Одним з першочергових завдань на 2011 рік є модернізація держави, формування оновленої ефективної влади, здатної до впровадження системних і послідовних рішень. Це потребуватиме завершення адміністративної та початку адміністративно-територіальної реформи, подальшого вдосконалення виборчої системи, створення необхідної правової бази й дієвого механізму боротьби з корупцією.

Пріоритетами модернізаційної стратегії є: творення сучасної, конкурентоспроможної держави, визначальними характеристиками якої є верховенство права і розвинена правова культура, збалансована представницька демократія, сильне самоврядування, дисциплінований і мобільний державний менеджмент; гуманізація розвитку, що означає передусім збільшення соціальних інвестицій у людський капітал, формування сучасної інфраструктури життєзабезпечення. Відтак пріоритетами реформування було визначено: модернізацію систем освіти та охорони здоров'я; підвищення соціальних стандартів; становлення культури творчого використання вільного часу та розвиток національних культурних індустрій; запровадження прогресивної моделі розвитку, що поєднує тактику реформаційних змін зі стратегічними орієнтирами та пріоритетами соціально-економічного розвитку з метою забезпечення ефекту «безперервної модернізації»; зовнішня політика ствердження національних інтересів у глобалізованому світі. Її основою є прагнення до розбудови рівноправних відносин з партнерами на принципах міжнародного права, відмова від участі у воєнно-політичних блоках, інтеграція з ЄС і розвиток відносин стратегічного партнерства з Російською Федерацією, США та країнами «Великої двадцятки» [5].

За 20 років незалежності України було закладено достатньо завдань для проведення адміністративного реформування, але, на жаль, вони так і залишаються нереалізованими та не мають належного правового забезпечення. Сучасна стратегія модернізації України так і не знайшла свого чіткого відображення в нормативно-правових актах. Концепція адміністративної реформи в Україні, про яку сьогодні майже вже ніхто не згадує, залишається єдиним документом, який регламентує проведення реформи в даній галузі, але, враховуючи реалії сьогодення та зарубіжний досвід, не завадило б прийняти та втілити на практиці нову.

Список використаної літератури

1. Концепція адміністративної реформи в Україні / Державна комісія з проведення в Україні адміністративної реформи. – К.: Центр політ.-прав. реформ; Центр розвитку укр. Законодавства, 1998. – 62 с.
2. Програма діяльності Кабінету Міністрів «Назустріч людям»: постанова Кабінету Міністрів України від 4 лютого 2005 року № 115. – Режим доступу: rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi.
3. Програма економічних реформ на 2010-2014 рр. Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава. – Режим доступу: www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_Final_1.pdf. – Назва з екрану.
4. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 9 грудня 2010 р. № 1085. – Режим доступу: www.president.gov.ua/documents/12584. – Назва з екрану.
5. Модернізація України – наш стратегічний вибір: Щорічне послання Президента України до Верховної Ради України. – К., 2011. – 416 с.

Оксана НОВІКОВА

*аспірант кафедри права
та європейської інтеграції
ДРІДУ НАДУ*

ТРАНСФОРМАЦІЯ СИСТЕМИ ІНСТИТУТІВ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ

Подальший розвиток України полягає в необхідності у непростих умовах та в історично стислий термін, враховуючи досвід країн ЄС функціонування органів місцевої влади та зважаючи на вітчизняні здобутки, вирішити важливе для майбутнього країни завдання – створити систему територіальної організації влади, яка б відповідала сучасним викликам розвитку, діяла в інтересах та під контролем громадян. Трансформація системи інститутів територіальної організації влади України на фоні інтеграції в європейську економіку, створення структури місцевого самоврядування на принципах демократії нададуть імпульс для нового здійснення процесів взаємодії між центральними і регіональними органами влади, гармонізації питань незалежності громади та функцій управління на середніх рівнях та мають стати пріоритетним питанням державної політики.

Сучасний стан територіальної організації в Україні характеризується наявністю низки значних проблем, зокрема: розподіл, відповідно до законодавства, повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування і практика діяльності цих органів є недостатньо послідовними; відсутня необхідна взаємоузгодженість законодавчих актів, прийнятих у різні часи та з різних питань; модель

територіальної організації влади в умовах ринкової економіки є недостатньо результативною і не спроможна ефективно впливати на процеси соціально-економічного та культурного розвитку територій, забезпечувати якісний рівень надання послуг населенню, який відповідав би європейським стандартам. Хоча питання щодо перетворення моделі територіальної організації влади були предметом адміністративної реформи в Україні, зафіксованих у цілому ряді документів, але недосконалий механізм реалізації визначених завдань, відсутність фінансування, недостатній контроль виконання, чи політична воля залишили нездійсненими поставлені завдання.

Враховання досвіду країн Європи з питань реформування системи територіального управління є важливим для України з точки зору майбутнього вирішення подібних проблем. По-перше, реформування в усіх випадках спирається на визначену та законодавчо закріплену нову модель загальнодержавного та регіонального управління, чіткий розподіл повноважень між зазначеними рівнями управління та системою самоврядування. Розробка нового закону про регіональний розвиток країни, яким чітко визначаються функції управління на різних його ієрархічних рівнях та взаємозв'язки з органами самоврядування, передую початку реформування системи територіального управління, а також законодавча база допускає випадки наявності окрім єдиного загальнодержавного закону з даного питання, окремих законів для конкретних територіальних утворень, як у Польщі, наприклад.

В Україні має відбутися радикальна зміна чинної моделі територіальної організації влади, приведення її у відповідність до європейських стандартів шляхом запровадження повноцінного місцевого самоврядування на всіх рівнях та створення виконавчих органів обласних та районних рад, до компетенцій яких мають належати питання, які стосуються інтересів населення.

Таким чином, виходячи з досвіду країн членів ЄС, чіткий розподіл сфер компетенції та повноважень між органами місцевого самоврядування та органами державної влади можливий лише на основі: прийняття відповідних змін до Конституції України, а також нової редакції законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації» а також законів для кожного рівня місцевого самоврядування, відповідно, «Про місцеве самоврядування громади», «Про місцеве самоврядування району», «Про місцеве самоврядування області»; законодавчого розмежування понять «повноваження державної влади» та «повноваження місцевого самоврядування»; дотримання принципу субсидіарності: до відання місцевого самоврядування мають бути передані повноваження, які можна ефективно реалізувати на рівні територіальної громади; фінансового забезпечення виконання органами місцевого самоврядування делегованих їм повноважень; трансформації місцевих державних адміністрацій, як органів виконавчої влади загальної компетенції, внаслідок позбавлення їх та передачі відповідним органам

місцевого самоврядування відповідних функцій і повноважень організаційно-господарського характеру.

Список використаної літератури

1. Авер'янов В. Б. Державне управління та виконавча влада: зміст і співвідношення // Вісн. державної служби України. – 2004. – № 1. – С. 13 – 16.
2. Адміністративно-територіальний устрій України. Проблемні питання та шляхи їх вирішення. Під заг. ред. В.Г. Яцуби, Київ 2003
3. Бакуменко В. Д., Надолішній П. І. Теоретичні та організаційні засади державного управління: навч. посіб. – К.: Міленіум, 2003. – 256 с.

Олександр ОВДІН

к.і.н., доцент кафедри права

та європейської інтеграції

Анастасія НІКІТИНА

студентка факультету

менеджменту ДРІДУ НАДУ

ПРОБЛЕМИ РОЗПОДІЛУ ПОВНОВАЖЕНЬ МІЖ ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: УКРАЇНА ТА ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД

Становлення України як демократичної, соціальної та правової держави обумовлює необхідність ефективного функціонування системи місцевого самоврядування. Для досягнення цієї мети велике значення має перегляд вироблених стереотипів управлінського мислення та перехід до нових форм і методів управління, нових механізмів взаємовідносин органів публічної влади для забезпечення ефективної роботи.

Сучасні політико-правові реалії функціонування інституту місцевого самоврядування характеризуються дисбалансом у відносинах органів місцевого самоврядування та органів державної влади, який переростає в різні форми соціальної напруги, а інколи – у відкриті конфлікти [1].

Особливістю вітчизняної моделі місцевого самоврядування є домінування державної влади під час вибору завдань, функцій та методів їх реалізації. В силу цього, у свідомості українських громадян, багатьох представників публічної влади та наукових кіл переважають застарілі, сформовані десятиріччями стереотипи з питань організації публічно-владних структур. Жива традиція жорсткого централізованого управління, нездоланий синдром відчуження населення та окремої людини від публічної влади, відсутні достатні передумови для залучення громадян у процес вирішення проблем на рівні територіальних громад [2].

Серед багатьох проблем, пов'язаних із становленням та розвитком

місцевого самоврядування, є проблема взаємодії між ним та органами державної влади. Конституція України закріпила організаційну відокремленість місцевого цих двох складових публічної влади, але на практиці ефективного управління в усіх сферах життя суспільства неможливе без чітко налагодженого механізму їхньої взаємодії [1].

Місцеве самоврядування є не лише елементом громадянського суспільства, а й складовою частиною механізму держави, основне соціально-політичне призначення якого полягає у реалізації завдань держави. У першій якості воно відкриває простір для прояву громадянської активності людей, у другій – є своєрідною формою залучення населення до управління державними справами, засобом подолання відчуження людини від влади в демократичній державі.

На сьогодні одним із найголовніших завдань місцевого самоврядування є проведення розмежування повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування.

Децентралізація органів державної влади може привести до більш креативних, інноваційних та ефективних програм, дозволяючи собі місцеве експериментування. Вона може зміцнити політичну стабільність та національну єдність, надаючи можливість громадянам краще контролювати державні програми на місцевому рівні [3, с. 8-9]. Рівень децентралізації влади повинен відповідати співвідношенню двох показників – свободи органів у прийнятті рішень та відповідальності [4, с.57].

Європейська модель здійснення публічної влади ґрунтується на принципі субсидіарності. Рада Європи запропонувала чітку правову форму, яка має характер засадничих принципів організації й функціонування місцевого самоврядування, що закріплено в Європейській хартії місцевого самоврядування 1985 р. Згідно з Хартією, «місцеве самоврядування» трактується як право та спроможність місцевих властей у межах закону та своєї компетенції управляти суттєвою часткою суспільних справ в інтересах населення. Це право реалізують ради або збори, які формуються на демократичних засадах.

Після 1991 р. відбулась європеїзація систем місцевого самоврядування в країнах Центрально-Східної Європи. В її основу було покладено теорію вільних громад, яку пристосували до потреб сучасних держави. Місцеве самоврядування було проголошено самостійним від центральної влади інститутом.

Розглянувши досвід Польщі, можна стверджувати, що в ході адміністративно-територіальної реформи 1999 р. було:

– сформовано систему органів місцевого самоврядування на демократичних засадах і забезпечення реальної участі громадян у муніципальному житті;

– забезпечено активну участь місцевих і регіональних органів виконавчої влади в муніципальному житті, а саме у фінансовому забезпеченні та наділленні делегованими повноваженнями;

– унеможливлене протистояння між органами місцевого самоврядування та державної влади;

– посилено роль політичних партій у формуванні місцевих влади;

Передача додаткових повноважень органам місцевого самоврядування, збільшення їх частки у бюджетній системі країни, обмеження повноважень представників центральної влади у регіоні контрольними функціями – такими є сучасні європейські тенденції організації публічної влади.

Децентралізована влада має багато переваг. Вона є більш доступною, а тому здатна швидше реагувати на місцеві потреби. Органи місцевого самоврядування краще ознайомлені з місцевою ситуацією, аніж влада, яка є далекою від реалій громад. Місцева влада краще володіє інформацією, необхідною для планування та виконання програм.

Прийняття рішень за участю населення є непоганим механізмом запобігання зловживанню владою, оскільки важче приховати корупцію посадовим особам, яких громадяни знають, порівняно з тими, які знаходяться далеко і є недоступними. Тому у посадових осіб органів місцевого самоврядування менше можливостей приховати корупційні наміри. Крім цього, посадових осіб органів місцевого самоврядування та вибраних політиків легше тримати підзвітними за їхню діяльність, ніж отримати звіт від політиків вищих рівнів влади. [3, с. 11].

На нашу думку, європейська перспектива України повинна обов'язково передбачати розбудову сучасної європейської моделі місцевого самоврядування.

Список використаної літератури

1. Мінаєва І.М. *Форми взаємодії органів публічної влади на місцевому рівні* / І.М.Мінаєва. – Режим доступу: www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2010-1/doc/4/06.pdf. – Назва з екрану.

2. Батанова О.В. *Муніципальна влада в Україні: конституційно-правові проблеми організації та функціонування* / О.В.Батанова.: автореф. дис... док. юридичних наук: 12.00.02/ О.В.Батанова. – Київ. Інст. держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – К., 2011. – 20 с. – Режим доступу: <http://bihun.in.ua/jushits/jurhit/article/1154>. – Назва з екрану.

3. *Децентралізація та ефективне місцеве самоврядування: навчальний посібник для посадовців місцевих та регіональних органів влади та фахівців з розвитку місцевого самоврядування*. Київ: ПРООН / МПВСР. – 2007. – 269 с.

4. *Реформування територіального устрою та місцевого самоврядування в Україні: проекти нормативно-правових актів / упоряд. О.С. Врублевський*. – К. : Ін-т громадян. Сусп-ва, 2009. – 80 с.

Надія РУДІК

старший викладач кафедри

права та європейської інтеграції

ДРІДУ НАДУ

ТЕРИТОРІАЛЬНЕ ЗГУРТУВАННЯ ЯК НОВИЙ ВИМІР ПОЛІТИКИ ЗГУРТУВАННЯ ЄС

З 1986 р. метою європейської політики згуртування є зміцнення економічного і політичного згуртування. Лісабонський договір та нова стратегія ЄС «Європа 2020» [1] запровадили новий вимір згуртування – територіальне, яке покликане забезпечити гармонійний розвиток територій держав-членів ЄС та посилити спроможність їх громадян скористатися притаманними цим територіям рисами. Територіальне згуртування, як таке, є засобом перетворення різноманітності у актив, що сприяє сталому розвитку ЄС в цілому. Питання територіального згуртування обговорювалося в ЄС з початку 90-х рр. і з кожною новою країною, яка приєднувалася до Союзу, необхідність приділення уваги еволюції та розвитку європейських територій ставала все більше актуальною.

Про важливість територіального згуртування йшлося в *Стратегічних настановах Спільноти щодо згуртування*, прийнятих Радою ЄС в 2006 р. В цьому документі зазначалося, що «сприяння територіальному згуртуванню має бути частиною зусиль із надання кожній території ЄС можливості зробити свій внесок у виконання цілей Лісабонської стратегії. Аналогічно, в *Стратегічних настановах Спільноти щодо розвитку сільської місцевості* також надавалося велике значення внеску, який європейські програми розвитку сільської місцевості можуть зробити у територіальне згуртування. Водночас, зростало визнання необхідності заохочення співпраці, діалогу та партнерства між різними рівнями врядування та між ними і організаціями та практиками, безпосередньо залученими до процесу розвитку.

Координація політики у межах таких великих територій, як регіон Балтійського моря, поліпшення умов життя вздовж східних зовнішніх кордонів Союзу, сприяння сталому розвитку міст та їх конкурентоспроможності на глобальному рівні, звернення до проблем соціальної ізоляції та виключення в частинах більшого регіону та депресивних міських мікрорайонів, поліпшення доступу до освіти, охорони здоров'я та енергетичних ресурсів у віддалених регіонах, труднощі у деяких регіонах з особливими географічними рисами – все це питання, пов'язані з досягненням цілей територіального згуртування.

В своєму черговому *Звіті щодо світового розвитку* в 2009 р. Світовий банк визнав, що такі фактори, як щільність населення, відстань і поділ можуть суттєво вплинути на темпи економічного і соціального розвитку територій. ЄС стикається з подібними питаннями, відповідь на

які у вигляді вироблення певної європейської політики може полягати в діях у трьох напрямках: концентрація, з'єднання і співпраця [2]. Крім того, певні регіони ЄС мають географічні особливості, які можуть стати викликами цілям територіального згуртування.

· *Концентрація*: на території ЄС економічна діяльність є більш концентрованою ніж населення. Вигодами від такої концентрації є зростання прибутковості, ширший доступ до медичних послуг і відносно легший доступ до закладів вищої освіти та професійної підготовки, що відбивається на рівні ВВП на душу населення, продуктивності, зайнятості, дослідженнях та інновації. Ключовим викликом тут є збалансований та сталий розвиток територій, зміцнення їх економічної конкурентоспроможності з урахуванням збереження природних ресурсів та забезпечення соціального згуртування, що передбачає уникнення надмірної концентрації економічного зростання та полегшення доступу всіх територій до доходів агломерацій та мегаполісів;

· *З'єднання*: з'єднання територій означає сьогодні більше ніж забезпечення належного транспортного сполучення. Це вимагає також адекватного доступу до послуг з охорони здоров'я, освіти, сталої енергетики, широкосмугового Інтернету, надійного підключення до енергетичних мереж та міцних зв'язків між бізнесом та дослідницькими центрами. Це також є суттєвим для задоволення потреб соціально незахищених груп;

· *Співпраця*: проблеми концентрації та з'єднання можуть бути ефективно вирішені лише шляхом посиленого співробітництва на різних рівнях. Взаємодія крізь регіональні, та навіть національні кордони, часто вимагає співпраці між органами управління з метою вирішення проблем та мінімізації зовнішніх впливів. Необхідною є також співпраця між сусідніми місцевими органами влади, країнами, а також ЄС та країнами-сусідами.

Оприлюднена в 2008 р. Європейською Комісією *Зелена книга щодо територіального згуртування* започаткувала процес широкого обговорення та консультування, який продовжується й понині шляхом регулярних зустрічей експертів з усієї Європи. Очікується, що політика згуртування поліпшить територіальне наближення у майбутньому шляхом [3]:

- сприяння функціональному підходу до комплексного розвитку територій;
- стимулювання місцевої та регіональної політик за допомогою міжсекторальної координації публічної політики та багаторівневого врядування від місцевого до європейського рівнів;
- заохочення співробітництва між територіями з метою зміцнення європейської інтеграції;
- поліпшення обізнаності територій у питаннях управління їх розвитком.

В Зеленій книзі виділені три типи регіонів з особливими географічними рисами, які у ряді випадків стикаються із проблемами розвитку [2]:

– гірські регіони (близько 10% населення ЄС, середній розмір ВВП на душу населення становить 80% від середнього по Союзу), які часто є прикордонними, і в яких більш ніж третина населення живе в сільській місцевості;

– острівні регіони (близько 3% населення ЄС, тобто близько 15 млн. чоловік), які у багатьох випадках є гірськими, більше половини населення яких також живуть у прикордонному регіоні; на островах розташовані 6 із 7 віддалених територій ЄС;

– 18 малонаселених регіонів (всього 2,6 млн. чоловік, рівень ВВП на душу населення коливається від дуже низького до дуже високого відносно середнього по ЄС), з яких всі є сільськими, і майже всі прикордонними.

У вже згаданій Стратегії «Європа 2020», Європейським Союзом виділені такі пріоритети:

– розумне зростання: розбудова економіки, заснованої на знаннях та інновації;

– стале зростання: сприяння розвитку більш ефективної щодо ресурсів, зеленої та конкурентоспроможної економіці;

– інтегруюче зростання: стимулювання розвитку економіки з високим рівнем зайнятості, що приводить до соціального та територіального згуртування.

Територіальне згуртування стане невід'ємною частиною політики згуртування ЄС з 2013 р.

Список використаної літератури

1. Europe 2020. – Access mode: http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm. – Title from the screen.

2. Green Paper on Territorial Cohesion. Turning territorial diversity into strength: Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Committee of the regions and the European Economic and Social Committee. – Brussels, 6.10.2008, COM(2008) 616. – Access mode: http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/consultation/terco/paper_terco_en.pdf

3. Territorial cohesion. – Access mode: http://ec.europa.eu/regional_policy/what/cohesion/index_en.cfm. – Title from the screen.

Ірина ШУМЛЯЄВА

*к. держ. упр., доцент кафедри
права та європейської інтеграції*

Марина БЕРЕЖНА

*студентка факультету менеджменту
ДРІДУ НАДУ*

ПРОБЛЕМИ РОЗМЕЖУВАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ МІЖ МІСЦЕВИМИ ОРГАНАМИ ВЛАДИ: ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Проблеми розмежування повноважень між органами місцевої влади існують з часу відновлення системи місцевого самоврядування після проголошення незалежності та формування нової нормативно-правової бази з цих питань. Закон України «Про місцеві ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» 1992 р., визначив структуру виконавчої вертикалі на місцях, у результаті чого з'явилися дві системи органів місцевої влади – органи місцевого самоврядування та місцеві державні адміністрації, а також закріпив відокремлення повноважень органів місцевого самоврядування та державного управління. Переважна більшість цих положень знайшла відображення у Конституції України 1996 р., що стало основою для здійснення подальшого реформування місцевого самоврядування. Зокрема, у 1996 та 1999 рр. було прийнято Закони «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації». Вони визначили основні засади організації місцевої влади в Україні та принципи взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування, закріпили фінансові та майнові права територіальних громад [5].

Важливість вирішення проблем розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями обумовлена, насамперед, необхідністю встановлення конкретної політичної та юридичної відповідальності цих органів за належне виконання закріплених Конституцією і законами України обов'язків щодо вирішення питань місцевого значення; наявністю прогалин у регулюванні діяльності цих органів та дублювання їх повноважень; втручанням одних органів у справи інших без достатніх правових підстав, що призводить до порушення балансу інтересів між ними. Крім цього, питання про розмежування функцій та повноважень місцевих органів влади актуалізується через наявність конфліктних ситуацій, які виникають у зв'язку з різним розумінням меж виконання своїх функцій та повноважень. Такі протиріччя існують між районними державними адміністраціями і органами місцевого самоврядування сіл, селищ і міст (районного підпорядкування), районними радами; між обласними державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування міст (обласного підпорядкування) і обласними радами.

Існуюча система правового розмежування функцій місцевих органів влади включає різні юридичні інструменти: правові, договірні, судові тощо [6]. Правові методи реалізуються через імперативні норми, що містяться у ієрархічній системі чинного законодавства, починаючи з конституційного рівня. Оскільки закріплені повноваження місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування ґрунтуються на принципах галузевої компетенції, це дозволяє виділити три відповідні групи: виключну компетенцію місцевих державних адміністрацій; суміжну компетенцію; виключну компетенцію територіальних громади і органів місцевого самоврядування [1, с. 28]. Договірні інструменти застосовуються з метою координації діяльності місцевих органів влади через спільну діяльність, вони спрямовані на конкретизацію прав і обов'язків органів публічної влади, якщо має місце суміжна компетенція. Як зазначає Ж. Завальна, договірна природа вимагає від сторін об'єднаних зусиль щодо вирішення того чи іншого завдання задля отримання загально необхідного результату шляхом спільного волевиявлення [4, с. 177]. Застосування судового механізму для вирішення компетенційних спорів між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування сьогодні свідчить про його недостатню дієвість. Це обумовлено тим, що на практиці при вирішенні конфліктних ситуацій з питань розмежування функцій місцевих органів влади судові органи не мають достатньої практики щодо розгляду таких справ, зокрема й через малу кількість звернень відповідних органів публічної влади. Тому позасудові способи вирішення таких спорів нині вбачаються досить перспективними, що передбачає активізацію процесу розвитку інституту адміністративного договору в системі управління на місцях.

Складність проблеми розмежування повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування призводить до формування різних підходів до визначення критеріїв розподілу функцій місцевих органів влади, зокрема до них відносять форму власності (органи державної виконавчої влади – державна власність, органи місцевого самоврядування – комунальна власність) [1, с. 28]; доступність надання послуг для населення [3], використання функціонального підходу під час визначення повноважень органів місцевого самоврядування [2]. Світовий і вітчизняний досвід вказує на те, що оптимальність і демократизм механізму взаємовідносин між органами державної влади та органами місцевого самоврядування досягається тоді, коли система місцевого самоврядування розглядається не як придатак державних органів, а як відносно самостійна система публічної влади, відокремлена від цієї ієрархії [5]. Тому, на нашу думку, такий поділ повинен бути пов'язаний з чітким визначенням предметів відання місцевого самоврядування на усіх рівнях, що потребує подальшого вдосконалення правових засад системи місцевого самоврядування. Це можливо здійснити шляхом введення

дефініції «питання місцевого значення» до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та їх деталізацією.

Окремі положення законів України «Про місцеві державні адміністрації» та «Про місцеве самоврядування в Україні» сьогодні не здатні забезпечити створення досконалої системи розподілу повноважень та відповідальності на місцях. З метою налагодження дієвих механізмів взаємозв'язку, співпраці і чіткого розмежування повноважень між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування необхідна гармонізація чинного законодавства. Це передбачає, у першу чергу, прийняття законів «Про делеговані повноваження» та «Про взаємодію органів державної влади та органів місцевого самоврядування», що дозволить визначити механізм взаємодії між представницькими та виконавчими органами державної влади на місцях, розмежовувати їх компетенцію та сприятиме подальшому процесу децентралізації державної влади.

Список використаної літератури

1. Батанов О. Концептуальні засади співвідношення функцій територіальних громад з функціями місцевих органів державної виконавчої влади / О. Батанов // Право України. – 1999. – № 5. – С. 25 – 29.
2. Власенко С. Концептуальні засади реформування територіальної організації влади в Україні. – Режим доступу : <http://iskra.kiev.ua/iskra.html?act=article&id=1503>. – Назва з екрану.
3. Доронин Н. Разграничение полномочий и вопросы местного значения. – Режим доступа: <http://www.spravedlivo-online.ru/content/news/SER1.php?news=1489>. – Название с экрана.
4. Завальна Ж. Щодо питання про врегулювання взаємодії органів публічної влади у договірних формах / Ж. Завальна // Право України. – 2010. – № 7. – С. 176 – 181.
5. Кампо В. Політико-правові проблеми розмежування повноважень в українській системі органів місцевої влади. – Режим доступу : <http://www.municipal.gov.ua/>. – Назва з екрану.
6. Круш П. В. Національна економіка: регіональний та муніципальний рівень. – Режим доступу : http://pidruchniki.ws/18070414/ekonomika/rozmezhuвання_funktsiy_povnovazhen_mizh_derzhavnimi_organami_regionalnogo_upravlinnya. – Назва з екрану.

СЕКЦІЯ 4 ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ НА МІСЦЕВОМУ ТА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ: ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Юрій АНГЕЛОВ

здобувач кафедри права

та європейської інтеграції

ДРІДУ НАДУ

ПРАВОВА ПРОБЛЕМАТИКА ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Практичне здійснення управлінських процесів залежить від соціальних умов, в яких вони відбуваються. Останні, як правило, зумовлені матеріальним рівнем життя суспільства. Оскільки управлінська діяльність – це суб'єктивна діяльність людей, вона залежить і від соціального досвіду, рівня культури та свідомості людей, зрілості суспільства, його технічних можливостей, оптимальності й масштабності соціальних цілей та ін. Отже, без управління неможливе цілеспрямоване функціонування суспільства. Тільки публічне управління забезпечує функціонування й розвиток суспільства як єдиного цілого. Адже управління – це насамперед організуюча діяльність держави, спрямована на виконання її завдань та функцій. Публічне управління як соціальне явище, його форми, методи, принципи, характер зумовлюються завжди і скрізь потребами суспільного розвитку, що виявляються в інтересах певних соціальних верств і груп. Дане явище пов'язане із системою суспільних відносин не тільки безпосередньо через реальні управлінські процеси, що виникають з приводу суспільного виробництва, але й опосередковано, через свідомість, певні форми знань, різні управлінські доктрини, теорії й концепції. Крім того, виникає питання формалізації складних адміністративних систем як формату публічно-управлінської діяльності.

Система політико-правової, у тому числі управлінської ідеології, завжди відображає інтереси певних соціальних сил, що перебувають при владі. Проте це не означає, що управління настільки політизоване й соціально зорієнтоване, що не може виконувати загальні функції, які зумовлені об'єктивною необхідністю і без яких не може обійтися будь-яке суспільство. Принципи діяльності органів публічного управління нерозривно пов'язані з принципами державної служби. Останні – це основоположні ідеї управління, які відображають об'єктивні закономірності та визначають напрями реалізації компетенції, завдань і функцій державних органів, повноважень державних службовців. Принципи публічної служби встановлюють найважливіші закономірності в системі організацій і функціонування органів державного управління,

обумовлюють значимість, закономірність і соціальну цінність відносин, які виникають в системі державної служби. Такий взаємозв'язок простежується у наступному. Як зауважує Ю. О. Тихоміров: «Управлінська діяльність – це понад усе соціально-політична діяльність, процес цілеспрямованого впливу на свідомість людини та її волю. У ній застосовуються численні засоби та методи, зокрема прогнози, плани, прийняття рішень, методи організаційної та інструктивної роботи, державного та суспільного впливу, методи використання матеріально-технічних дій. Отже, інформацію правомірно розглядати як умову будь-якої діяльності органів державної влади, посадових осіб. Особливо це стосується розробки та прийняття управлінських рішень, яким не тільки передують збір та обробка інформації, але які самі містять великий інформаційний потенціал» [1]. Інакше кажучи, зміст управлінської діяльності полягає в забезпеченні досягнення організацією поставлених цілей, розробці певних заходів, спрямованих на реалізацію цих цілей, яка здійснюється у формі прийняття та здійснення рішень. Розробка, прийняття та реалізація рішень є, таким чином, концентрованим виразом самої сутності управління.

Для розкриття сутності публічного управління за умов ринкових відносин важливо визначити, як виявляється реальна можливість взаємодії механізмів управління і самоуправління, їх пропорційне співвідношення, чи мають вони перевагу над механізмами стихійного регулювання та стихійного саморегулювання. З'ясування цих питань допомагає визначити тенденцію (підвищення чи зниження) міри керованості. Здійснення функцій, орієнтованих на обслуговування суспільних потреб, не виключає застосування владнорегулюючих і примусових заходів державного управління, але вони не є основою змісту цієї діяльності. Домінуючими стають заходи заохочення, стимулювання, переконання, формування громадської думки і свідомості, почуття відповідальності та обов'язку.

Отже, потрібна нова концепція управління, котра виходила б з об'єктивних законів переходу до ринку, враховувала специфічні умови становлення Української держави. Та для цього треба методологічно адекватно визначити поняття і сутність управління, адже тільки державне управління забезпечує функціонування й розвиток суспільства як єдиного цілого. В науковій літературі ще не склалося сталого й загально визнаного поняття державного управління. За цих умов трансформаційна роль публічного управління полягає у забезпеченні стабільності суспільних відносин, без чого неможливо домогтися впорядкованості суспільного життя і постійно підтримувати його в такому стані. Саме у цьому полягає головний зміст управлінської діяльності держави. Це завдання особливо важливе для України, адже стабілізація суспільства виступає і як форма, і як необхідна умова його подальшого розвитку. Однак цього не вдається зробити через некомпетентність владних структур, бюрократизацію і корумпованість

державного апарату та небажання досягти цього з боку певних політичних сил. Особливості соціального управління дають підстави для такого висновку: управлінська діяльність – це соціальна функція, що виявляється у владно-організуючій діяльності, яка забезпечує узгодженість спільної праці і побуту людей для досягнення суспільнозначущих цілей та завдань. Інакше кажучи, управлінська діяльність в соціально-позитивному сенсі – це свідомий, цілеспрямований, упорядковувачий вплив людей на соціальні процеси з урахуванням властивих для даної соціальної системи об'єктивних закономірностей і тенденцій досягнення найоптимальнішого функціонування і розвитку цієї системи та поставлених цілей. Функціонування держави, а отже, і державного апарату, неможливе без організуючої ролі права. Це найважливіший регулятор управлінської діяльності незалежно від того, в якій конкретній сфері вона здійснюється. Без його регулятивної і формалізуючої функції неможливо чітко і функціонально організувати управління складними соціальними процесами, сконцентрувати діяльність державного апарату, усіх його складових. Правові відносини складаються як відносини вторинного порядку, що зумовлені досягненням оптимальних результатів господарської і соціально-культурної діяльності.

1. Тихоміров Ю.А. О концепции развития административного права и процесса // Государство и право. – 1998. – № 1. – С. 5 – 14.

Олена БАБІНОВА

*к. держ. упр., головний консультант
Національного інституту стратегічних
досліджень при Президентіві України*

СТАН НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МІСЦЕВОГО ТА РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ

Аналіз процесів регіонального розвитку України дає підстави стверджувати про наявність певних проблем та негативних тенденцій у цій сфері, зокрема: поглиблення міжрегіональних суперечностей, зростання диспропорцій та загострення економічних і соціальних проблем регіонального розвитку України.

На думку вітчизняних науковців, «головною причиною цих тенденцій є те, що в Україні не створено цілісної дієвої систем реалізації державної регіональної політики, не сформовано ефективного механізму взаємовідносин центру з регіонами та регіонів між собою. Несистемним залишається правове поле у сфері регіонального розвитку» [8, с. 322-323].

Основним проблемним питанням сучасного стану місцевого та регіонального розвитку в Україні, на нашу думку, є відсутність чіткого

розподілу повноважень між різними гілками влади на регіональному та місцевому рівнях, що має бути визначено у національному законодавстві.

Не можна не погодитись з тим, що нормативно-правова база регіонального розвитку потребує вдосконалення. В той же час, слід відмітити, що, останніми роками, процеси законодавчого забезпечення цієї сфери активізувалися. Було прийнято низку нормативно-правових актів, що ставлять на меті сталий та ефективний розвиток системи регіонального та місцевого управління.

Якісне та ефективне нормативно-правове забезпечення є основою будь-якої державно-управлінської діяльності та умовою розвитку будь-якої сфери. Воно вкрай необхідно і для територіального розвитку (регіонального та місцевого). В Україні, останніми роками, було прийнято низку нормативно-правових актів, що стосуються регіонального розвитку. Зокрема, у 2005 році був прийнятий Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів» [3]. Цей Закон визначає правові, економічні та організаційні засади реалізації державної регіональної політики щодо стимулювання розвитку регіонів та подолання депресивності територій.

У 2006 році Постановою КМУ було затверджено Державну стратегію регіонального розвитку на період до 2015 року. Дана стратегія визначає основні засади здійснення ефективної сучасної державної регіональної політики. У ній визначено основні пріоритетні завдання регіонального розвитку, його проблеми та певні шляхи їх подолання. Зокрема, стратегічними завданнями державної регіональної політики визначено такі: підвищення конкурентоспроможності регіонів та зміцнення їх ресурсного потенціалу, забезпечення розвитку людських ресурсів, розвиток міжрегіонального співробітництва, створення інституціональних умов для регіонального розвитку, реформування системи місцевого самоврядування, тощо [6].

Серед існуючих нормативно-правових актів, що стосуються питань регіонального розвитку важливими також є закони України «Про планування та забудову територій», «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного та соціального розвитку України», «Про Генеральну схему планування територій України», «Про транскордонне співробітництво», «Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку малих міст» та деякі інші.

Так, Закон України «Про транскордонне співробітництво» визначає основні правові, економічні та організаційні засади транскордонного співробітництва в Україні. У розділі 2 даного закону визначені основні форми транскордонного співробітництва, його органи, їх функції та повноваження його суб'єктів. Розділ 3 присвячений державній підтримці розвитку транскордонного співробітництва та визначає форми державної підтримки, функції суб'єктів транскордонного співробітництва. Розділ 4 чітко визначає шляхи фінансування проектів та програм, що спрямовані на розвиток та підтримку транскордонного співробітництва. У Законі

зазначається, що транскордонне співробітництво – це спільні дії, спрямовані на встановлення і поглиблення економічних, соціальних, науково-технічних, екологічних, культурних та інших відносин між територіальними громадами, їх представницькими органами, місцевими органами виконавчої влади України та територіальними громадами, відповідними органами влади інших держав у межах компетенції, визначеної їх національним законодавством» [7, с. 250].

Важливою складовою регіонального розвитку є розвиток місцевого самоврядування та місцевий розвиток в цілому. У цьому контексті важливого значення набуває нормативно-правове забезпечення розвитку малих та середніх міст України. Значним внеском у вирішення даного питання стала розробка та прийняття Загальнодержавної програми розвитку малих міст, що набула чинності відповідно до Закону України «Про затвердження Загальнодержавної програм розвитку малих міст» від 2004 року. Дана Програма визначила основні напрями соціально-економічного розвитку малих міст до 2010 року.

На жаль, не всі пріоритетні завдання розвитку малих міст України станом на 2010 рік вдалось виконати. Більшість з них є актуальними і сьогодні.

На сучасному етапі важливим є не стільки розробка нових нормативно-правових актів, що стосуються місцевого і регіонального розвитку, скільки чітке виконання тих норм, що вже набули чинності та мають бути впровадженні у щоденну практику функціонування всіх суб'єктів регіонального розвитку України.

Отже, пріоритетним завданням державної регіональної політики України на сучасному етапі є забезпечення всебічного розвитку регіонів на основі чіткого дотримання чинного законодавства та створення всіх необхідних умов для подолання регіональних диспропорцій та інших проблемних питань.

Сьогодні вкрай необхідно сформулювати стійку модель системи регіонального управління, яка б могла забезпечити ефективне функціонування його органів та структур, якісне надання управлінських послуг населенню та слугувала дійсному сталому регіональному та місцевому розвитку країни.

Список використаної літератури

1. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України – К.: Парламентське видавництво, 2004. – 71 с.
2. Про місцеві державні адміністрації: Закон України // ВВРУ. – 1999. – № 20 – 21. – С. 426 – 448.
3. Про стимулювання розвитку регіонів: Закон України. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/alldocWWW. – Назва з екрану.
4. Концепція державної регіональної політики України. – Режим доступу: <http://www.minregionbud.gov.ua/index.php?id=895>

5. Конституція України. Офіційне видання. – К.: Парламентське видавництво, 2006. – 59 с.

6. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року: постанова КМУ від 21 липня 2006 р. № 1001 // Офіційний вісник України від 09.08.2006 р., № 30.

7. Регіональна політика України: інституційно-правове забезпечення: Зб. офіц. док. / За ред. З.С.Варналія. – К.: НІСД, 2004. – 521 с.

8. Україна в 2007 році: щорічні оцінки суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку: монографія / За заг. ред. Ю.Г.Рубана. – К.: НІСД, 2007. – 538 с.

Валерій БАКУМЕНКО

*д.держ.упр., проф., проректор
з наукової роботи АМУ*

ДО ПИТАННЯ ЗАСТОСУВАННЯ ПІДХОДУ БАГАТОФАКТОРНОГО АНАЛІЗУ ПРИ ПЛАНУВАННІ НОРМОТВОРЧОСТІ

Роль нормативно-правового забезпечення полягає у створенні правил та рекомендацій, які забезпечуватимуть ефективну діяльність у обраній сфері діяльності з урахуванням інтересів держави, відповідної стратегії та державної політики. Оскільки завжди існують реальні об'єктивні або суб'єктивні проблеми, які стримують розвиток даної сфери діяльності, зокрема сфери державної служби, то виникає необхідність постійного (в умовах перехідних процесів) або періодичного (в умовах сталих процесів) аналізу діючої в цій сфері системи нормативно-правових актів на предмет їх відповідності вирішенню реальних проблем і, якщо в цьому є потреба, визначення конкретних напрямів удосконалення та розвитку такої системи. Такий аналіз створює науково-обґрунтоване підґрунтя для планування нормотворчості.

Для його проведення доцільно використати підхід багатофакторного аналізу, який передбачає послідовне дослідження діючої системи нормативно-правових актів шляхом застосування трьох методів: формально-логічного, ситуаційного та правового аналізу, що відповідно дозволяють виявити прогалини у цій системі, виникнення ситуації протиріччя між діяльністю та її правовим забезпеченням, а також протиріччя у самому правовому регулюванні даної діяльності (або окремо взятої проблеми в ній). Після проведення цих різновидів аналізу результати узагальнюються і розробляються пропозиції щодо удосконалення та розвитку такої системи.

В першу чергу, застосовується метод формально-логічного аналізу. В його основу доцільно покласти метод структурного моделювання. Класичний процес структурного моделювання передбачає побудову структури об'єкту, що досліджується, а також відповідної моделі, здатної

забезпечити рішення визначених проблем. У нашому випадку доцільно побудувати дерево діяльності в обраній сфері та застосувати до нього ієрархію нормативно-правових актів за їх юридичною силою з метою не тільки виявлення прогалин правового регулювання, а й визначення рівня діяльності, на якому вони проявляються, а також рівня юридичної сили документів, що врегульовують цю сферу діяльності. Таке застосування методу дозволяє при впровадженні нових видів діяльності та робіт зразу з'ясувати їх правову захищеність або стан урегульованості й визначити необхідність розроблення чи модифікації нормативно-правових документів. Метод формально-логічного аналізу є варіацією методу композиції дерева критеріїв на дерево діяльності. Ефективність його використання залежить від якості системного аналізу сфери діяльності, що підлягає правовому регулюванню, та правильності виділення видів діяльності та робіт у цій сфері, й може бути збільшена завдяки використанню на цьому етапі методів експертних оцінок, зокрема методу комісії та методу «мозкового штурму».

На другому етапі застосовується метод ситуаційного аналізу. Ситуаційний аналіз стосовно аналізу відповідної системи нормативно-правових актів полягає в опитуванні суб'єктів суспільних відносин, діяльність та статус яких регламентується нею, та передбачає такі етапи:

– розроблення кола питань, які підлягають оцінюванню, насамперед маючи на увазі проблеми, що створює чинна система нормативно-правових актів в діяльності відповідних суб'єктів; питання цієї діяльності, які опинились поза межами правового регулювання; оцінку ступеню ефективності застосування чинних нормативно-правових актів;

– підбір групи експертів;

– анкетування;

– безпосереднє проведення опитувань експертів;

– систематизацію та аналітичну обробку результатів опитування.

Результатом цього етапу є підтвердження експертами необхідності реагування на виявлені прогалини, як ситуативно суттєві, а також виявлення протиріч між чинним правовим полем та власне діяльністю, що ним регулюється.

На третьому етапі застосовується метод правового аналізу, який передбачає вивчення чинних нормативно-правових актів у даній сфері діяльності фахівцями-правниками з метою виявлення недосконалих, недійсних або нездійснених документів (актів), а також як внутрішніх їх суперечностей та невідповідностей, так і неузгодженостей з загальним правовим полем України та міжнародними угодами, ратифікованими Україною. При проведенні такого аналізу доцільно використати відомий метод аналітичної експертної оцінки – метод сценаріїв. Кожен залучений до аналізу фахівець-юрист за результатами аналізу викладає у письмовому вигляді свої міркування з висновками та пропозиціями. Одержані таким чином індивідуальні сценарії потім узгоджуються і взаємодоповнюються. В результаті формується узагальнений сценарій

розвитку системи нормативно-правових актів у відповідній сфері діяльності або окремих нормативно-правових актів (розроблення, оновлення або доповнення), на підставі якого розробляються напрями і конкретні пропозиції щодо її удосконалення.

Результатом цього етапу є юридично виважені пропозиції з вдосконалення чинної системи нормативно-правових актів як шляхом розроблення нових документів, так і внесення змін у чинні з метою їх приведення у відповідність реальній практиці, а також заходи з гармонізації цієї системи актів з вітчизняним та міжнародним правовим полем у даній сфері діяльності.

В основу методів ситуаційного та правового аналізу нормативно-правових баз і документів також доцільно покласти метод експертних оцінок, що є різновидом методів системного аналізу, які базуються на припущенні про можливість побудови адекватної моделі об'єкту дослідження на основі думок експертів. При цьому вважається, що думка групи експертів надійніша, ніж думка окремого експерта.

1. Бакуменко В. Прийняття рішень в державному управлінні : Навчальний посібник [у 2 ч.] / В. Д. Бакуменко // Ч. 2. Науково-прикладні аспекти. – К. : ВПЦ АМУ, 2010. – С. 64-69.

Алла БАШТАННИК

*директор Дніпропетровського
регіонального відділення
Національної школи суддів України*

ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНІ ПИТАННЯ РЕФОРМУВАННЯ СУДОВОЇ СИСТЕМИ У КОНТЕКСТІ ДЕМОКРАТИЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

У правовій державі завданням судової системи є захист загальнолюдських цінностей – життя, здоров'я, честі, гідності, соціально-економічних, політичних та інших прав і свобод людини. Саме у сфері здійснення правосуддя мають послідовно реалізовуватися такі важливі правові принципи, як можливість звернення до суду за судовим захистом, презумпція невинуватості, право обвинуваченого на захист, недоторканність особи і особистого життя громадян. Діяльність органів правосуддя покликана забезпечувати переведення абстрактних правових норм у реальні права і обов'язки громадян, тим самим утілюючи в життя волю законодавця, вирішувати конфлікти між державою і особою, де суд фактично здійснює контроль над актами і діями органів державного управління. Саме завдяки правосуддю урівноважується фактична нерівність між могутньою державною владою і людиною. Правова держава не може ігнорувати закріплені у конституції принципи і норми, що здатні обмежити державну владу.

Введення до Конституції та законодавства поняття «судова влада» вимагає нового осмислення ролі і призначення суду у структурі державної влади і в суспільстві. Із звичайної державної установи, яка була складовою адміністративно-командної системи, провідником партійно-державної політики і органом боротьби зі злочинністю, суд має стати незалежним і самостійним державним органом. Обслуговуючи суспільні потреби, суд у правовій державі вирішує свої специфічні завдання: здійснює правосуддя, вирішує спори і конфлікти із застосуванням або виконанням законів. Його функції і роль як органічно притаманного правовій державі органу мають зростати, а авторитет – зміцнюватись. Суду належатиме провідне місце в юридичній системі країни. Діяльність інших правових установ і правоохоронних органів спрямована на забезпечення здійснення правосуддя.

В юридичній літературі, багатьох офіційних документах судова влада ототожнюється з правосуддям. Однак саме правосуддя тлумачиться і у широкому, і у вузькому значеннях: як будь-яка діяльність, що здійснюється судом і тільки як розгляд справ у судовому засіданні. З цих позицій правомірним є визначення поняття судової влади. Отже, судова влада – самостійна і незалежна гілка державної влади, утворена для вирішення на основі закону шляхом здійснення правосуддя державними органами – судами в особі суддів і залучених у встановлених законом випадках до здійснення правосуддя представників народу соціальних конфліктів між державою і громадянами, самими громадянами, юридичними особами, контролю за конституційністю законів; захисту прав громадян у їх взаємовідносинах з органами виконавчої влади і посадовими особами; контролю за додержанням прав громадян при розслідуванні; встановленні юридичних фактів. Коли мова йде про основи національної демократії, наріжним каменем цього процесу є верховенство права. Судова реформа, можливо, є однією з найголовніших реформ, які треба здійснити в Україні. Занадто політизований процес багато років не давав можливості провести глибоку судову реформу. Дуже часто судова система не слугувала верховенству права. Нині, на жаль, створено умови, коли значна частина громадян України розчарована у діяльності силових і правничих структур, судової системи. Проблема довіри до діяльності цих структур, на наш погляд, є ключовою, адже треба осмислити, яким оптимальним шляхом за короткий час ми могли б організувати і провести правову і судову реформи.

Завдання концепції реформування судової системи спрямовано на створення методологічної основи становлення судової влади, яка відповідала б сучасним вимогам світової і європейської спільноти. Не применшуючи значення зусиль, докладених органами влади незалежної України для реформування системи судів та їхньої діяльності, необхідно зазначити, що судочинство в нашій країні ще не відповідає тим критеріям, які є обов'язковими для країн з демократичним державним устроєм та

й нашої Конституції також. Серед причин основною можна вважати відсутність у носіїв державної влади доктринальних уявлень щодо ролі судової влади в демократичному суспільстві і напрям устрою системи органів, відповідальних за здійснення правосуддя в державі. Адже сучасні перетворення мають спрямувати діяльність органів судової влади у таких двох головних напрямках: по-перше, забезпечення захисту і поновлення порушених прав людини, по-друге, організація системи органів судочинства і унормування їхньої діяльності в такий спосіб, щоб це відповідало європейським стандартам, які передбачені низкою документів Ради Європи, Конвенцією про захист прав людини та основних свобод, рішеннями Європейського суду з прав людини. Вирішити ці та інші завдання можна лише шляхом реалізації у гармонічній єдності основних складових: побудова наближеної до людей логічної і гармонічної системи судових установ, запровадження судових процедур, які відповідали б європейським стандартам, формування професійного судового корпусу. Отже, удосконалення національного судочинства і наближення до людини з точки зору розуміння, спрощеності. Саме у такому вимірі існування судової влади суспільству гарантується його громадянськість, адже саме громадянське суспільство, громадянський договір є базисом існування ефективного суспільного управління.

У країнах із сталими демократичними традиціями сила судової влади полягає у дотриманні закону, у повазі до судового рішення, у його незаперечності та непогрішності суддівського корпусу. Вітчизняний досвід формування системи судової влади свідчить, що в Україні не тільки політичні сили, але й суспільство не готові до визнання суспільної ваги судової влади. Необхідно продовжувати зміцнювати позиції судової влади у системі поділу влади, підняти рівень довіри громадян до правосуддя. Рівноправність (автономність) судової влади повинна забезпечуватися механізмами самоорганізації та самоврядування, а чітке визначення її структури виступає одним з найнагальніших кроків у цій сфері. Суспільство повинно усвідомлювати високу місію судів, важливу для життя кожного громадянина нашої країни і створити передумови для послідовного втілення судами в суспільні відносини конституційних засад рівності всіх перед законом, презумпції невинуватості, прав людини на справедливий і гласний судовий розгляд компетентним, незалежним і неупередженим судом.

Для виконання цих завдань та зміцнення незалежності судів важливо забезпечити в законодавчих актах додержання таких принципів судочинства: незалежність суду повинна гарантуватися державою і закріплюватися у нормативно-правових актах.; суди повинні вирішувати справи неупереджено, на підставі фактичних даних і відповідно до Конституцією і законом; судові органи мають бути наділені відповідною компетенцією щодо всіх питань судового характеру і самі повинні вирішувати, чи належить справа, що надійшла до них, до їх компетенції; у процесі здійснення правосуддя не повинно бути місця неправомірному

або несанкціонованому втручанням; кожна людина повинна мати право на судовий розгляд справ із застосуванням юридичних процедур у відповідних процесуальних рамках; принцип незалежності суду надає судовим органам не тільки права, а й вимагає від них забезпечення справедливого розгляду справ з додержанням прав сторін.

Наталія БЕЗБАХ
аспірантка кафедри
економічної політики НАДУ

ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНЕ ПАРТНЕРСТВО В УКРАЇНІ: ЄВРОПЕЙСЬКИЙ КОНТЕКСТ

Дослідження практики господарювання як економічно розвинених країн, так й країн, що розвиваються, свідчить про зростання активності застосування різних форм партнерства держави та приватного бізнесу у різноманітних галузях. Особливий інтерес до цієї практики спостерігається у пострадянських країнах. Це пояснюється багатьма прикладами успішного вирішення проблем не тільки у галузях інфраструктури (транспорті, житлово-комунальному господарстві, медицині, освіті тощо), а й в стратегічних сферах, що раніше перебували виключно у державній монополії (наприклад, військові та космічні розробки). У західній практиці така взаємодія держави та приватного бізнесу отримала назву Public-Private Partnership (PPP), тобто державно-приватного партнерства (ДПП).

Сучасне державно-приватне партнерство являє собою складне явище, що охоплює все більше нових сфер соціальної та економічної активності. Відбувається формування економічних, політико-правових та соціальних відносин між державою та бізнесом на всіх рівнях: від центрального до муніципального. Вже на муніципальному рівні на рівноправних засадах у таких відносинах беруть участь інститути громадянського суспільства та місцевого самоврядування.

Предметом державно-приватного партнерства є розвиток, використання та управління державною та муніципальною власністю. Державно-приватне партнерство є ефективним та перспективним інструментом економічного і соціального розвитку на регіональному та місцевому рівні, засобом залучення коштів у проекти, де державні та місцеві органи влади намагаються зберегти контроль та налагодити співпрацю з інвесторами. Під час такого співробітництва між державою і суб'єктами господарювання досягаються кращі техніко-економічні показники та результати господарювання, ефективніше використовуються державні ресурси і комунальне майно.

Державно-приватне партнерство має багато переваг для інфраструктурної сфери: дозволяє додатково залучити ресурси та технології, оптимізувати ризики, запобігти виникненню корупційних явищ.

Слід звернути увагу й на головну перевагу – з одного боку, підприємства інфраструктурних галузей не можуть бути приватизовані у зв'язку з їх стратегічною та економічною значимістю для держави. А з іншого – в державному бюджеті немає достатніх коштів, що дозволили б забезпечити належне функціонування цих галузей. Саме для того, щоб вирішити цю дилему, можна успішно використовувати механізм державно-приватного партнерства.

У «Зеленій книзі про державно-приватне партнерство» (2004 р.), що була прийнята в рамках Європейського Союзу, було визначено два типи такого партнерства. Перший стосується договірної характеру [2]. Відповідно останньому, приватній особі за виконану роботу, чи надані послуги, гарантується винагорода від публічної організації або/чи безпосередніх користувачів. Все це регулюється директивами Євросоюзу щодо проведення публічних тендерів. Другий тип партнерства носить інституційний характер. В його межах можливе формування нової юридичної особи, співзасновниками якої є державна і приватна організації.

В європейській практиці існує безліч прикладів ефективної взаємодії державного і приватного секторів у процесі реалізації соціально-економічних завдань. Спочатку європейське державно-приватне партнерство базувалося на концесійних договорах, згідно з якими користувач був покупцем послуги, а приватний сектор – її постачальником. Застосування державно-приватного партнерства все більше зосереджувалося на наданні послуг для соціальної інфраструктури, такої як школи, лікарні, в'язниці. У цьому разі уряд, державний сектор є покупцем послуги.

За підсумками 2010 року лідером за кількістю угод ДПП в ЄС є сфера освіти (34%), відчутно випереджає традиційну для ДПП транспортну сферу (21%). Значні позиції в загальному обсязі угод ДПП займає і охорона здоров'я (17%). Важливо і те, що за обсягом угод у 2010 році «нетранспортні» сегменти в цілому вперше зайняли більше половини сумарної вартості проектів ДПП. А сукупна частка освіти та охорони здоров'я зросла до 35% за вартістю і до 51% за кількістю угод [5].

Загалом з 1990 по 2010 роки в ЄС були реалізовані 1452 проекту ДПП на суму 272 млрд. євро. Тільки в 2010 році їх було 112, і їх вартість склала 18.3 млрд. євро. Значна частка проектів ДПП присутня в економіці Франції – загальний обсяг угод ДПП за 2010 рік склав 1.8 млрд. євро. В цілому ж по ЄС обсяг угод по ДПП в ЄС у сферах освіти та охорони здоров'я за підсумками 2010 року склав 6.5 млрд. євро [5].

На підставі аналізу практики застосування та підтримки державно-приватного партнерства в економічно розвинених країнах можна стверджувати, що кожна країна використовує свої інструменти сприяння розвитку державно-приватного партнерства.

Високий рівень його застосування передбачає скоординовану

діяльність урядів, органів державної і місцевої влади та приватних партнерів. Пріоритетами забезпечення механізму державно-приватного партнерства в органах місцевого самоврядування є: використання фінансових ресурсів приватних партнерів у процесі реалізації місцевих програм та проектів; скорочення бюджетних витрат на розвиток необхідних об'єктів та реконструкцію інфраструктури; упровадження прогресивних технологій.

Основною перевагою державно-приватного партнерства для приватного сектора є можливість інвестувати у соціально-економічні проекти розвитку регіону, населеного пункту та брати в них участь.

Список використаної літератури

1. Государственно-частное партнерство: проблемы и перспективы [Электронный ресурс] / В. Г. Варнавский. – Режим доступа: <http://news.liga.net/pr/NR080293.html>. – Название с экрана.
2. «Зелена книга» (GreenPaper) у практиці Єврокомісії. Дискусійна доповідь [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://eur_lex.europa.eu/smartapi/cgi. – Назва з екрану.
3. Рік 2009 – рік відкриття інвестицій державно-приватного партнерства (ДПП). – Режим доступу : <http://kiev.trade.gov.pl/uk/aktualnosci/article/a,2897,Rik2009rikvidkrittiainviestitsiidierzhavno-privatnoghopartnerstvaDPP.html>. – Назва з екрану.
4. Розвиток партнерства між місцевою владою та недержавним сектором у сфері надання громадських послуг: монографія / О.В. Берданова, В.М. Вакулєнко, М.Д. Василенко та ін.; за ред. Ю.П. Лебединського. – Ужгород : Патент, 2003. – 192с.
5. Українські міста вивчали досвід Італії у сфері державно-приватного партнерства. – Режим доступу : <http://euro2012.ukrinform.ua/news/11/p7273>. – Назва з екрану.

Тетяна БЕЗВЕРХА

*к. держ. упр., доцент кафедри
права та європейської інтеграції
ДРІДУ НАДУ*

ПРАВОВІ АСПЕКТИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ЕТНОНАЦІОНАЛЬНИМИ ВІДНОСИНАМИ В УКРАЇНІ

Важливість правового забезпечення управління етнополітичними процесами полягає в тому, що саме нормативно-правова основа зумовлює стабільність, прозорість і прогнозованість як державної політики в цілому, так і, значною мірою, відносин між етносами всередині країни, їх легітимність. Основу правового забезпечення публічного управління етнополітичними відносинами складає Конституція України а також деякі базові законодавчі акти, зокрема Закон України «Про

національні меншини в Україні», Закон «Про мови в Українській РСР». Також існує велика кількість нормативно-правових актів, що опосередковано впливають на дану сферу. До них відносяться – «Основи законодавства про культуру», Закон України «Про бібліотеку і бібліотечну справу», «Про музеї та музейну справу», «Про інформацію», «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні», «Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів», «Про видавничу справу», «Про телебачення і радіомовлення», «Про кінематографію», «Про освіту», «Про вищу освіту» та ін.

Захист прав національних меншин забезпечується: крім того Законом України «Про громадянство України» від 8 жовтня 1991 р.: «громадянами України є особи, які на момент вступу в силу даного Закону проживали в Україні, незалежно від походження, соціального і майнового положення, расової і національної приналежності... які не є громадянами інших держав і не заперечують проти отримання громадянства України» [1], Законом України «Про національні меншини в Україні» від 25 червня 1992 р., де в преамбулі Верховна Рада України визнає своєю метою гарантування національним меншинам право на вільний розвиток. У статті 1 Закону: «Україна гарантує громадянам республіки незалежно від їх національного походження рівні політичні, соціальні, економічні та культурні права і свободи, підтримує розвиток національної самосвідомості й самовиявлення» [2]. У статті 6 «Держава гарантує всім національним меншинам права на національно-культурну автономію: користування і навчання рідною мовою чи вивчення рідної мови в державних навчальних закладах або через національні культурні товариства, розвиток національних культурних традицій, використання національної символіки, відзначення національних свят, сповідування своєї релігії, задоволення потреб у літературі, мистецтві, засобах масової інформації, створення національних культурних і навчальних закладів та будь-яку іншу діяльність, що не суперечить чинному законодавству».

Закonom України «Про видавничу справу» [3] визначається право «здійснення книговидавання російською мовою для забезпечення культурних потреб російського населення в Україні з урахуванням імпорту друкованої продукції; здійснення книговидавання мовами інших національних меншин в Україні; сприяння закордонним українцям у забезпеченні вітчизняними друкованими виданнями».

Закonom України «Про телебачення і радіомовлення» [4] у статті 4 визначає одним із принципів державної політики у сфері телебачення і радіомовлення такий, що «державна не чинить перепон прямому прийому телевізійних і радіопрограм та передач з інших країн, які транслюються мовою національної меншини або подібною до неї регіональною мовою». В статті 6 Закону «не допускається використання телерадіоорганізацій для: пропаганди винятковості, зверхності або неповноцінності осіб за ознаками їх релігійних переконань, ідеології, належності до тієї чи іншої нації або раси, фізичного або майнового стану, соціального походження».

В статті 10 йдеться про вживання мов в інформаційній діяльності телерадіоорганізацій. «Телерадіоорганізації ведуть мовлення державною мовою. Мовлення на певні регіони може здійснюватися також мовою національних меншин, що компактно проживають на даній території».

Закonom України «Про освіту» [5] від 23 травня 1991 р. освіта в Україні ґрунтується на засадах гуманізму, демократії, національної свідомості, взаємоповаги між націями і народами.

Закonom України «Про загальну середню освіту» [6] від 13 травня 1999 р. в ст. 6 зазначає, що «Громадянам України незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних або інших ознак забезпечується доступність і безоплатність здобуття повної загальної середньої освіти у державних і комунальних навчальних закладах».

В «Основах законодавства про культуру» [7] від 14 лютого 1992 р. «Держава створює умови для розвитку культур усіх національних меншин, які проживають на території України, сприяє прилученню їх до спільного процесу творення культурних цінностей. Громадяни будь-якої національності мають право: зберігати, розвивати і пропагувати свою культуру, мову, традиції, звичаї та обряди; утворювати національно-культурні товариства, центри, створювати заклади культури і мистецтва та навчальні заклади, засновувати засоби масової інформації і видавництва», – йдеться в статті 8 Закону.

Актуальність наукового аналізу нормативно-правової бази у сфері етнонаціональних відносин зумовлена комплексом факторів. До найголовніших з них належить саме той факт, що на етапі суспільно-політичних трансформацій в Україні відсутня адекватна нормативно-правова база. Відтак, відсутня цілісна програма етнонаціонального розвитку, а законодавчі акти системно не вирішують основних завдань публічного управління етнонаціональної сфери.

Список використаної літератури

1. Про громадянство України : закон України від 18 січ. 2001 р. №2235-III // Відом. Верховної Ради України. – 2001. – № 13. – ст. 65.
2. Про національні меншини в Україні: Закон України від 25 чер. 1992 р. № 2495-XII // Відом. Верховної Ради України. – 1992. – № 36. – ст. 530.
3. Про видавничу справу : закон України від 05 черв. 1997 р. № 318 // Відом. Верховної Ради. – 1997. – № 32. – ст. 206.
4. Про телебачення і радіомовлення: Закон України від 21.12.1993 № 3759-XII // Відом. Верховної Ради. – 1994 – № 10, ст. 43.
5. Про освіту : закон України від 23 трав. 1991 р. № 1060-XII // Відом. Верховної Ради. – 1991. – № 34. – ст. 451.
6. Про загальну середню освіту: Закон України від 13.05.1999 № 651-XIV // Відом. Верховної Ради. – 1999. – № 28. – ст. 230.

7. Основи законодавства про культуру : Закон України від 14 лют. 1992 р. № 2117-ХІІ // Відом. Верховної Ради України. – 1992. – № 21. – ст. 294.

Юрій ВАСЮК

*заступник начальника відділу
контролю за суб'єктами господарювання,
що здійснюють розрахунки в готівковій формі
управління податкового контролю юридичних осіб
ДПА в Київській області*

НОРМИ ПОДАТКОВОГО КОНТРОЛЮ В ЗАКОНОДАВСТВІ УКРАЇНИ

Поступове зміцнення основ ринкової економіки в Україні обумовлює необхідність створення і розвитку адекватних інституціональних структур управління різноманітним комплексом економічних, фінансових і податкових стосунків держави з господарюючими суб'єктами. З точки зору інституціональної структуризації найбільша активність проявилася за останнє десятиліття у сфері податкових стосунків, що було зумовлено змінами ролі різних форм власності в українській економіці і політиці. Трансформаційний стан податкової системи вимагає підвищеної уваги вчених і законодавців до методології податкового контролю. Необхідність оновлення змісту, принципів, методів і цілей податкового контролю обумовлена не лише мінливістю законодавчих норм його регулювання, але і появою принципово нових властивостей і завдань податкового контролю, властивих ринковій економіці. Глобалізація економіки, вихід вітчизняних підприємницьких структур на міжнародні ринки товарів, капіталів, інвестицій сприяють зближенню інтересів держави і платників податків. Дані процеси змінюють зміст інформаційного обліково-аналітичного забезпечення управлінських процесів. У цих умовах податковий контроль придбаває нову установку – забезпечення прозорості бізнесу, сприяння інвестиційної привабливості вітчизняних виробників, забезпечення інтересів платників податків при повному і своєчасному виконанні податкових зобов'язань.

В нових умовах управління і господарювання склалася об'єктивна потреба оцінки співвідношення цілей, інструментів і результатів податкового контролю, що необхідно для розробки концепції їх взаємодії і спеціалізації. У свою чергу, для вироблення нових поведінкових установок податкових інспекторів і платників податків потрібно здійснити поглиблений аналіз і оцінку тенденцій, що склалися, у сфері контролю за повнотою і своєчасністю виконання податкових зобов'язань, встановлення комплексу впливових чинників і визначення на цій основі закономірностей для концептуального вдосконалення системи податкового контролю.

Податковий контроль – система заходів, що вживаються контролюючими органами з метою контролю правильності нарахування, повноти і своєчасності сплати податків і зборів, а також дотримання законодавства з питань проведення розрахункових та касових операцій, патентування, ліцензування та іншого законодавства, контроль за дотриманням якого покладено на контролюючі органи.

Податковий контроль здійснюється шляхом ведення обліку платників податків, інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності органів державної податкової служби, перевірок та звірок відповідно до вимог Кодексу, а також перевірок щодо дотримання законодавства, контроль за дотриманням якого покладено на контролюючі органи, у порядку, встановленому законами України, що регулюють відповідну сферу правовідносин [1].

Облік платників податків ведеться з метою створення умов для здійснення контролюючими органами контролю за правильністю нарахування, своєчасністю і повнотою сплати податків, нарахованих фінансових санкцій, дотримання податкового та іншого законодавства, контроль за дотриманням якого покладено на органи державної податкової служби. Взяттю на облік або реєстрації в органах державної податкової служби підлягають всі платники податків.

Інформаційно-аналітичне забезпечення діяльності державної податкової служби - комплекс заходів із збору, опрацювання та використання інформації, необхідної для виконання органами державної податкової служби покладених на них функцій та завдань. Так зокрема, органи державної податкової служби мають право звернутися до платників податків та інших суб'єктів інформаційних відносин із письмовим запитом про подання інформації (вичерпний перелік та підстави надання якої встановлено законом), необхідної для виконання покладених на органи державної податкової служби функцій, завдань, та її документального підтвердження [3].

Органи державної податкової служби мають право проводити камеральні, документальні (планові або позапланові; виїзні або невиїзні) та фактичні перевірки.

Камеральною вважається перевірка, яка проводиться у приміщенні органу державної податкової служби виключно на підставі даних, зазначених у податкових деклараціях (розрахунках) платника податків.

Документальною перевіркою вважається перевірка, предметом якої є своєчасність, достовірність, повнота нарахування та сплати усіх передбачених цим Кодексом податків та зборів, а також дотримання валютного та іншого законодавства, контроль за дотриманням якого покладено на контролюючі органи, дотримання роботодавцем законодавства щодо укладення трудового договору, оформлення трудових відносин з працівниками (найманими особами) та яка проводиться на підставі податкових декларацій (розрахунків), фінансової, статистичної та іншої звітності, реєстрів податкового та бухгалтерського обліку,

ведення яких передбачено законом, первинних документів, які використовуються в бухгалтерському та податковому обліку і пов'язані з нарахуванням і сплатою податків та зборів, виконанням вимог іншого законодавства, контроль за дотриманням якого покладено на органи державної податкової служби, а також отриманих в установленому законодавством порядку органом державної податкової служби документів та податкової інформації, у тому числі за результатами перевірок інших платників податків.

Фактичною вважається перевірка, що здійснюється за місцем фактичного провадження платником податків діяльності, розташування господарських або інших об'єктів права власності такого платника. Така перевірка здійснюється органом державної податкової служби щодо дотримання порядку здійснення платниками податків розрахункових операцій, ведення касових операцій, наявності ліцензій, патентів, свідоцтв, у тому числі свідоцтв про державну реєстрацію, виробництва та обігу підакцизних товарів, дотримання роботодавцем законодавства щодо укладення трудового договору, оформлення трудових відносин з працівниками (найманими особами).

Однією з причин безперервних, у ряді випадків економічно недоцільних модифікацій методів податкового контролю являється відставання науки про контроль від практики податкових стосунків, що розвивається.

Крім того, діючі податкові норми не відповідають відтворювальним потребам, а їх постійна редакція створює додаткові бар'єри у фінансово-господарській діяльності платників податків. Так, з моменту прийняття Податкового кодексу України, лише за півроку прийнято 7 законопроектів про внесення змін до «основного податкового закону», і більше 50 законопроектів знаходяться в комітетах Верховної Ради України на розгляді. Податкові органи України відмовляються від системи тотального податкового контролю і переносять акценти своєї діяльності на проведення аналітичної роботи. Але неефективність діяльності податкових органів, обумовлена конфліктністю правового поля і нечіткою постановкою цілей, що характерно для сьогоденної податкової політики країни.

Дослідження теоретичних основ податкового контролю показало, що податковий контроль в Україні є досить значимою складовою державного фінансового контролю, опирається на податкове право, має свої специфічні органи, що його здійснюють, та набув пріоритетного значення у розвитку фінансової діяльності держави на даному етапі ринкових перетворень.

Таким чином, доцільно скористатися досвідом банківського нагляду щодо диференціації інтенсивності контролю залежно від наявності порушень у діяльності суб'єкта підприємництва і проведення податкового контролю в трьох напрямках. Та передбачити в «основному податковому законі», що загальному контролю підлягають підприємства, які стабільно

працюють і дотримуються вимог чинного законодавства у сфері оподаткування. Інтенсивний контроль застосовується до суб'єктів господарювання, які періодично порушують податкове законодавство. Постійний контроль поширюється на підприємства, які систематично (один раз на квартал) порушують податкове законодавство і ухиляються від оподаткування.

Список використаної літератури

1. Податковий Кодекс України від 02.12.10 №2755-VI.
2. Про державну податкову службу в Україні: Закон України від 4 грудня 1990 року №509–XII.
3. Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців: Закон України від 15 травня 2003 року №755-IV.

Юлія ВОЙНА

*головний спеціаліст відділу
представництва інтересів в судах
та міжнародного співробітництва
Головного управління юстиції
у Дніпропетровській області*

ПРАВОВИЙ СТАТУС ГОЛІВ МІСЦЕВИХ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ

Статтею 39 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» закріплено, що місцеві державні адміністрації очолюють голови [1].

На особливості діяльності голів місцевих державних адміністрацій впливає те, що з одного боку, вони характеризуються статусом державних службовців (відповідно до пункту 7 частини першої та пункту 2 частини другої ст. 9, ст. 48 Закону України «Про місцеві державні адміністрації»), а з іншого – передбачений ст. 118 Конституції України порядок їх призначення, відповідальності та звільнення (особливо, примусова відставка на основі рішення місцевої ради про недовіру) не відповідає даному статусу і носить політичний характер.

Дослідники по-різному підходять до вирішення питання чи є голова місцевої державної адміністрації державним службовцем, чи політичним діячем. Так, О.Ю. Янчук прийшла до висновку, що посада голови обласної державної адміністрації у відповідності до Концепції адміністративної реформи в Україні має бути визнана політичною. Відповідно, на її погляд, повноваження між посадовими особами обласної державної адміністрації необхідно розмежувати таким чином: голів адміністрацій та їх заступників максимально звільнити від вирішення поточних, оперативних питань. Їх завдання – зосередження уваги на проблемах розробки і здійснення державної політики з урахуванням специфіки відповідного регіону (регіональної політики). [6, с. 11].

На думку іншої дослідниці Н.О. Армаш, запропоноване Концепцією адміністративної реформи в Україні 1998 р. надання політичного статусу головам місцевих державних адміністрацій на сучасному етапі не може бути підтримано, оскільки для врахування потреб регіону цілком достатньо скоригувати вже існуючі програми та концепції в порядку реалізації дискреційних повноважень, а збільшення політизації на місцевому рівні може спричинити «відривання» регіонів від єдиного центру, чого в унітарній державі не має бути [2, с. 9].

Фахівці Центру політико-правових реформ (м. Київ) також підтримують закріплення за головами місцевих державних адміністрацій статусу державних службовців. Фактично зараз закріплені політичні важелі впливу (конституційний порядок призначення і звільнення та порядок відповідальності перед місцевою радою) на державних службовців, які повинні призначатись, реалізовувати повноваження та звільнятись відповідно до своїх професійних якостей, а не з політичних мотивів.

З приводу призначення голів місцевих державних адміністрацій, то окремими науковцями запропоновано змінити інститут призначення голови місцевої державної адміністрації. Пропонується підвищити роль та участь у цьому процесі органів місцевого самоврядування, які б були своєрідними носіями волі народу, а в подальшому – запровадити систему виборів або проведення конкурсу на заміщення вищезазначених посад [5, с. 6].

Однак, на думку Н.А. Армаш виборність посадових осіб виступає як найбільш демократичний принцип формування органів управління, але тоді держава втрачає свого представника в регіоні, а сам представник – голова місцевої державної адміністрації починає діяти паралельно з посадовими особами місцевого самоврядування, водночас дублюючи їх функції [3, с. 82-83].

Одним із політичних важелів впливу на голову місцевої державної адміністрації є порядок відповідальності перед місцевою радою.

На думку фахівців Центру політико-правових реформ, наявність політичних важелів впливу на голову місцевої державної адміністрації цілком реально обумовлює потенційну загрозу загострення політичної боротьби та паралічу виконавчої влади на місцях. Тому у перспективі в Україні доцільно надати керівникам місцевих державних адміністрацій статус державних службовців та ліквідувати будь-які впливи на них, що знаходяться поза рамками законодавства про державну службу [4, с. 205-217].

Таким чином, потребує дослідження питання визначення правового статусу голів місцевих державних адміністрацій та запровадження змін в процедуру їх призначення, відповідальності та звільненні.

Список використаної літератури

1. Про місцеві державні адміністрації: Закон України №586-ХІV від 09.04.1999 р. // Офіційний вісник України. – 1999. – №18. – Стор. 3.
2. Армаш Н.О. Адміністративно-правовий статус керівників органів

виконавчої влади: Автореферат дис... канд.. юрид. наук: 12.00.07. – К., 2005. – 18 с.

3. Армаш Н.О. Керівник органу виконавчої влади: адміністративно-правовий статус: монографія. – Запоріжжя: ГУ «ЗІДМУ», 2006. – 172 с.

4. Розвиток публічного права в Україні (доповідь за 2005-2006 роки) // За заг. ред. Н.В. Александрової, І.Б. Коліушка. – К.: Вид. Конус-Ю, 2007. – 496 с.

5. Романюк Л.В. Адміністративно-правові засади формування кадрів органів виконавчої влади: Автореферат дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. – К., 2006. – 20 с.

6. Янчук О.Ю. Організаційно-правові питання удосконалення діяльності органів виконавчої влади у контексті адміністративної реформи в Україні: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. – Ірпінь, 2005. – 18 с.

Людмила ВОЛОШЕНЮК

здобувач кафедри права

та європейської інтеграції

ДРІДУ НАДУ

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ РАЦІОНАЛІЗАЦІЇ МЕХАНІЗМІВ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ В ОРГАНАХ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

Основним призначенням держави у сфері фінансової політики є встановлення основ функціонування всього фінансово-господарського механізму: прийняття нормативних актів, що визначають поведінку суб'єктів економічної, господарської діяльності і що поширюються на всіх учасників економічних відносин; контроль за дотриманням встановлених правил і захист учасників економічних відносин від протиправних дій; ефективна реалізація права власності (державної) нарівні з іншими учасниками економічних відносин; регулювання, підтримка і стимулювання суб'єктів ринкових відносин. При цьому ефективне правове регулювання фінансово-економічних відносин і здійснення контролю можливе за умов сильної з економічного погляду держави, великого державного сектора економіки, прямого державного регулювання банківської, податкової сфер, що забезпечують дохідну частину бюджету для реалізації соціальних програм.

Важливою гарантією збереження соціальної спрямованості фінансово-економічної політики держави є законодавче закріплення не лише принципів її реалізації, але й посилення фінансового контролю. Фінансова діяльність держави є складовою механізму державного управління й регулювання соціально-економічних процесів, оскільки передбачає широкі можливості для впливу на розвиток ринкових відносин. На початковому етапі формування ринкових відносин, на наш погляд, помилково зменшувався регуляторний вплив держави на такі

процеси. Необхідно визнати правильність позицій тих учених, які на основі досвіду багатьох держав відзначають, що ефективний ринок не створюється сам собою, а є, зокрема, продуктом або результатом розумного законодавства, державної політики. Успіх ринкових реформ залежить переважно від державного управління

Останнім часом в Україні велику увагу стали приділяти питанням організації дієвого механізму державного управління і контролю. Пояснюється це не тільки формуванням ринкових відносин, але і, в значній мірі, втратою керованості і контрольованості в центрі і на місцях. Загалом, державний контроль в управлінні – це реалізація права держави в особі державних органів влади і управління законодавчим шляхом захищати інтереси країни, здійснюваного в цілях забезпечення державної політики, що проводиться, через систему законодавчих, організаційних, адміністративних, правових та інших заходів. У такому контексті державний контроль необхідно розглядати в наступних аспектах: контроль як систематична і конструктивна діяльність державних інституцій (органів державної влади і управління); контроль як діяльність органів державного управління; контроль як завершальна стадія процесу управління, серцевиною якої є механізм зворотного зв'язку; контроль як невід'ємна складова процесу ухвалення і реалізації управлінських рішень, що безперервно бере участь в цьому процесі. Контроль є універсальним засобом отримання інформації по каналу зворотного зв'язку. Без механізму зворотного зв'язку між суб'єктом і об'єктом процес управління втрачає чіткість і цілеспрямованість. При цьому контроль як вид управлінської діяльності об'єктивно необхідний для системи управління і є її невід'ємною частиною. В процесі управління контроль не тільки завершує весь процес, розпочатий виробленням мети, але і дає поштовх нових управлінських рішень. Ефективний контроль припускає постійну взаємодію з усіма іншими функціями управління. Результатом контрольної діяльності може бути вдосконалення системи управління, корегування плану, вдосконалення розстановки кадрів, зміна системи звітності тощо.

Держава не може реалізувати свою зовнішню і внутрішню політику, забезпечити виконання соціально-економічних програм, не маючи у своєму розпорядженні відповідних фінансових ресурсів. Поглиблення економічних реформ вимагає підвищення ролі економічних, зокрема, фінансових інструментів у використанні їх державою при реалізації своєї політики. Категорії «фінанси» присвячено багато наукових досліджень, у яких її визначають по-різному. Фінанси є економічними відносинами, пов'язаними з формуванням, розподілом та використанням централізованих і децентралізованих фондів грошових коштів з метою виконання функцій і завдань держави в забезпеченні умов розширеного відтворення.

Аналізуючи різноманітні за змістом і походженням джерела, визначені напрями подальшого вдосконалення організації контролю, що

пов'язані із впровадженням електронної системи документообігу та контролю в органах виконавчої влади. Можна вказати на основні чинники, що викликають необхідність розвитку державного контролю в сучасних умовах управління. По-перше, наявність глобальних проблем, рішення яких потребує розробки і застосування науково обґрунтованої методики контрольної діяльності. По-друге, розвиток сучасної економіки у напрямі підвищення ефективності виробництва і якості роботи об'єктивно вимагає розвитку контролю. По-третє, необхідність контролю обумовлена потребами управління. До їх числа відносяться необхідність вдосконалення контрольної діяльності, розвитку різних методів і техніки контролю за ходом подій у сфері управління.

Державний контроль в управлінні це: функція (обов'язок) і реалізація права держави здійснювати контроль; специфічний вид, невід'ємна частина (елемент) державного управління і джерело інформаційного забезпечення потреб органів державної влади і управління в процесі ухвалення управлінських рішень; механізм зворотного зв'язку, за допомогою якого можливо одержати необхідну інформацію про виконання управлінських рішень; важливий елемент діяльності органів державної влади, направлений на ефективне використання матеріальних і фінансових ресурсів; спосіб отримання достовірної і цілей. Фінансовий контроль можна визначити як контроль з боку державних органів влади і організацій за законністю дій у процесі збирання, розподілу і використання грошових фондів держави й адміністративно територіальних одиниць з метою здійснення ефективної фінансової політики в суспільстві для забезпечення прав і свобод громадян. Фінансовий контроль є складною, багатоаспектною категорією. З одного боку, це функція державного управління, виступає засобом, інструментом реалізації політики держави. З іншого – сам фінансовий контроль можна розглядати як управлінську діяльність, що має свої методи, засоби, форми реалізації. Розкриттю суті контролю сприяє розгляд його у всіх аспектах прояву. Проте його призначення в суспільстві визначає виявлення його співвідношення з державним управлінням. У зв'язку із цим для якнайповнішої характеристики фінансового контролю доцільно розглянути його в системі категорій «мета – засіб – результат».

Наталія ВОЛКОВА

*здобувач кафедри державного управління
та місцевого самоврядування ДРІДУ НАДУ*

ІНСТИТУЦІОНАЛЬНІ ОСНОВИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ОСВІТОЮ

Українське законодавство про освіту передбачає наявність двох інститутів, що утворюють систему управління освітою: державного управління та місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування в

сучасній науковій літературі трактується як комплексний правовий інститут. В той же час в науковій літературі та законодавчій практиці недостатньо закріплений інституціональний підхід щодо тлумачення публічної самоврядної влади як фундаментального інституту [3]. Інститутогенез у сфері місцевого самоврядування ґрунтується на працях представників різних наукових шкіл економічних, юридичних та соціологічних спрямувань та характеризується малодослідженістю понятійно-категоріального апарату. Інституціональний підхід означає соціологізацію науки місцевого самоврядування. Інституціональні основи означають правила, обмеження норми, настанови – виходячи з сутності поняття «інституції». Соціальний інститут освіти як підсистема суспільства склався історично. Щодо передумов її виникнення існують різні думки. Одні вчені визначальними в появі інституту освіти вважають матеріальне виробництво, інші систему освіти виводять з практики священослужіння та державного управління [1]. Освіта також інтегрована в систему інших соціальних інститутів. Кожне суспільство створює власну систему освіти зі своїми структурами, схемами фінансування і правилами управління для використання певних соціальних цілей, – а тому система освіти повинна давати відгук на соціальне замовлення суспільства. Досягнення «замовлених суспільством» результатів складає глибинний зміст функціонування системи освіти як соціального інституту [5].

Публічне управління освітою реалізується через органи державної та муніципальної виконавчої влади і місцевого самоврядування, що є юридичними особами, діють на основі статутів. Діяльність цих формальних інституцій в демократичному, громадянському суспільстві підтримуються неформальними інституціями громадського самоуправління в навчальних закладах (батьківською громадськістю, учнівською (студентською) громадськістю, загальними зборами (конференцією) трудового колективу та ін.) [4]. В умовах децентралізації влади органи місцевого самоврядування повинні зазнавати мінімального державного втручання. Інституціональні основи освіти – це система взаємопов'язаних інституцій, що дозволяють створити сприятливе освітнє середовище у вигляді норм права за допомогою регулюючої та розпорядчої діяльності реальних суб'єктів влади. На думку Груби Г. І. [2], у структурі інституціоналізації доцільно виокремити наступні основні складові підсистеми: інституційно-економічну, організаційно-інституційну (структурну), нормативну (регулятивну), інституційно-фінансову та соціокультурну. Управлінська модель в системі освіти повинна ґрунтуватися на вертикальних та горизонтальних зв'язках. Управлінська вертикаль представлена ланцюжком: центральні органи виконавчої влади (міністерства, відомства, включаючи профільне Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України), що мають в своєму розпорядженні навчальні заклади – Головні управління освіти і науки обласних державних адміністрацій – міські та районні відділи освіти – навчальні

зклади. Критикована багатьма можновладцями розпоршеність підпорядкування навчальних закладів, на нашу думку, є свідченням децентралізації системи управління освітою. Спроба підпорядкувати вищі навчальні заклади єдиному центру не призведе до очікуваного економічного і соціального ефекту.

Горизонтальні зв'язки є основою відкритості і демократизації освітнього процесу і представлені неформальними, незалежними громадськими утвореннями, партнерською співпрацею з підприємствами та іншими зацікавленими сторонами. Ці зв'язки є особливо важливими для формування освітніх округів та кластерів. Інституціональна модель управління освітою повинна прислужитися як загальним суспільним інтересам, так і кожній окремій людині. Отже, інституціональні основи публічного управління освітою – це сукупність органів, правових норм та інших структур як системи, спрямованої на реалізацію основних функцій управління освітою. Проблема управління освітою полягає в узгодженості інститутів освіти та публічної самоврядної влади за рахунок внутрішніх і зовнішніх (між інститутами) взаємозв'язків. В сучасних умовах процес інституціоналізації освітньої сфери полягає в закріпленні соціально-економічних норм, прав, статусів і ролей з метою забезпечення сприятливого середовища для підвищення конкурентоспроможності економіки за рахунок освітньої складової.

Список використаної літератури

1. Городяненко В. Г. Соціологія: Підручник. – Київ: Видавничий центр «Академія», 2003 – Режим доступу: http://ebk.net.ua/Book/sociology/gorodyanenko_sotsiologiya/zmist.htm. – Назва з екрану.
2. Груба Г. І. Інституціональний механізм формування національної інноваційної системи України – Режим доступу: <http://www.dy.nauka.com.ua/index.php?operation=1&iid=37> (Електронне наукове фахове видання «Державне управління: удосконалення та розвиток») – Назва з екрану.
3. Лазор О. Д. Публічна самоврядна влада: інституціональний підхід. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nvamu_upravl/2010_3/11.pdf. – Назва з екрану.
4. Ніколаєнко С. М. Освіта в інноваційному поступі суспільства. – К.: Знання, 2006. – 207 с. – С. 187-194.
5. Чепак В.В. Функціонування інституту освіти в умовах соціокультурних змін. – Режим доступу: http://www.culturalstudies.in.ua/knigi_10_83.php (Українські культурні дослідження. Експериментальна веб-сторінка науковців українського центру наукових досліджень). – Назва з екрану.

Валерія ГОЛУБЬ

*д.держ.упр., професор кафедри
державної політики та управління
політичними процесами НАДУ*

ЕВОЛЮЦІЯ ПОЛІТИКО-АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВЗАЄМОДІЇ У КОНТЕКСТІ СУСПІЛЬНИХ ПЕРЕТВОРЕНЬ

Українське суспільство і українське державотворення переживають сьогодні новий етап свого розвитку. Впровадження в суспільно-політичне життя загальнолюдських норм і цінностей потребує адекватного пошуку сучасних шляхів раціоналізації системи державної влади, системи державного управління оптимізації взаємодії владних інститутів з структурами громадянського суспільства. Особливо важливим у цьому плані є утвердження демократичних принципів у реформуванні політико-адміністративної системи української держави. Найбільш яскраво цей процес розгортається в умовах модернізаційних змін, політичної модернізації, у створенні нових соціальних і політичних механізмів, зміні відносин між державою і суспільством, подальшому узгодженні політичних і громадянських відносин, формуванні політичної свідомості громадян, інституціоналізації форм політичного життя і формуванні якісно нової системи місцевого самоврядування, враховуючи міру децентралізації державного управління в сучасній Україні.

У цьому контексті важливим є формування соціоцентричної складової сучасної системи державного управління, передусім вдосконалення, нормативно-правових і організаційних нововведень, забезпечення відкритості й прозорості функціонування органів державної влади з відповідними контрольними механізмами, переорієнтація державно-управлінської діяльності на оптимізацію системи надання державних послуг населенню, а також інтенсивне впровадження адміністративної юстиції як органів контролю за дотриманням законності у сфері державного управління.

До основних етапів цього процесу можна віднести такі напрями здійснення модернізаційних перетворень: передусім йдеться про функціональну переорієнтації системи управління, яка здійснюється на основі цілісного плану управлінських реформ, що конкретизує основні напрями модернізаційного розвитку суспільства, виходячи із цілей та завдань обраної стратегії модернізації. В інтегрованому вигляді цей аспект управлінських реформ виражається в завданні щодо формування нового функціонального імперативу управлінської системи. Важливим є також своєчасна структурна перебудова системи управління згідно з новим функціональним імперативом. Цей аспект управлінської реформи можна назвати нормативно-інституціональним, оскільки він включає в себе як зміну самих цих інститутів відповідно до нових, нормативно закріплених управлінських функцій.

В кінці двадцятого сторіччя складаються умови для формування нової філософії управління, виходячи з необхідності: децентралізації управлінських процесів; формування нових форм взаємодії між законодавчою і виконавчою органами влади; переорієнтації державної служби на задоволення потреб громадян; демократичного контролю за діяльністю системи політико – адміністративного управління, а також встановлення співпраці політико-адміністративного апарату, чиновників і громадян.

Помітною тенденцією в розвитку сучасних держав є збільшення акценту у бік творчості і вільного розвитку людини, що потребує відповідно і нової ролі держави, обмеження її впливу у різні сфери життя суспільства, відношення до держави як до інституту, якій є підконтрольним суспільству. Це вимагає перерозподілу владних повноважень між державним управлінням, регіональним впливом і системою місцевого самоврядування. Виходячи з того, що об'єкт державного управління надзвичайно ускладнюється і диференціюється, то для успішного виконання своїх функцій актуальним завданням є нормативне врегулювання нових відносин, а також підвищення професіоналізму державного управління і державної служби в контексті нових завдань.

В сучасній управлінській традиції все частіше з'являються критичні роздуми з приводу взаємозв'язків методів, засобів, способів і напрямів політичного і адміністративного управління в нових умовах соціальної модернізації. Лунають навіть відверто негативні заклики з приводу того, що традиційне державне адміністрування дискредитовано теоретично і практично, і створення нової системи державного управління означає розробку нової парадигми державного сектора. Виникнення такої нової парадигми розглядається як певний виклик старим традиціям, які сприймалися як фундаментальні і практично вічні. Перш за все, таким нападкам піддаються основні принципи, запозичені з адміністративної теорії управління, і що використовуються в системі державного управління. Як правило, в умовах загальносистемної модернізації нормативно-інституціональні реформи здійснюються не лише на рівні суб'єкта управління, а й на рівні об'єкта управління. У цьому відношенні можна говорити про особливу роль управлінської реформи в період модернізації – адже в її рамках ініціюється та організовується й процес інституційної перебудови суспільства в цілому.

Практика свідчить, що без такої генеруючої ролі управлінської підсистеми суспільство, що перебуває в перехідному етапі, приречене на довгий період невизначеності та стагнації, оскільки соціальні інститути громадянського суспільства за короткий проміжок часу не можуть сформуватися на основі дії стохастичних механізмів соціальної саморегуляції. Важливим напрямом є формування нового соціокультурного середовища управлінської діяльності на основі ціннісних орієнтирів, що лежать в основі стратегії модернізаційних реформ. Цей

аспект управлінської реформи стосується цілеспрямованого культивування як у рамках системи управління, так і в суспільстві в цілому нових способів комунікації, критеріїв оцінок, моделей мотивації та поведінки. У певному розумінні йдеться про особистісний аспект модернізаційних змін, тому що саме на цьому рівні загальні принципи і норми трансформуються в мотиви індивідуальної та групової поведінки, а соціальні інститути як загальні форми діяльності набувають своєї практичної форми буття в зразках масової поведінки.

Політико-адміністративне реформування пов'язане із загальносистемним процесом узгодження та координації усіх вищезгаданих процесів модернізації й виробленням конкретних управлінських механізмів, що оптимально відповідають завданням цього узгодження та координації. Власне, йдеться про вироблення і практичну реалізацію управлінських технологій, що в самих методах та формах управління закріплюють соціальні новації й перспективні тенденції розвитку суспільства, що модернізується. На цьому рівні реально виявляється практичний ефект управлінської реформи в цілому – досягнення соціальною системою нового рівня управлінських якостей. Сукупність цих нових управлінських якостей формує нову, більш високу, управлінську спроможність соціальної системи, що є і основним критерієм завершення політико-адміністративних змін в цілому. І якщо конкретні параметри такої нової управлінської спроможності системи виявляються в здатності підтримувати економічне зростання, соціальну стабільність, демократію та культурний розвиток, то завершення управлінської реформи, як правило, збігається із завершенням процесу модернізації суспільства в цілому. Передусім, відмітимо, необхідність поступової трансформації ієрархічної системи управління в поліархічну, децентралізацію управлінських повноважень серед все більшої кількості суб'єктів прийняття управлінських рішень, автономізацію управлінських структур на основі розподілу управлінських повноважень.

Перелічені напрями не вичерпують концептуальний базис удосконалення нормативно-правового забезпечення політико-адміністративного реформування як процесу становлення нової системи державного управління в Україні. Вони спрямовані на упорядкування та вдосконалення процесу трансформаційних змін органів державної влади з погляду його цілісності, відповідності процесам соціальної модернізації, моделювання інтегрованого концептуального базису реформ як основи послідовних практичних дій з формування нової системи державного управління.

1. Информационные технологии и государственное реформирование в странах Европы: прогноз на 2010 год. Выпуск №25 // Режим доступа: www.microsoft.com/Rus. – Название с экрана.

2. Цветков В.В. Демократія і державне управління: теорія, методологія, практика: Монографія. – К.: Юрид. думка, 2007.

Тетяна ДЕНИСЕНКО
аспірант кафедри права
та європейської інтеграції
ДРІДУ НАДУ

ПРАВОВИЙ АСПЕКТ ЗДІЙСНЕННЯ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

Перед людством, яке вступило у ХХІ ст. стоїть складне завдання – досягнення такого типу розвитку, вихідною і кінцевою метою якого б, безперечно, стала людина з усіма її різноманітними потребами. У зв'язку з цим, виникло складне у теоретичному і методологічному аспекті питання щодо поведження держави в реалізації процесів соціального характеру стосовно їх наповнення і тривалості, розподілу прав і обов'язків, механізму їх розгортання і розвитку і т.ін.

В перші роки другого десятиріччя незалежності України законотворчість була самою активною – створені умови для об'єктивної, наукової і незалежної оцінки попередніх реформ та практичної реалізації завдань щодо утвердження України як високорозвиненої, соціальної за своєю сутністю держави, прийняті основні закони соціального захисту населення та бюджетування, визначено розрахунок мінімального споживчого бюджету, межу малозабезпеченості, мінімальну зарплату, прожитковий мінімум, тощо.

Але соціальні заходи в цілому, та розвиток соціально-культурної сфери зокрема, не дістали системно керованого характеру. Протягом 20 років виконання цих норм проводиться в Україні за великою кількістю процедур, інституцій і, відповідно, виконавців. Фактично на усіх рівнях влади.

За роки незалежності соціальні реформи, навіть в період стабільного зростання ВВП, не призвели до виконання соціальних норм Конституції України. Одночасно погіршився й рівень доступності послуг охорони здоров'я, освіти, культури, житлово-комунальної сфери, фактично усіх послуг які відносяться до спільних умов проживання населення. Для економіки, в якій для більшості громадян стає недоступним нормальний рівень споживання, досить актуальними постають питання щодо створення умов для задоволення хоча б базових потреб усіх прошарків населення без винятку.

В Декларації про державний суверенітет зафіксовано положення про те, що Україна визнає пріоритет загальнолюдських цінностей над класовими [1]. Але в повній мірі ототожнення соціальної політики з діяльністю держави стало правомірним з конституційним проголошенням України соціальною державою [2]. Після висунення гасла «соціальної держави» у законодавчих актах країни певною мірою стала підкреслюватися необхідність соціальної спрямованості, соціальної орієнтації, а пізніше навіть соціальної переорієнтації. Концепція соціальної держави стала складовою частиною української державницької ідеології.

У законодавчих актах країни стала не тільки підкреслюватися необхідність врахування соціальної компоненти в розвитку, а репрезентувалися конкретні заходи щодо забезпечення соціальної зорієнтованості у всіх сферах суспільного життя.

Між тим, Конституцією України закріплено не стільки реальний, скільки належний, тобто бажаний соціально-економічний стан розвитку. До того ж чітких орієнтирів такої спрямованості Основний Закон не надав.

Успіх реалізації конституційних норм у забезпеченні рівності прав громадян України щодо доступності і повноти соціальних послуг залежить від багатьох факторів. Але в діючих реаліях найбільше цьому сприяє проведення комплексної оцінки впливу основних законодавчих актів на підвищення рівня соціалізаційних процесів. Звичайно, це складна робота, тому що вона викликає постійний супротив з усіх сторін. Разом з тим, без проведення «інвентаризації» усіх законодавчих актів та складання вичерпного їх переліку законодавства по соціальному захисту населення і соціальних послугах вихід із надзвичайно високої нерівності соціально-економічного розвитку територій України неможливий.

Низька ефективність діючих соціальних програм зумовлена насамперед їх недостатнім фінансуванням та слабкою соціальною спрямованістю бюджетної політики. Навіть незважаючи на збільшення обсягів бюджетного фінансування соціальної сфери останнім часом, ситуація реально не поліпшується. Соціальний захист не виконує належним чином свої функції, через що практично не зменшується бідність, на яку найбільш наражаються сім'ї з дітьми; переважно пільги мають декларативний характер; більша частина соціальних послуг надається на низькому рівні; не забезпечується рівна доступність до якісних соціальних послуг (освітніх, медичних, культурних, житлово-комунальних тощо), особливо для сільських мешканців.

За оцінками спеціалістів Інституту демографії та соціальних досліджень ім. М.В.Птухи НАНУ, глибина бідності за середньоукраїнською межею у 1999 р. коливалася між областями від 17,7 % у Тернопільській області до 27,8 % у Луганській області. Різниця складає майже 10 %. Через 10 років найменший рівень глибини бідності був досягнутий у Чернівецькій області – 13,4 %, а найбільший у Кіровоградській області – 26,3 %, тобто різниця зросла майже до 13 %.

Такий стан справ пояснюється діючим правовим полем, що звужує фінансові можливості місцевих бюджетів, особливо обласного бюджету, який відповідно до чинного законодавства забезпечує розвиток територій області. Не розвиваються інституціональні форми соціального партнерства бізнесу і влади.

Сьогодні в Україні діє низка законів, що регулюють виплату різних видів соціальних допомог. Соціальні допомоги, які регулюються українським законодавством, відповідають тим, що визначені в Європейському кодексі соціального забезпечення (далі – Кодекс) [3].

Але методичні підходи до визначення осіб, які мають право на отримання допомоги, порядку розрахунків соціальних допомог та визначення норм соціального забезпечення в Україні відрізняються від тих, що покладені в основу Кодексу.

Загалом сьогодні українська держава несе зобов'язання з надання 156 видів соціальних пільг, гарантій і компенсацій 230 категоріям населення; систему пільг нині регулюють 46 законодавчих актів, у тому числі за професійною (службовою) ознакою – 22 закони, укази Президента України та постанови Кабінету Міністрів України і Верховної Ради України.

Сучасна система пільг розбудована таким чином, що не сприяє підтримці найбільш вразливих. Водночас багато пільг встановлено для громадян, які мають спеціальні заслуги перед країною, або ж для заохочення працевлаштування на найбільш соціально важливі спеціальності та для залучення працівників у сільські регіони.

В Україні не застосовуються цільові трансферти в грошовій формі для компенсації високих цін на окремі категорії товарів та послуг. Замість цього використовуються субсидії, що надаються комунальним підприємствам. Зазвичай ці субсидії не є достатніми для покриття існуючої вартості надання пільг. Фактично держава передає фінансово незабезпечені повноваження на рівень комунальних підприємств.

У результаті значна частина людей вже не заробляє своїх доходів, а чекає різних субсидій і дотацій. Не вкладаючи кошти у розвиток економіки та, особливо, у спільні умови проживання, а виплачуючи такого роду допомоги, держава позбавляє себе можливостей одержувати більше коштів у вигляді податків і спрямовувати їх на зростання економіки.

За останні 20 років було прийнято понад 25 законів, якими встановлено численні державні соціальні пільги громадянам. Проте за цей час не було прийнято жодного нормативно-правового акту, який би визначав єдиний порядок надання пільг. При цьому збільшення кількості пільг і розширення кола пільговиків не були підкріплені можливостями бюджетного фінансування. Фактично, держава свідомо надавала право на пільги, які не була спроможна забезпечити фінансово. Така ситуація зберігається й дотепер.

Виключно внаслідок прорахунків у політиці пільг і дотацій система соціального захисту і забезпечення незаможних прошарків населення стала занадто обтяжливою для бюджету. Стверджуючи цю думку, і погоджуючись щодо цього питання з іншими фахівцями, оцінка методологічної бази здійснюється поверхнево, без визначення фактичного соціального навантаження на господарський комплекс і платників податків. І саме головне, не є обов'язковою для прийняття рішень в поточних періодах та на перспективу.

Отже, система соціальної підтримки, що наразі склалася, основу якої складають загальні соціальні трансферти, субсидії на товари та

послуги, а також категоріальні пільги, принципово неієздатна вирішити завдання перерозподілу ресурсів на користь тих, хто найбільш цього потребує. В умовах недофінансування соціальних програм ця проблема набула особливої гостроти.

Введений в дію із 01.01.2011 р. новий Бюджетний кодекс України удосконалив ряд правил та норм бюджетної системи України, основи бюджетного процесу і міжбюджетних відносин, проте він, як і раніше, не охоплює всіх основних напрямів бюджетного законодавства і залишає в ньому суперечності, які стримують розвиток самодостатності місцевих бюджетів.

Практичний та науковий досвід бюджетування показує, що важливою підставою необхідності змін у державному управлінні соціальною політикою є зміна її правового поля, відповідно до Конституції України, яка проголосила Україну соціальною державою.

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – Х.: Парус, 2003. – 46 с.
2. Верховна Рада України // Електронний ресурс: <http://zakon1.rada.gov.ua>. – Назва з екрану.

Ніна ДІДЕНКО

*д. держ. упр., проф., декан
факультету менеджменту,
завідувач кафедри філософії
і психології ДонДУУ*

ПРАВОВІ ЗАСАДИ СОЦІАЛЬНОГО ПАРТНЕРСТВА В УКРАЇНІ: ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКИЙ АСПЕКТ

Формування системи соціального партнерства в Україні протягом років незалежності здійснювалося на основі нормативно-правової бази, яка включає конвенції та рекомендації Міжнародної організації праці; державні закони, нормативні акти уряду; міжгалузеві та галузеві (регіональні) нормативні документи; статути, положення, трудові угоди і договори. Основними міжнародними нормативними правовими актами щодо соціального партнерства, якими керується українське законодавство і державне управління у вирішенні питань соціального партнерства, є конвенції і рекомендації Міжнародної організації праці: «Про свободу асоціацій і захисту прав на організацію» (1948), «Про право на організацію і на ведення колективних переговорів» (1946), «Про колективні договори» (1951), «Про добровільне примирення та арбітраж» (1951), «Про співробітництво в галузевому та національному масштабі» (1960), «Про представників трудящих» (1971), «Про організації сільських трудящих» (1975), «Про тристоронні консультації (міжнародні трудові норми)» (1976), «Про трудові відносини на державній службі» (1978),

«Про регулювання питань праці» (1978), «Про колективні переговори» (1981) тощо. Отже, юридичними рамками соціального партнерства є комплекс правових норм, що регулюють статус та права профспілок і об'єднань підприємців, їх співпрацю на підприємствах та поза ними, порядок проведення колективних переговорів та вирішення трудових конфліктів, правові умови біпартизму або трипартизму, які відповідають міжнародним стандартам та задовольняють потреби громадян.

На підставі цих документів та основних положень Європейської соціальної хартії, Європейського кодексу соціального забезпечення в Україні ухвалені ряд законів і створене національне законодавство з питань соціального партнерства.

Правовим фундаментом законів і нормативних актів є конституційні норми, які визначили основи співробітництва між профспілками, підприємцями і органами державного управління у сфері соціально-трудових відносин, в галузі соціального розвитку і соціального захисту, в охороні здоров'я та екології, в галузі економіки, в управлінні державними та суспільними справами, у міжнародному співробітництві. На підставі цих норм сформована основна законодавча база соціального партнерства як для національного, так і регіонального, галузевого рівня і рівня окремої організації.

Але реальна картина нормативно-правового забезпечення соціального партнерства в Україні дещо відрізняється від бажаної, оскільки в результаті непродуманості законодавчих дій в ній має місце, наприклад, часта і хаотична зміна господарчого законодавства, що різко змінює умови діяльності підприємців і підприємств всіх форм власності. Іншою проблемою законодавства є те, що, незважаючи на значний обсяг порушень трудових прав і гарантій трудящих, кількість звернень до суду, арбітражу набагато менше і серед громадян існує поширена точка зору про свою правову незахищеність. До цього долучається негативна практика прямого підкупу судової влади, яка «приймає» рішення, керуючись мотивами власної вигоди. Це посилює недовіру між суб'єктами партнерства, бо демонструє, що навіть прийняті рішення на захист тієї чи іншої сторони можуть порушуватися, або не виконуватися.

Слід зауважити, що ряд норм і технічних нормативів, які існували раніше в системі соціально-трудових відносин і соціального захисту, доцільно залишати незмінними як такі, що цілком відповідають настроям громадян. Невиконання цих норм створює додаткові причини для конфліктних ситуацій, тому нормативно-правове забезпечення соціального партнерства неможливо будувати виключно за новими принципами. У новій трудовій практиці працівникам треба відчувати, що вони не втратили тих соціальних гарантій, які мали раніше.

Треба також врахувати, що, на відміну від західної моделі соціального партнерства, де нормативно-правові умови функціонування створювалися за участі всіх суб'єктів партнерства як результат міжкласової боротьби, масових рухів трудящих, в Україні законодавча база партнерства, в

основному, була визначена державою. І хоча формально вона відповідає основним принципам партнерства, але реально не завжди захищає інших партнерів так, як це робиться в європейських країнах. Виникають такі правові колізії, які показують, що наявність законів про врегулювання трудових конфліктів, колективних угод і переговорів, тристоронні органи різних рівнів, існування організацій роботодавців і профспілок не забезпечує реальної соціальної взаємодії у суспільстві. Зокрема, органи державного управління не звертають особливої уваги на те, що серед роботодавців не сформована дійсно представницька федерація, з якою можна було б підписувати реальні угоди, які визначали б соціальну відповідальність бізнесу. Це дозволяє багатьом з роботодавців користуватися необмеженою і неконтрольованою владою на своїх підприємствах, діяти лише у відповідності до своїх власних інтересів, не нести соціальну відповідальність за працівників, нехтувати виконанням колективних угод або зовсім не підписувати їх з працівниками.

Таким чином, нормативно – правова база соціального партнерства потребує в Україні суттєвих змін і удосконалення. Така потреба вбачається також у тому, що ряд законів містять суперечні норми, які не враховують економічні реалії, не підкріплені організаційно і фінансово. В результаті, ряд проблем в рамках партнерства вирішити неможливо. Це є однією з причин, які зумовили певне уповільнення розвитку партнерських відносин в Україні та відмови від них як механізму соціальної взаємодії, хоча саме завдяки партнерству може бути створене таке правове поле, в рамках якого можуть вирішуватися більшість питань, важливих для всіх суб'єктів партнерства, зокрема:

- створення необхідних умов для модернізації економіки з адекватними соціальними програмами;
- регулювання соціально-трудова відносин, які виходять за рамки тристоронніх угод, наприклад, в процесі приватизації підприємств або при переході від одного власника до іншого;
- подолання суперечливості і недостатньої сформованості ринку праці;
- посилення відповідальності роботодавців за відшкодування за несвоєчасну виплату заробітної плати і соціальних виплат;
- доведення прожиткового мінімуму і мінімальної заробітної плати до міжнародних і європейських соціальних стандартів;
- соціальний захист реальних доходів населення при економічних негараздах.

Леся ІЛЬЧЕНКО-СЮЙВА

*к.держ.упр., доцент кафедри
економічної політики НАДУ*

ЕКОНОМІЧНИЙ РОЗВИТОК РЕГІОНІВ: ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ТА ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ ФІНАНСУВАННЯ ПРОЄКТІВ

Проблема забезпечення стабільного економічного розвитку на рівні регіону залишається надзвичайно актуальною для більшості органів державного управління як на центральному, так і на місцевому рівні. Стабільний економічний розвиток регіону вимагає перед усім забезпечення та використання фінансових ресурсів у суспільному секторі на рівні регіону, що і по цей день залишається на часі у більшості країн світу, і Україна не є виключенням. Особливої ваги ця проблема набирає на тлі умов перманентної світової фінансово-економічної кризи та тій ролі, яку відводять державному управлінню у корегуванні ситуацій неспроможності ринку. Головним джерелом грошових коштів для надання регіональними органами державного управління необхідного обсягу суспільних благ, відповідно до чинного правового поля України, залишаються бюджетні кошти. Поруч із правовими проблемами творення бюджетної політики, як на центральному, так і регіональному рівні, залишається пошук і відповідне правове підкріплення можливостей використання альтернативних методів покриття дефіцитів бюджетів різних рівнів. Ці питання неодноразово піднімалися провідними вітчизняними і зарубіжними теоретиками та практиками у галузі правових і економічних наук, науки державного управління, серед яких: В.Геєць, І.Луніна, І. Лагутін, І.Розпутенко, С.Слухай, В.Юрчишин, Дж.Стігліц, Дж.Хансен, С.Едер та ін., але і по це день однозначно відповіді не існує, а досвід різних країн (наприклад, країн ЄС) свідчить про численні можливі варіанти [2], до яких можна віднести також залучення приватного сектора до надання суспільних благ, наприклад пов'язаних із інфраструктурою регіону, через механізми проектного фінансування і спільного їх фінансування з місцевих бюджетів і приватних фінансових ресурсів (надалі, PPP), що в свою чергу передбачає перегляд функцій і повноважень місцевих органів державного управління.

У чинному Законі України «Про державно-приватне партнерство» PPP визначено як «...співробітництво між державою Україна, Автономною Республікою Крим, територіальними громадами в особі відповідних органів державної влади та органів місцевого самоврядування (державними партнерами) та юридичними особами, крім державних та комунальних підприємств, або фізичними особами – підприємцями (приватними партнерами), що здійснюється на основі договору...» [1] у відповідному порядку. Форми здійснення державно-приватного партнерства в Україні є договори про: концесію, спільну

діяльність; розподіл продукції та інші договори. Ключові норми таких договорів, що укладаються в рамках здійснення державно-приватного партнерства, повинні відповідати вимогам, встановленим Господарським кодексом, Цивільним кодексом, Законом України «Про державно-приватне партнерство», іншими Законами України, види договорів, що укладається в рамках державно-приватного партнерства, визначається органом, який приймає рішення про здійснення державно-приватного партнерства, що цілком відповідає європейській практиці.

Обговорюючи можливості PPP, ми фактично звертаємось до фінансування проектів, ініціатором яких виступає держава (зокрема, місцеві органи державної влади), а метою цих проектів в кінцевому рахунку є надання певних суспільних благ. Загалом схема PPP має вигляд, що зображено на рисунку, а спонсорами проекту та фінансово-кредитними інститутами можуть виступати як місцеві, так і центральні органи (використовуючи наявний в бюджеті фінансовий ресурс), так і приватні інститути, серед яких банківські і небанківські (страхові компанії, кредитні спілки, ломбарди, інвестиційні і лізингові компанії тощо) фінансові установи.

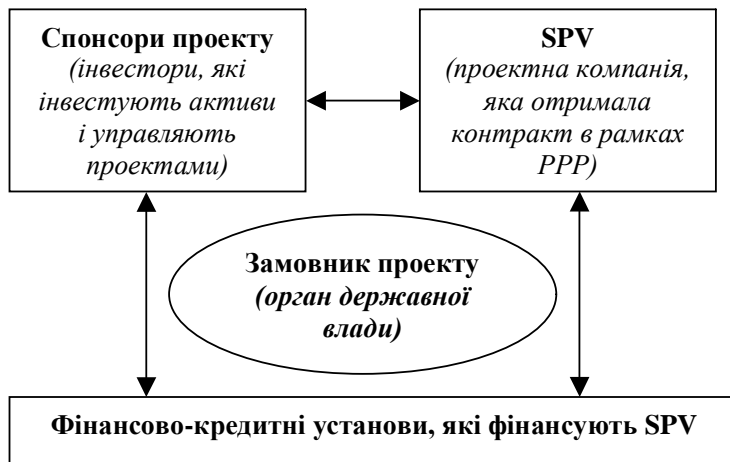


Рис. Ринкове середовище PPP

Розподіл повноважень тягне за собою і розподіл ризиків пов'язаних з PPP, а саме: ризик того, що одна з сторін, в тому числі і орган державного управління, буде неспроможна виконати взяті зобов'язання (наприклад, державні органи не виділи необхідну земельну ділянку, технічні умови не пройшли відповідні погодження тощо), ризики, що є пов'язані з обома сторонами (наприклад, якщо планування пройшло неналежним чином, виділення земельної ділянки може бути затримано, а якщо земля не була виділена вчасно, то роботи по будівництву споруд також зсуваються в часі, а з тим зсуваються графіки фінансування і відповідних виплат, системні ризики).

На жаль, на сьогодні не можна констатувати суттєві позитивні зрушення у поширенні практики PPP. Хоча, ті кроки (спрощення тендерних процедур, розробка законопроектів щодо суспільного партнерства, та й, власне, введення самого терміну), які було зроблено в Україні, можуть слугувати непоганим підґрунтям для подальшого розповсюдження досвіду PPP.

На сьогодні в країнах Західної, Центральної та Східної Європи, Північної Америки існує і апробовано цілий ряд моделей організації PPP на регіональному рівні, обґрунтовано необхідність правого регулювання з метою мінімізації ризиків такої співпраці, які варто було б дослідити детальніше та оцінити потенційну результативність та ефективність на українських теренах, особливо в умовах обмеженості ресурсів в умовах фінансової кризи на рівні регіону та невизначеності правого поля. Задля забезпечення подальшого поширення PPP варто було наголосити на необхідності перегляду функцій і повноважень органів державного управління на місцевому рівні, приведенні у відповідність нормативно-правових засад реалізації PPP в Україні, а саме: Господарського кодексу України, Цивільного кодексу України, Закону України «Про державно-приватне партнерство», Закону України «Про місцеве самоврядування»; надання більш широких повноважень органам державної влади на регіональному рівні щодо прийняття рішень відносно PPP задля забезпечення стабільного економічного розвитку на рівні регіону.

Список використаної літератури

1. Про державно-приватне партнерство: Закон України // Електронний ресурс // Режим доступу – <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2404-17>. – Назва з екрану
2. Ільченко-Сюйва Л.В. Роль банківської системи у проектному фінансуванні: світовий досвід та українські реалії / Ільченко-Сюйва Л.В., Шпак М.С. // Економіка і держава. – 2008. – № 8 – С. 26-30.
3. Ільченко-Сюйва Л.В. Соціальне партнерство: світові тенденції та перспективи розвитку в Україні. / Ільченко-Сюйва Л.В. // Науково-інформаційний вісник з державного управління. – 2008. – №3. – С. 5-6.

Наталія КЛИМЕНКО

аспірант кафедри права

та законотворчого процесу НАДУ

ДО ПИТАННЯ ВПЛИВУ БЮДЖЕТНОГО УСТРОЮ НА МІЖБЮДЖЕТНІ ВІДНОСИНИ

Міжбюджетні відносини – це форма співпраці між центральними та місцевими органами влади, причиною існування яких є регіональні диспропорції у джерелах доходів.

У законах України «Про місцеві державні адміністрації»

від 09.04.1999 № 586-XIV та «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 № 280/97-ВР зафіксовані власні та делеговані повноваження, але існує необхідність у їх конкретизації, чіткому розмежуванні, оскільки делегування повноважень передбачає перерозподіл бюджетних ресурсів.

У залежності від державного устрою, процесу формування і розподілу доходів та видатків бюджетної системи визначається бюджетний устрій країни. Бюджетні відносини між рівнями бюджетної системи будуються або на принципах бюджетного унітаризму, або бюджетного федералізму, що передбачає централізацію (децентралізацію) фінансових ресурсів держави.

Існують діаметральні погляди на застосування бюджетного унітаризму чи федералізму. Так, деякі вчені наполягають на логічній узгодженості між державним та бюджетним устроєм, інші – доводять, що в унітарних державах (Іспанія, Італія, Болівія, Філіппіни) застосовують принципи федералізму, що допомагає розширити потенціал місцевого самоврядування.

Бюджетний унітаризм – організація взаємовідносин між державним та місцевим бюджетами, а також між окремими ланками місцевих бюджетів на основі єдиних визначених і законодавчо закріплених державою принципів, інструментів та методів, які використовуються для забезпечення соціально-економічних інтересів центру, місцевих органів влади та органів самоуправління і спрямовані на досягнення єдиних стандартів громадських послуг по всій території країни. Органи державної влади на центральному рівні визначають бюджетну політику країни та організацію міжбюджетних відносин.

Унітарна форма міжбюджетних відносин України передбачає два рівні бюджетної системи: державний та місцевий. З розвитком місцевого самоврядування застосовуються принципи федералізму: розмежування доходів і видатків між рівнями бюджетної системи, розмежування податкових повноважень, державних та місцевих податків, закріплення за різними рівнями бюджетів часток державних податків [2].

Для бюджетного федералізму характерна самостійність територіальних одиниць у встановленні власних податків. Запровадження принципів децентралізації, у тому числі фіскальної, передбачає фінансову достатність територіальної одиниці та залежить від стадії на якій перебуває господарська система (криза, депресія, зростання) [1].

В Україні існують міжрегіональні економічні диспропорції, має місце інфраструктурна кластеризація, економіка характеризується значним запасом вільних виробничих потужностей. Стан економіки країни характеризується рівнем валового внутрішнього продукту, що знаходиться в прямій залежності від валового регіонального продукту. За даними МВФ в Україні у 2010 р. 100 місце серед 182 країн, ВВП становив 6,65 долара на душу населення. Підвищенню регіональної конкурентоздатності сприятиме залучення інвестицій та виявлення економічних резервів, що матиме вплив на бюджетну забезпеченість регіону.

Регулювання міжбюджетних відносин в Україні здійснюється на підставі Бюджетного кодексу України, Закону України «Про Державний бюджет» на відповідний рік. Також діє Концепція реформування місцевих бюджетів, схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23.05.2007 р. N 308-р, що передбачає реформування міжбюджетних відносин та зміцнення фінансової самостійності місцевих бюджетів до 2014 р. Посилення інвестиційної складової місцевих бюджетів заплановано за рахунок зміни підходів до надання субвенцій для реалізації інвестиційних проектів. Передбачається надання цього виду міжбюджетного трансферту на засадах конкурентності, з урахуванням таких критеріїв: економічна ефективність, інвестування в основні фонди об'єктів комунальної власності та рівень забезпеченості об'єктами соціально-культурної сфери.

«Новим підходом у європейських країнах стало надання дотацій, виділених за результатами виконання певних програм, а не здійснення фінансування в межах визначеної суми. Це дотації школам – за результатами іспитів, місцевому громадському транспортові – за ефективністю пасажиро-кілометрів. Такий принцип функціонування бюджетних трансфертів дозволяє досягти вищої якості послуг, що надаються місцевою владою та передбачає постійний контроль їх якості» [3, с. 13-14].

При централізації або децентралізації управління бюджетними ресурсами слід враховувати бюджетну забезпеченість регіонів, їх ресурсний та інвестиційний потенціал, інституційне середовище.

Список використаної літератури

1. До питання про федералізацію України: проблеми забезпечення бюджетної самодостатності регіонів / В.Пилипів // Економіка України. – 2011. – №3 – С. 26-32.
2. Бюджетний унітаризм: деякі теоретичні аспекти / О.Чеберяко // Вісн. Київського національного університету імені Тараса Шевченка. – 2005. – №80. – С. 42-46.
3. Регулювання міжбюджетних відносин: Україна і європейський досвід: монографія / За заг. ред.: В.Г. Бодрова; Кол. авт.: В.Г. Бодров, О.П. Кириленко, Н.І. Балдич та ін. – К.: Вид-во НАДУ, 2006. – 296 с.

Дарина КОВАЛЬОВА

*аспірант кафедри філософії,
соціології державного управління
ДРІДУ НАДУ*

ДІАЛОГІЧНА ФОРМА ОСВІТНЬОГО ПРОЦЕСУ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

Освіта є найважливішим фактором, що впливає на соціальні процеси взагалі та на формування соціальних груп зокрема. Якісна освіта в цивілізованому та стабільному суспільстві служить потужним соціальним

ліфтом, допомагає людям піднятися по соціальних сходах і отримувати високі та відносно високі прибутки [2, с. 161], тобто якісна освіта – необхідна умова для того, щоб отримати високопрестижну професію або посаду. Стан освіти у сучасному світі складний і суперечливий. Освіта в сфері державної служби вказує, що в наші дні немає жодного напряму становлення державної служби, яке могло б розвиватися у відриві від освітнього процесу. Розвиток державної служби і розвиток людей, які виконують її, взаємозв'язані. Підготовка кваліфікованих кадрів для України стає запорукою її життєздатності. Колишня, пануюча десятиліттями система формування управлінських кадрів, система вищої та додаткової професійної освіти не могла б задовольняти потреби у фахівцях без її кардинальної модернізації. Зміни, що відбуваються в суспільстві, становлення державної служби висунули вимогу щодо створення спеціальної системи професійного навчання, здатної забезпечити безперервну підготовку персоналу державної служби [1, с. 25].

Незважаючи на різноманітність стилів державного управління, проблема підвищення якості роботи державного апарату актуальна для багатьох країн. Правовий статус державного службовця, як правило, визначається законодавчо. Обов'язковими умовами при вступі на державну службу є наявність базової освіти і спеціальне попереднє навчання. У цілях професійного зростання упродовж практично усієї кар'єри проводиться підвищення кваліфікації, перепідготовка, стажування тощо [3].

На наш погляд, у справі професійної підготовки та перепідготовки державних службовців передусім повинен змінитися зміст освіти. Він має бути орієнтований на нові методологічні підстави освітньої та управлінської діяльності і на гуманістичні підходи до розуміння суті особистості. У той же час він має бути орієнтований на новий підхід до суті управління та освіти не лише у вітчизняній, але й іноземній науці, що сприятиме свідомому самовизначенню тих, хто навчаються в рамках гуманістичної парадигми. Рішення даної задачі, як нам представляється, можливо тільки при організації освітнього процесу на основі діалогу. Хоча слід зазначити, що сьогодні в більшості ланок системи професійної підготовки і перепідготовки як безумовно переважаюча форма навчання затвердився монолог. Навчання, що інформує, передбачається як повідомлення істини студентові (слухачеві). Викладач у такій системі відіграє роль носія істини, а студент (слухач) мислиться як об'єкт викладання. Монологічна інформуюча модель освітнього процесу створює об'єктивні перешкоди для формування духовно розвиненої особистості. Очевидно, що готові знання, отримані як дар, не є результатом особистих зусиль студента (слухача), мають для нього мінімальну суб'єктивну цінність, такі знання набувають інструментальний статус, інтимно-особистісний сенс знання за допомогою монологічної форми навчання не виявляється. За таких умов

не створюється психологічна основа для взаємовідносин, відсутня атмосфера взаємної довіри, відкритості [4].

Монологічна форма навчання не обов'язково сприяє саморозкриттю особистості. Якщо істина дана, то немає ніякого сенсу її шукати. Освіта є у такому разі процесом накопичення знань, а не освоєнням світу культури. Оскільки ми говоримо про професійну підготовку та перепідготовку державних службовців як про систему, в якій створюються умови для формування гармонійної, професійно грамотної особистості, у якій потреба в творчій самореалізації, монологічна форма навчання має бути замінена діалогічною [1, с. 67].

Ідея діалогу в найширшому сенсі отримала розвиток у роботах М. Бахтіна, М. Бубера, Г.-Г. Гадамера, М. Хайдеггера, К. Ясперса та інших. Діалог як метод розвитку нового управлінського мислення є умовою, що сприяє розвитку у особистості установок на співпрацю, співтворчість.

Ідея діалогічності підводить нас до формулювання наступної закономірності: чим діалогічніший процес професійної підготовки і перепідготовки державного службовця в усіх його складових, у тому числі й у самостійній роботі, тим більше у нього виникає можливостей вийти за межі тільки власного сприйняття світу, тим ефективніше йде процес переосмислення та збагачення його професійного досвіду.

Процес переосмислення та збагачення професійного досвіду державних службовців буде ще ефективнішим, якщо орієнтири в освітньому процесі будуть змінені на вироблення світоглядних установок, ціннісних позицій особистості, а також знайдені оптимальні способи організації освітньої діяльності, спрямованої не стільки на передачу знань від «учителя до учня», скільки на розвиток умінь самостійного пошуку цих знань. Це спонукає педагогів-новаторів змінювати освітню парадигму, переносячи акцент на розвиток творчого потенціалу тих, хто навчаються, на розкриття їх індивідуальних інтелектуальних здібностей, на формування інтересу до пошуку нестандартних рішень, на самоосвіту та опанування сучасних методів використання новітніх технологічних засобів, включаючи комп'ютерні.

Отже, підвищення ефективності державного управління в сучасних умовах неможливе без забезпечення професійної підготовленості державних службовців, без оволодіння ними знаннями за спеціальностями управлінської спрямованості, без ініціативи і творчості в роботі, а також підвищення компетентності до широкого кола питань гуманітарного, соціально-економічного та правового характеру.

Список використаної літератури

1. Кириллов А. В. Организационно-педагогические условия совершенствования самостоятельной работы в профессиональном образовании государственных служащих [Текст] : дис. ... канд. пед. наук: 13.00.08 / Александр Васильевич Кириллов. – СПб., 2002. – 254 с.

2. Кравченко А. И. Социология : учеб. пособ. / А. И. Кравченко. – 2-е изд. – М.: Академический Проект, 2001. – 508 с.

3. Про державну службу: Закон України від 16 груд. 1993 р. № 3724. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3723-12>. – Назва з екрану.

4. Создание атмосферы взаимного доверия: культурно-досуговая деятельность. – Режим доступу : <http://o-dosuge.ru/tag/sozdanie-atmosfery-vzaimnogo-doveriya>. – Назва з екрану.

Петро КОГУТ

*к.і.н., доцент кафедри європейської
інтеграції та права ЛРІДУ НАДУ*

УДОСКОНАЛЕННЯ ВЛАДНО-УПРАВЛІНСЬКИХ ВІДНОСИН НА ЗАСАДАХ ПЕРСОНІФІКАЦІЇ

Система державного управління є складним явищем, характер якого визначають, в першу чергу, два важливі фактори – організаційно-структурна побудова і функціональна специфіка. Взаємодія цих факторів загалом й визначає ступінь дієвості всієї державно-управлінської системи. Тому принципове значення має їх ефективне поєднання, тобто відповідність організаційно-структурної побудови функціональним управлінським завданням. Разом з тим, рівень складності управлінських завдань повинен відповідати організаційній структурі. Досягнення такої взаємної збалансованості й означає здійснення оптимізації системи державного управління шляхом гармонійного поєднання її організаційно-структурної і функціональної складових.

Організаційний та функціональний елементи зазнають інтенсивних впливів з боку різноманітних чинників, в тому числі й таких, що перебувають поза інституційною структурою державно-управлінської системи. Серед них важливе місце належить політичним та владним елементам, особливо тим, які формують першооснову ведення політики та здійснення влади в суспільстві. Тому відправну точку для вирішення проблеми оптимізації управлінської системи держави слід шукати в самому суспільстві, зокрема в першооснові формування його політичної та владної складових.

Характер політичного режиму визначає суб'єктів та способи прийняття рішень в суспільстві [4, с.385]. Це стосується і системи державного управління, хоч вона становить собою втілення дещо вужчого поняття – форми державного режиму, тобто порядку здійснення державної влади певними методами і способами [2, с.54]. Проте в своїй першооснові система державного управління також зумовлюється політичним режимом, а він, в свою чергу, залежить від політичної системи держави.

Влада становить головний елемент політики та політичної системи в державі. Суть політики зводиться до участі у владних відносинах або

прагненні вплинути на розподіл влади у суспільстві [1, с.338]. Політика та влада виступають й атрибутами державного управління, адже своє функціональне вираження вони отримують у політико-владних відносинах суспільства, які, безумовно, виражаються й системою державного управління. Її ефективність, значною мірою, залежить від того, наскільки це вираження є адекватними. Тому саме характер політичної влади, визначаючи політичну систему та політичний режим, формує й характер системи державного управління.

Необхідною передумовою будь-яких процесів оптимізації державно-управлінських відносин виступає оптимізація відносин політичної влади в державі. В цьому контексті надзвичайно важливе значення має розуміння того, що політична влада не може бути абстрактним явищем. Вона завжди набуває конкретного вираження, зумовленого її джерелом – народом та його первинними елементами, якими є окремі особи. Отже, можна стверджувати, що конкретизація влади уже в своїй першооснові зумовлена персональним фактором.

Конкретний характер політичної влади в державі, безумовно, вимагає й конкретизації системи державного управління, в основі якої також повинен лежати персональний елемент. Персоніфікація – це те, що уже на первинному рівні визначає характер системи державного управління, органічно влившись у неї через систему політичної влади. Тому дослідження процесу оптимізації системи державного управління можливе лише за умови адекватної оцінки сутнісного значення персонального фактора.

Для управлінської оптимізації необхідно, щоб державно-управлінська система витребувала такі персоніфіковані якості, які б сприяли оптимізації функціонування суспільства та держави і головне – стимулювали розвиток окремої особи як об'єкта управління. За умови, коли система державного управління будується на таких персоніфікованих властивостях, які на різних управлінських рівнях забезпечують реалізацію інтересів лише окремих осіб – управлінських лідерів або управлінських груп, то це спотворює розвиток управлінської системи, перетворює її на замкнуте та неприйнятне до зовнішніх впливів управлінське середовище, функціонування якого набуває корпоративного характеру. Така система перетворюється на алогічне управлінське явище, відчужується від суспільства, а в кінцевому підсумку провокує виникнення та ескалацію у державі внутрішніх політичних та владних конфліктів. В їх основі – обмеження та підпорядкування персонально-демократичного персонально-корпоративному управлінському фактору. Цей конфлікт деструктивно проявляється не лише всередині самої управлінської системи. Він набуває і негативної зовнішньої форми суспільного прояву.

Природа конфлікту всередині управлінської системи визначається протистоянням персоніфікованих сутностей, які, загалом, ґрунтуються на двох протилежних мотиваційних прагненнях – негативного чи позитивного характеру. Перше з них впливає з внутрішньої

корпоративної боротьби і є вираженням персональних устремлінь управлінців досягти кар'єрних висот в неконструктивному управлінському середовищі, без зміни його внутрішньої сутності. Це, як правило, приховано-егоїстичні протести підлеглих, що зазнають авторитарного впливу з боку свого керівництва. В цьому випадку їх управлінська самореалізація можлива за умови демонстрації відданого служіння власному керівництву задля отримання позитивної оцінки з його боку, що, зазвичай, проявляється як одноразові акти. Однак, такі відносини малоімовірні у менш-більш тривалій перспективі. Інший шлях – проведення вдалої політики інтриганства всередині управлінського підрозділу. Владно-управлінський конфлікт такого характеру ґрунтується на спотворених персоніфікованих засадах, вироблених в закритій управлінській системі і сприяє її внутрішньому загніванню та функціональному відчуженню від суспільства. Будь-які спроби оптимізації управлінської системи за таких умов стають безперспективними.

Формування оптимальної системи державного управління, очевидно, безпосередньо залежить від ступеня ефективності політичної системи держави. Високий рівень впорядкованості політичного життя досягається лише в умовах належного відображення політичних інтересів у владних відносинах держави. А ці інтереси у своїх витоках мають суто персоніфікований елемент. Засобами політичного представництва він отримує узагальнення та узгодження на рівні соціальних утворень держави, тобто в соціальній ієрархії.

Ефективний прояв максимально широкого спектра персоніфікованих політичних цінностей, тобто уявлень персони про її вигоди і невигоди [3, с.115], належне опрацювання їх в соціальній системі суспільства виступає головною передумовою не лише оптимального здійснення державно-управлінської діяльності, а й формує ґрунт для прогнозування її розвитку. Адже тенденції щодо зміни політичних прагнень персони, належно впорядковані та адекватно виражені соціальними утвореннями, показують й характер необхідних трансформацій у системі державного управління, визначають її позитивну динаміку.

Отже, державно-управлінська система, побудована на персоніфікованих засадах корпоративності, становить собою закрите, відчужене від суспільства та персони – об'єкта державного управління – утворення, яке уже за своєю природою формування та функціонування нездатне сприйняти оптимізацію. Тому лише зовнішнє втручання, втілене навіть у формі владно-управлінських бажань одного з суб'єктів управління або виражене у внутрішній боротьбі всередині самої управлінської системи може спричинити тенденції до оптимізації державно-управлінських відносин. Однак, зовнішній фактор при цьому обов'язково має базуватись на персоніфікованій сутності вагомих у суспільстві соціальних утворень та їх первинних складових – окремих персонах.

Список використаної літератури

1. Політична наука. Словник: категорії, поняття і терміни [Текст] / За ред. Б. Кухти. – Львів : Кальварія, 2003. – 500 с.
2. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави. Навч. посібн. [Текст] / П. М. Рабінович. – К. : Атіка, 2001. – 176 с.
3. Сорокин П. А. Человек. Цивилизация. Общество. [Текст] / П. А. Сорокин – М. : Политиздат, 1992. – 543 с.
4. Lekszykon politologii [Текст] / Red. nauk. prof. dr hab. A. Antoszewski, prof. dr hab. R. Herbut. – Wroclaw : Atla 2, 2004. – 566 s.

Борис КОЛЕСНИКОВ

д. держ. упр., професор

кафедри фінансів ДонДУУ

Оксана КОЦЮРУБА

здобувач кафедри фінансів

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЦІЛЕПОКЛАДАННЯ В СТРУКТУРІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ СУЧАСНОЇ УКРАЇНИ

Згідно орієнтацією українського державотворення на ідеали демократичного устрою, основою проблематики дослідження цілепокладання у сфері управління є питання перенесення потреб людини, її соціальних очікувань до системи цілей органів управління, необхідності подолання невідповідності між потребами людини і системою існуючих цілей. У сфері державного управління «цілі» прийнято розглядати серед основних елементів його механізму, який відображає ідеальний зразок бажаного майбутнього соціального результату від впливу суб'єкта управління на об'єкт. За таких умов цілі управління повинні формуватися лише під впливом пануючих у системі цінностей, акумулювати у собі знання про неї, закони та досвід управління. Тому процес цілепокладання – це реалізація цільової функції пануючих у суспільстві цінностей.

Змістом цілепокладання є створення ідеальної моделі відповідної системи та закріплення її у нормативно-правовому акті. У зв'язку з цим у межах процесу цілепокладання слід розглядати вплив найбільш значимих, пануючих цінностей – прав і свобод громадян. Як правовий інститут права і свободи здатні до формування майбутнього, а його закріплення в основних стратегічних рішеннях держави дає можливість говорити про вплив цього інституту на організацію діяльності державних органів.

Поява концепції стратегічного управління в теорії та звернення до неї на практиці пов'язані з ускладненням процесів управління, що відбулося останнім часом. В умовах стабільного зовнішнього середовища необхідність у стратегічному управлінні майже не існувала: суб'єкти управління концентрували свою увагу як на визначенні основних напрямків розвитку, так і оперативному управлінні. Сучасний розвиток

України відзначається тим, що виконання вищим керівництвом функцій оперативного управління стає неможливим і воно, природно, концентрує свої зусилля на визначенні основних напрямків діяльності, цілей підсистем управління, забезпеченні життєдіяльності системи в цілому, інших організаційних діях, що не зазнають суттєвої шкоди від змін у зовнішньому середовищі.

Стратегія є центральним поняттям концепції стратегічного управління, розробка якої у сфері внутрішніх справ держави не може досліджуватися без урахування особливостей управління в ній. Проведений аналіз цієї сфери свідчить про наявність державної політики, суспільне та організаційне значення якої допомогло визначити стадії процесу цілепокладання: переведення цілей управління з минулого (політика), формування моделі майбутнього (стратегія), закріплення моделі майбутнього у системі документів (тактика).

За логікою розробки стратегічних планів у межах формулювання системи цілей органів державної влади України можна розглядати комплекс цілей системи органів державної влади як ієрархічно побудовану систему, найвищий рівень якої займає ідеал діяльності – ціль, яку неможливо досягти, але до якої треба постійно наближатися. Ідеалом держави, згідно з конституцією слід визнати ефективну позитивну реалізацію всіх прав і свобод громадян. Такий підхід до цілепокладання свідчить про неможливість формування системи цілей і розробки відповідних концептуальних засад розвитку без урахування змісту основних стратегічних рішень держави в галузі внутрішніх справ – Конституції України, Стратегії економічної і соціальної політики на 2000–2004рр., Концептуальних засад стратегії економічного і соціального розвитку України на 2002–2011рр., Стратегії реформування системи державної служби в Україні, Програми діяльності Кабінету Міністрів України та веде до необхідності перенесення цілей, пріоритетних напрямків розвитку, місії держави із тексту зазначених документів до тексту стратегії розвитку.

Однією з головних причин кризового стану системи державного управління в Україні є неякісне цілепокладання: невідповідність цілей і завдань системи сучасним вимогам, відсутність єдиної стратегії подолання кризових явищ у системі органів державної влади України – стратегії її розвитку. При цьому зміст процесу цілепокладання в організації діяльності органів державної влади України складають три основні стадії: переведення основних цінностей та пріоритетів розвитку з державної політики до комплексу цілей держави; формування ідеальної моделі майбутнього – стратегічне планування; реалізація створеної моделі – закріплення її в нормативно-правових актах та розробка тактичних засад здійснення.

Реалізація стратегії розвитку системи органів державної влади України на сучасному етапі розвитку можлива лише за умови реорганізації структури управління – включення до ієрархічної структури

держави елементів адаптивної структури: верхній рівень є традиційною для сучасних органів влади структурою; середній рівень управління займають підрозділи, що реалізують стратегічне управління; на нижньому рівні управління знаходяться функціональні підрозділи через які реалізується оперативне управління. На кожному з рівнів управління виділяються окремі підрозділи, котрі повинні виконувати функції стратегічного планування.

Виділення в організаційній структурі державної влади України особливого місця підсистемі стратегічного цілепокладання надасть можливість виробити нову сучасну систему цілей України, розробити порядок переорієнтації системи державної влади України на нові цілі, вдосконалити політико-адміністративну структуру України, завдяки чому відбудуватиметься розвиток системи влади України.

Список використаної літератури

1. Гречко Т.К. Індивідуальне цілепокладання і саморефлексія державних службовців / Т.К. Гречко // Менеджер. Вісник Донецького державного університету управління. – 2006. – № 1 (35). – С. 46-53.
2. Карамішев Д. Процес цілепокладання в державному управлінні соціальними системами (на прикладі системи охорони здоров'я) / Д. Карамішев // Актуальні проблеми державного управління. – Д., 2006. – Вип. 2 (24). – С. 128-135.
3. Колесніков Б. П. Історична еволюція механізмів цілепокладання, планування та прогнозування в державному управлінні / Б. П. Колесніков, О.В. Коцюруба // Фінансовий механізм державного управління економікою України: зб. наук. праць ДонДУУ. – Донецьк, 2010. – Т. XI, вип. 167, серія «Державне управління». – С. 31-38.
4. Колесніков Б.П. Основні механізми цілепокладання в структурі державного управління / Б.П. Колесніков, О. В. Коцюруба // Науково-виробничий журнал «Держава та регіони», серія «Державне управління». – Запоріжжя, 2010. – № 1. – С. 139-143.
5. Краюшкін В.А. Державний механізм стимулювання стратегічного цілепокладання регіонів: Автореф. дис... канд. наук з держ. управління: 25.00.02 / Донецький держ. університет управління / В. А. Краюшкін. – Донецьк, 2009. – 20 с.
6. Кунєв Ю.Д. цілепокладання в організації діяльності органів внутрішніх справ // Вісник. – Запоріжжя, 2002. – №3 (20). – С.115–121
7. Шаров Ю. Основи цілепокладання в проектно-орієнтованій системі стратегічного планування муніципального розвитку / Ю. Шаров // Актуальні проблеми державного управління. – Д., 2006. – Вип. 3 (25). – С. 223-228.

Олексій КРЮКОВ

д. держ. упр., проф., професор
кафедри політології та філософії
ХарПІ НАДУ

Сергій ПЕТРАКОВ

здобувач кафедри політології та філософії

КООРДИНАЦІЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В ІНФОРМАЦІЙНІЙ СФЕРІ

Україна залишається вразливою до інформаційних (психологічних і технічних) операцій. Виявлення потенційних та реальних загроз проведення таких операцій, вироблення та реалізація заходів для їх попередження, протидії та нейтралізації наслідків залишаються актуальною проблемою.

В Україні вирішенням вказаних питань займається Служба зовнішньої розвідки України (далі – СЗРУ), до завдань якої належить вжиття заходів протидії зовнішнім загрозам національній безпеці України за межами України та здійснення спеціальних заходів впливу, спрямованих на підтримку національних інтересів і державної політики України в інформаційній сфері. Аналогічні завдання в цій сфері, з урахуванням військової специфіки, стоять ще перед одним розвідувальним органом – Головним управлінням розвідки Міністерства оборони України (далі – ГУР Міноборони).

Значною мірою вказані проблеми стосуються СБУ, на яку покладаються завдання захисту державного суверенітету від розвідувально-підривної діяльності іноземних спецслужб, охорона державної таємниці. Певною мірою дана проблематика стосується і Держкомтелерадіо України, до компетенції якого, як вже зазначалося, входить розробка заходів щодо запобігання інформаційному впливу, який загрожує національним інтересам. До компетенції Держспецзв'язку віднесено захист державних інформаційних ресурсів в інформаційно-телекомунікаційних системах.

Втім, зусиль кожного з цих органів поодиночі недостатньо для вирішення проблеми в цілому. Причина цього, на наш погляд, в тому, що в Україні не створено належних інституційних засад, які забезпечували б координацію здійснення СБУ, СЗРУ, ГУР Міноборони, іншими державними органами оперативних заходів з виявлення вказаних загроз, проведення оперативних заходів протидії та нейтралізації їх наслідків. Необхідність створення механізму координації оперативної діяльності цих органів зумовлена рядом причин.

По-перше, передумови до проведення інформаційних операцій проти України, можуть складатися як всередині самої України, наприклад, внаслідок витоку секретної чи конфіденційної інформації, в тому числі з інформаційно-телекомунікаційних систем, так і за її межами, наприклад,

через зацікавленість іншої країни у просуванні на ринку власного товару за рахунок витіснення аналогічного українського. Відповідно, здійснення оперативних заходів з виявлення цих передумов вимагає чіткої взаємодії контррозвідувального та розвідувальних органів – СБУ, СЗРУ та ГУР Міноборони України, а також Держспецзв'язку, яка володіє інформацією про посягання на державні інформаційно-телекомунікаційні системи та інформаційні ресурси, що в них містяться.

По-друге, для виявлення загрози проведення проти України інформаційної операції необхідне узагальнення розвідувальних даних та інформації отриманої в ході контррозвідувальної діяльності СБУ, СЗРУ, ГУР Міноборони України, а також даних Держспецзв'язку. Кожен з цих органів має лише частину інформації про вказані загрози, а для того щоб отримати цілісну картину, потрібно певним чином об'єднати та опрацювати дані про них, що отримуються по каналах зазначених органів. Крім того, в цьому питанні не завадила б співпраця з Міністерством закордонних справ України (далі – МЗС), яке хоча і не є розвідувальним чи контррозвідувальним органом, втім також в силу своєї діяльності може мати певну інформацію про загрози національній безпеці України в інформаційній сфері.

По-третє, здійснення заходів попередження, протидії та нейтралізації наслідків інформаційних операцій, як правило, передбачає саме заходи інформаційної протидії, тобто заходи інформаційно-психологічного та інформаційно-технічного впливу у відповідь. Це вимагає наявності широкого спектра інформаційних каналів, ЗМІ, а також організаційно-технічних можливостей протидії інформаційним загрозам технічного характеру.

Отже, до планування та реалізації таких заходів мають залучатися державні органи, які володіють такими можливостями, зокрема Держкомтелерадіо, в управлінні якого знаходяться державні ЗМІ, який також здійснює координацію роботи прес-служб інших державних органів; МЗС, до завдань якого також входить поширення інформації про Україну за кордоном, виступи з заявами та роз'ясненнями щодо питань зовнішньої політики; Держспецзв'язку як органу, відповідального за захист (в тому числі технічний та криптографічний) державних інформаційних ресурсів в інформаційно-телекомунікаційних системах.

Таким чином, для здійснення ефективної протидії інформаційним операціям потрібна чітка взаємодія цілої низки державних органів. Це вимагає координації їх оперативної діяльності, для здійснення якої потрібне створення відповідної організаційної основи.

Для удосконалення організації протидії інформаційним загрозам, у тому числі щойно зазначеним, О.В. Логінов, наприклад, пропонує створити Державний комітет інформаційного моніторингу як центральний орган зі спеціальним статусом, який би здійснював збирання та аналіз інформації про різного роду загрози національній безпеці України в інформаційній сфері [1]. Втім, на нашу думку, такий орган буде дублювати

моніторингові функції вже існуючих державних органів, а саме СБУ, СЗРУ та ін. В.К. Конах пропонує створити «в складі СБУ Національний центр безпеки і реагування та його підрозділи в областях, що працювали б в on-line режимі і постійно займалися накопиченням попереджувальної інформації для визначення і попередження загроз в інформаційній сфері»[2]. Проте, як вже зазначалося, протидія інформаційним операціям потребує не лише збору і аналізу даних про загрози, а й координації оперативної діяльності цілої низки державних органів з протидії цим загрозам, тобто необхідним є створення саме міжвідомчого координаційного центру.

Тобто, основою для координації оперативних заходів з виявлення та протидії інформаційним операціям може стати створення Координаційного центру з інформаційних операцій, до складу якого мають увійти фахівці СБУ, СЗРУ, ГУР Міноборони, МЗС, Держкомтелерадіо, Держспецзв'язку. До завдань цього органу потрібно віднести: аналіз загроз проведення інформаційних (психологічних і технічних) операцій проти України та її суб'єктів, причин та передумов, що їм сприяють; координування обміну інформацією між державними органами про ці загрози; планування спільних оперативних заходів їх попередження, виявлення, протидії та нейтралізації їх наслідків та координацію дій державних органів з реалізації цих заходів.

Досить доречним варіантом було б створення такого центру при РНБО України як органу уповноваженого здійснювати координацію і контроль в сфері національної безпеки. Водночас, слід наголосити, що створення такого центру в рамках РНБО України теж неможливе без трансформації її теперішнього організаційно-правового статусу [3]. Координація здійснення різними державними органами оперативних заходів у сфері інформаційної безпеки, як і в будь-якій іншій сфері, вимагає постійного обміну інформацією, термінового реагування, швидкого прийняття рішень, що неможливо забезпечити при існуючій організації діяльності РНБО України.

Зважаючи на вказане, ефективне здійснення РНБО України функцій оперативної координації можливе лише через міжвідомчі оперативні центри (штаби), утворені при ній. Це, в свою чергу, вимагає внесення доповнень до ст. 107 Конституції України та Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України», які закріпили б за РНБО України можливість координувати оперативні заходи протидії загрозам національній безпеці України через відповідні міжвідомчі центри (штаби) оперативної координації, створені при ній.

Список використаної літератури

1. Логінов О.В. Адміністративно-правове забезпечення інформаційної безпеки органів виконавчої влади: Дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Національна академія внутрішніх справ України. – К., 2005. – 236 арк. – Бібліогр.: арк. 193-211.

2. Конах В.К. Забезпечення інформаційної безпеки держави як складової національної безпеки (приклад США): Дис...канд. політ. наук: 21.01.01/ Національний ін-т стратегічних досліджень. – К., 2005 –171 арк.: рис. – Бібліогр.: арк. 156-165.

3. Бурило Ю.П. Організаційно-правові засади державного управління у сфері протидії інформаційним операціям, спрямованим проти України // Правове регулювання економіки. Збірник наукових праць. – 2007. – № 7. – С. 165-175

Ярославна ЛЕБЕДЄВА

*провідний фахівець сектору організації
проведення тематичних госпрозрахункових
семінарів ЦПКК ДРІДУ НАДУ*

УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТАТУСУ НАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИН В УКРАЇНІ

Перед Україною на сучасному етапі, з точки зору розвитку мультикультуралізму, стоїть цілий ряд завдань і невирішених проблем, які належить розв'язати задля повноцінної інтеграції у співдружність європейських держав. Але спочатку мають бути виявлені та досліджені причини цих проблем, проаналізовані шляхи їх вирішення і детально розглянуті й зважені всі можливі наслідки. Ці попередні дослідження повинні будуть стосуватися вивчення соціально-економічного, політичного, професійного статусу представників меншин, нарешті, – їх репрезентованості як на регіональному, так і на загальнодержавному рівнях.

Одержані у такий спосіб дані й показники можуть дати необхідну інформацію стосовно пріоритетних напрямків докладання зусиль у справі мультикультурного розвитку суспільства, а також у розробці шляхів і концепцій мультикультурної освіти та планування й проведення нових досліджень в мультикультурній сфері.

Виявляється доцільним запровадження більш ефективних механізмів імплементації та розвитку положень українського законодавства стосовно забезпечення прав представників різноманітних етносів з урахуванням міжнародно-правових стандартів.

При формуванні політики мультикультуралізму в Україні доцільно враховувати *Лундські рекомендації ОБСЄ* щодо ефективної участі національних меншин у суспільно-політичному житті, які визначають, що «держави повинні гарантувати право осіб, які належать до національних меншин, на участь у державних справах, включаючи право голосу та право балотуватися на виборні посади на недискримінаційній основі». За умови компактного проживання меншин, їх представництво може бути забезпечене шляхом створення одномандатного округу. Кордони виборчих округів повинні проводитися так, щоб це відповідало інтересам справедливого представництва національних меншин.

Практика кадрової політики при формуванні органів виконавчої влади призводить до невдоволення представників національних меншин (Буковина, Закарпаття, АР Крим), коли РДА очолюють керівники, що мало обізнані з етнічними особливостями районів, де компактно проживають національні меншини. Урахування таких інтересів сприяло б гармонізації міжетнічних взаємин. Проте разом з цим потрібно проводити повноцінну політику інтеграції національних меншин в загальноукраїнський контекст, у тому числі й шляхом залучення їхніх представників до сфери державного управління. Така політика є політикою позитивних дій, яка іноді трактується в Україні як така, що порушує рівність всіх громадян перед законом. У той же час в законодавстві Європейського Союзу – двох «анти дискримінаційних» директивах 2000-го року – йдеться про «позитивні дії»¹ як засіб ефективного запобігання прямої чи непрямой дискримінації. Відповідна політика може також бути застосована щодо «меншини в меншині», наприклад етнічних українців, які проживають в АР Крим, чий соціокультурні та етномовні права незадоволені належним чином.

Відповідно до *Ословських рекомендацій* з мовних прав національних меншин всі особи, які відносяться до національних меншин, мають право об'єднуватись у недержавні організації, асоціації та установи й керувати ними. Держави не можуть здійснювати дискримінацію по відношенню до цих організацій на основі мови та обмежувати їхні права щодо знаходження джерел фінансування з державного бюджету, від міжнародних спонсорів та приватного сектора. Законодавство України передбачає реалізацію цих прав у законах України «Про об'єднання громадян» (1992 р.) та «Про національні меншини в Україні» (1992 р.) [1], згідно з якими громадяни, які належать до національних меншин, вільні у виборі обсягу і форм здійснення прав, що надаються їм чинним законодавством, і реалізують їх особисто, а також через відповідні державні органи та створювані громадські об'єднання. Участь або неучасть громадянина України, який належить до національної меншини, у громадському об'єднанні національної меншини не може слугувати підставою для обмеження будь-яких його прав. Водночас, діяльність консультативно-дорадчих структур національних

¹ Термін «позитивні дії» не має прямого відображення в українському законодавстві, проте вперше його було застосовано в Рекомендації 1201 Парламентської Асамблеї Ради Європи 1993 року стосовно прав національних меншин. Ця рекомендація містить, зокрема, проект Додаткового протоколу до Європейської Конвенції про захист прав людини і основних свобод. У статті 13, розділ 4, сказано, що таке визначення стосується тих осіб, які належать до титульного етносу або етнічної більшості певної країни, але проживають у місцях компактного поселення національної меншини цієї країни або складають меншість населення адміністративно-територіальної одиниці чи регіону. Тобто такі особи, що є формально представниками більшості (в масштабах країни), насправді в окремих частинах цієї ж самої країни часто відчують усі незручності й певну правову незахищеність, притаманну ситуаціям національних меншин.

меншин при органах влади різного рівня на практиці часто зводиться до формальних нарад та проведення виключно культурних заходів.

Отже, враховуючи реалізацію зазначених напрямів державної політики, виявляється за доцільне поглиблення системної співпраці з міжнародними інститутами та організаціями, діяльність яких направлена на забезпечення стандартів міжнародної поведінки та зобов'язань поваги до прав людини й основних свобод, співпраці в культурній галузі, оптимізації законодавчих ініціатив у цих сферах.

Зокрема, відповідні положення можуть знайти своє відображення шляхом:

– внесення змін до Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів»[2], де б передбачалися механізми формування округів у місцях компактного проживання національних меншин з урахуванням демографічних особливостей районів;

– розроблення законопроекту щодо змін і доповнень Закону України «Про національні меншини в Україні» з урахуванням висновків Венеціанської Комісії стосовно реабілітації та забезпечення прав осіб з числа національних меншин, що зазнали репресій та були депортовані з території України.

Список використаної літератури

1. Про національні меншини в Україні: Закон України від 25 червня 1992 року № 2494-ХІІ. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>. – Назва з екрану.

2. Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів: закон України від 6 квітня 2004 року № 1667-IV. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>. – Назва з екрану.

3. Лебедева Я. Інституційно-правова основа розбудови європейського мультикультурного простору / Я. Лебедева // Публічне управління: теорія та практика : збірник наукових праць Асоціації докторів наук з державного управління. – Х. : Вид-во «ДокНаукДержУпр», 2010. – Вип. 3-4. – С. 326-334.

4. Лебедева Я. В. Перспективи інтеграції України до Європейського Союзу в контексті політики мультикультуралізму / Я. Лебедева // Державне будівництво : Зб. наук. пр. – Х.: ХарПІДУ НАДУ, 2008. Вип. 2. – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/BeBu/2008-2/doc/5/05.pdf>. – Назва з екрану.

5. Стратегія ОБСЕ по протидієвствію угрозам безопасности и стабильности в XXI веке. Одиннадцатая встреча Совета министров, 1-2 декабря 2003 года. Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_705. – Назва з екрану.

Андрій ЛИМАР

к.і.н., доцент кафедри права

та європейської інтеграції ДРІДУ НАДУ

ЗАСТОСУВАННЯ ПРИНЦИПІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОМУ МЕХАНІЗМІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОСНОВНИХ ПРАВ І СВОБОД ГРОМАДЯН УКРАЇНИ

Конституційно-правовий механізм забезпечення основних прав і свобод громадян України необхідно розглядати у двох аспектах – статистичному та динамічному. У першому випадку він представляє собою визначену в Конституції і конституційно-правових законах України систему норм, що закріплює основні права і свободи громадян України, їх гарантії, а також органи державної влади, місцевого самоврядування та інші інституції держави та суспільства, діяльність яких спрямована на створення необхідних умов для повної і ефективної реалізації, охорони та захисту цих прав. Гарантії, з яких складається конституційно-правовий механізм, носять назву конституційно-правових, оскільки всі вони містяться в Конституції України та конституційно-правових законах.

З іншого боку, конституційно-правовий механізм забезпечення основних прав і свобод громадян України представляє собою безперервний процес, що складається з кількох стадій – реалізації, охорони та захисту, та обумовлюється діяльністю вповноважених суб'єктів – державних органів та органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян тощо, – щодо створення необхідних умов для ефективної і повної реалізації, охорони та захисту їх прав.

Діяльність органів місцевого самоврядування по забезпеченню прав та свобод громадян є різноманітною як за формою, так і за методами. Сучасні дослідники наводять досить широкий перелік напрямків діяльності органів місцевого самоврядування, які визначають їх роль у сфері забезпечення, насамперед, соціально-економічних і культурних прав і свобод громадян. Але поза увагою залишаються такі види прав і свобод, як громадянські, політичні, екологічні. Тому найбільш доцільним є визначення основних напрямів діяльності органів місцевого самоврядування по забезпеченню прав та свобод громадян: створення умов (економічних, організаційних, політичних) для найбільш повної та безперешкодної реалізації прав громадян; проведення роботи з попередження порушень прав громадян; надання громадянам матеріальних та духовних благ, які передбачені їх правами та свободами. Ці напрями охоплюють весь перелік основних прав і свобод громадян та відображають багатоаспектність правозабезпечувальної діяльності органів місцевого самоврядування.

Діяльність органів місцевого самоврядування щодо забезпечення прав громадян знаходить своє відображення в принципах місцевого

самоврядування. Вони визначаються як обумовлені природою публічної влади відправні засади, ідеї та вимоги, які лежать в основі організації та функціонування місцевого самоврядування, регламентації соціальних зв'язків, визначають форми й методи діяльності суб'єктів місцевого самоврядування. Ці принципи визначають побудову та функціонування муніципальної влади та виступають в якості критерію оцінки діючої системи місцевого самоврядування: її відповідність засадам та ідеям, які висловлені в принципах місцевого самоврядування. Вони сприяють збереженню наступності в розвитку інститутів місцевого самоврядування [2, с. 22].

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 4) закріплює загальні принципи місцевого самоврядування: народовладдя; законність; гласність; колегіальність; поєднання місцевих та державних інтересів; виборність; правова, організаційна та матеріально-фінансова самостійність в межах повноважень, визначених цим та іншими законами; підзвітність та відповідальність перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб; державна підтримка та гарантія місцевого самоврядування; судовий захист прав місцевого самоврядування. До вищевказаних принципів необхідно додати ще й принцип пріоритету прав і свобод людини. У свій час Закон України «Про місцеві Ради народних депутатів, місцеве і регіональне самоврядування» закріплював принцип забезпечення прав і свобод людини та громадянина (ст. 3) [1].

Виділення принципу пріоритету прав і свобод громадян обґрунтовується тим, що права і свободи громадян реалізуються насамперед на місцевому рівні, там, де вони живуть, здійснюючи трудову, політичну та іншу діяльність. Тому забезпечення прав і свобод багато в чому залежить від діяльності органів місцевого самоврядування.

Здійснення вказаного принципу забезпечується, насамперед, муніципальною діяльністю з вирішення питань безпосереднього забезпечення життєдіяльності населення. Ці питання охоплюють основні сфери місцевого життя: освіти, охорони здоров'я, житлово-комунальну, землекористування, торгівельного, побутового, транспортного та інших видів обслуговування населення. Успішно та ефективно реалізуючи свої функції в цих сферах місцевого життя, органи місцевого самоврядування забезпечують здійснення основних соціально-економічних прав і свобод громадян. Крім того, здійснюючи функцію охорони громадського порядку, сприяючи проведенню загальнодержавних виборів, всеукраїнських референдумів, проводячи місцеві вибори та місцеві референдуми, органи місцевого самоврядування створюють необхідні умови для реалізації громадянських та політичних прав і свобод на місцевому рівні.

Принцип забезпечення прав і свобод людини та громадянина є загальноправовим та обумовлений конституційно-правовою природою місцевого самоврядування і, відповідно, заслуговує подальшої науково-

теоретичної розробки і нормативного закріплення. На цьому наголошується і в проєкті Концепції національної програми муніципальної реформи в Україні, де вказано, що місцеве самоврядування спрямовує свою діяльність на реалізацію таких завдань: створення умов для забезпечення життєвих інтересів, соціального захисту населення, надання йому високоякісних послуг; забезпечення захисту та реалізації прав і свобод громадян. Вибір форм і методів реалізації цієї Програми повинен здійснюватись на основі конституційних принципів: додержання прав і свобод та захисту законних інтересів громадян; додержання соціальних стандартів і форм, гарантованих державою (Розділ 3 Проєкту Програми).

Принципи діяльності органів місцевого самоврядування є багатоплановими та охоплюють майже весь спектр інтересів і потреб, які мають члени територіальної громади. Забезпечення цих інтересів і складає стрижень діяльності цих органів, тобто допомагає громадянам здійснювати свої права: громадянські, політичні, соціально-економічні і культурні.

Таким чином, необхідно закріпити принцип пріоритету прав і свобод людини в діяльності органів місцевого самоврядування на законодавчому рівні. Неправильно вести мову про принцип забезпечення прав і свобод людини, оскільки забезпечення прав є саме діяльністю вповноважених суб'єктів щодо створення необхідних умов для ефективної і повної реалізації, охорони та захисту цих прав.

1. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 1997. – № 24. – Ст.170.

2. Смирнова Т.С. Форми реалізації громадянами права на участь у місцевому самоврядуванні за Конституцією України // Право України. – 2003. – № 5. – С. 21 – 24.

Павло ЛИТВИН

*аспірант кафедри
економічної політики НАДУ*

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ СТРАХУВАННЯ ЕКСПОРТНИХ ОПЕРАЦІЙ

За останні декілька років економіка України пережила великий спад пов'язаний зі світовою фінансовою кризою. За цей час різко знизилися всі показники ефективності як економіки в цілому, так і кожного підприємства окремо. Цей факт особливо сильно відобразився на розмірі зовнішнього торговельного сальдо України, при чому в більшій мірі за рахунок зниження темпів зростання величини експорту у порівнянні зі зростанням імпорту. Тому одним з пріоритетних шляхів відновлення економіки після кризи для України являється формування ефективного

механізму розвитку і реалізації експортного потенціалу. Для забезпечення досягнення даних цілей використовують цілу низку заходів, та чи не найважливішим з них є удосконалення системи страхування експортних операцій від можливих ризиків. Тому необхідно чітко визначити особливості функціонування даної системи на території України, виявити основні проблеми та перспективи її розвитку в подальшому.

На сьогодні до базових пріоритетів зовнішньоекономічної політики України належать посилення конкурентного становища товарів українського виробництва на світових ринках, збільшення експорту в кількісному виразі та покращення його структури. З огляду на те, що у зазначеній сфері існує ряд невирішених проблем, постає питання створення ефективної системи стимулювання та страхування експорту.

Однією із головних причин, що стримують експорт продукції та послуг є відсутність в Україні системи страхування і гарантування експортних кредитів.

За інформацією Міністерства фінансів страхування кредитних ризиків в Україні становить лише близько 4% від загального обсягу страхових послуг (інформація про частку застрахованих кредитів, що підтримують довгостроковий експорт відсутня).

Разом з цим, за інформацією Національного банку України українські банки на сьогодні мають надлишкові кредитні ресурси, які не надаються вітчизняним підприємствам через відсутність державної системи страхування політичних та довгострокових комерційних ризиків

Страхування експортних операцій являє собою специфічний вид страхування відповідальності, який здійснюється з метою запобігання можливих збитків від втрати або часткової втрати відвантажених експортних товарів на шляху від місця відправлення до місця призначення. При цьому об'єктом страхування може бути не лише товар (вантаж), а й очікуваний прибуток, комісія, транспортні витрати. Також необхідно зазначити, що при здійсненні зовнішньоекономічних операцій даний вид страхування є обов'язковим.

Метою страхування експортних операцій є:

– при страхуванні експортних кредитів – захист фінансових установ від можливих втрат у зв'язку з фінансуванням експортних кредитів;

– при страхуванні експортних контрактів – захист вітчизняних підприємств від втрат під час виконання експортного контракту або перед відправленням товарів, наданням послуг (ризик виробництва), або ж після відправки (ризик кредитних зобов'язань);

– при страхуванні інвестицій, які спрямовуються за кордон – захист вітчизняних підприємств від втрат під час реалізації інвестиційних проєктів за кордоном [6].

У структурі українського експорту основна частка припадає на продукцію чорної металургії, хімічної та пов'язаних з ними галузей промисловості, а також окремих сировинних ресурсів. Основна частка в експорті припадала на неблагородні метали та вироби з них (39,9%),

продукцію машинобудування (17,3%), мінеральні продукти (13,2%), продукцію АПК та харчової промисловості (10,6%) та продукції хімічної промисловості та пов'язаною з нею галузей (9,9%) [5]. Сировинний експорт є досить чутливим щодо світових тенденцій.

Водночас, Україна має потужний науково-промисловий потенціал, який, на відміну від більшості країн світу, не має відповідної інституціональної і фінансової державної підтримки для просування на світові ринки. Українські банки також не можуть кредитувати обігові кошти машинобудівних підприємств через високі комерційні та політичні ризики, пов'язані з довгостроковими термінами повернення коштів та через надвисокі процентні ставки, що робить українські товари неконкурентними на світових ринках.

Відтак, існує нагальна необхідність створення інституціональної основи для запровадження державної підтримки впровадження фінансових інструментів розвитку високотехнологічного експорту, що забезпечить паритетність у просуванні вітчизняних товарів на світові ринки.

У сучасній міжнародній торгівлі свою ефективність підтвердила державна підтримка експорту, яка здійснюється через експортні кредитні агентства (ЕКА). ЕКА – це прийнята в міжнародній практиці загальна назва установ (окремих страхових агентств, банків або департаментів міністерств), які впроваджують державну політику підтримки експорту шляхом застосування фінансових інструментів розвитку експорту, здійснення страхування експортних кредитів від комерційних і некомерційних ризиків та надання гарантій.

На сьогоднішній день подібні агентства функціонують в більш ніж 70 країнах світу, у тому числі майже у всіх країнах Східної Європи (Польщі, Чехії, Угорщині, Болгарії, Словаччині, Румунії, Словенії, Хорватії), а також країнах Балтики (Литві, Естонії) [4].

Україна на відміну від усіх головних торгових конкурентів (Росія, країни ЄС, Центральної і Східної Європи) не має власної системи страхування і гарантування експортних кредитів і, таким чином, не може стимулювати експорт високотехнологічної продукції на умовах відстрочки платежів. Це робить продукцію вітчизняного машинобудівного комплексу неконкурентоспроможною на світових ринках і у міжнародних тендерах і не дає можливості банкам і підприємствам експортувати українську продукцію шляхом надання товарних кредитів з боку України.

Усі ЕКА керуються у своїй діяльності міжнародними правилами і принципами, головні з яких закріплені, так званим Консенсусом (рекомендації щодо надання та страхування експортних кредитів, що офіційно підтримуються державою) країн-членів Організації Економічного Співробітництва та Розвитку (ОЕСР), а також договорами порозуміння Бернського Союзу. Ці правила є офіційно визнаними Світовою Організацією Торгівлі (СОТ) правилами державної підтримки кредитування і страхування експорту на основі залучення бюджетних коштів.

Система страхування експортних кредитів є важливим чинником

стимулювання експортної діяльності та діє у багатьох країнах світу за безпосередньої участі та підтримки держави. Розробка проекту Закону України «Про експортне страхування та кредитування» [6] обумовлена необхідністю нових державних підходів щодо забезпечення підтримки експортних операцій через товарне кредитування, лізинг, експорт інвестицій і технологій.

Список використаної літератури

1. Архипов А.П., Прокопович О.П. О страховании рисков внешнеторговой деятельности // Финансы, 2004. – № 2. – С. 35-39.
2. Белінська Я.В. Державна підтримка експорту: зарубіжний досвід: уроки для України // Стратегічні пріоритети. – 2008 р. – №3(8). – С. 120-131.
3. Дідківський М.І. Зовнішньоекономічна діяльність підприємства // Навчальний посібник. – К.: Знання, 2006. – 462 с.
4. Кравченко М.И. Некоторые аспекты финансирования внешнеэкономической деятельности // Проблемы развития внешнеэкономических связей и привлечения иностранных инвестиций: региональный аспект. Донецкий государственный университет. – ООО «Лебедь», КЛ «Регион», Донецк – 2008. – С. 149-151
5. Шнипко О.С. Экспортно-импортна-політика в умовах глобалізації // Фінанси України. – 2002. – №5. – С.9-19
6. Проект закону України «Про експортне страхування та кредитування» від 3.03.2009 № 4145// <http://ukrexport.gov.ua/ukr/zed/strategy/ukr/4611.html>. – Назва з екрану.

Тетяна МАМАТОВА

*д.держ.упр., доц., професор
кафедри менеджменту
та управління проектами
ДРІДУ НАДУ*

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ: СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ ЗАСТОСУВАННЯ МІЖНАРОДНОГО ДОСВІДУ

На думку багатьох дослідників, найбільш розвинені країни світу наприкінці ХХ ст. поставили собі за мету прискорений перехід до нового етапу розвитку людства – інформаційного суспільства. Інформаційне суспільство дозволяє найбільш ефективно і в стислі терміни:

– підвищити національну конкурентоспроможність за рахунок розвитку людського потенціалу, насамперед у високоінтелектуальних сферах праці;

– підвищити якість життя громадян за рахунок економічного зростання, надання рівного якісного доступу до інформації, освіти, послуг

закладів охорони здоров'я та адміністративних послуг органів державної влади і місцевого самоврядування, створення нових робочих місць і розширення можливостей щодо працевлаштування населення, підвищення соціального захисту вразливих верств населення (зокрема, людей, що потребують соціальної допомоги та реабілітації) завдяки широкому використанню інформаційно-комунікаційних технологій;

– сприяти становленню відкритого демократичного суспільства, яке гарантуватиме дотримання конституційних прав громадян щодо участі у суспільному житті, прийнятті відповідних рішень органами державної влади та органами місцевого самоврядування [5].

Інформаційне суспільство суттєво змінює традиційні уявлення про працю, освіту, культуру, спілкування, соціально-політичне життя. Сьогодні якнайшвидше впровадження тих або інших рис інформаційного суспільства в теперішню суспільно-економічну систему – головне завдання політичних і професійних еліт розвинених країн. При цьому нагальною проблемою стає так званий «цифровий розрив» (інформаційна нерівність) – розрив у можливостях і способі життя як між державами, що будують інформаційне суспільство, так і між громадянами цих держав. Передові країни світу мають затверджені на офіційному рівні національні стратегії побудови інформаційного суспільства [5].

Одним з викликів інформаційного суспільства є розвиток електронного урядування. Електронне урядування (е-урядування) – це форма організації державного управління, яка за рахунок широкого застосування інформаційно-комунікаційних технологій сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, наданню в дистанційному режимі комплексу державних послуг для людини та громадянина, суспільства, держави та бізнесу (користувачі) [2].

Впровадження електронного урядування передбачає реалізацію комплексного та індивідуалізованого підходу до надання державних послуг користувачам з одночасним усуненням їх від безпосереднього контакту з державними службовцями (деперсоніфікація). Електронне урядування є одним з визначальних факторів та каталізатором адміністративної реформи, трансформаційних перетворень в діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування та їх взаємодії з користувачами та власними співробітниками.

Упродовж останніх років в Україні здійснюються цілеспрямовані заходи з розбудови інформаційного суспільства. За даними Всесвітнього економічного форуму, який відбувся в Давосі (Швейцарія), рейтинг України за індексами, що стосуються інформаційно-комунікаційних технологій в порівнянні із сукупною кількістю країн становить [1]:

– глобальний індекс конкурентоспроможності 2010–2011 (WEF Global Competitiveness Index) 89 місце із 139 країн;

– індекс технологічної готовності 2010–2011 (WEF Technological Readiness Index) 83 місце із 139 країн;

– індекс мережевої готовності 2010–2011 (WEF Networked Readiness Index) 90 місце із 138 країн;

– готовність уряду (Government readiness) 122 місце із 138 країн;

– використання урядом (Government usage) 75 місце із 138 країн;

– рейтинг за електронною готовністю 2010 (EIU eReadiness Ranking) 64 місце із 70 країн;

– індекс електронного уряду ООН 2010 (UN e-Government Index) 54 місце із 192 країн.

Нормативно-правове регулювання електронного урядування на сьогодні включає достатньо великий перелік документів, зокрема закони України: «Про національну програму інформатизації», «Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки», «Про електронний цифровий підпис», «Про електронні документи та електронний документообіг», «Про інформацію», «Про захист інформації в автоматизованих системах», «Про державну таємницю», «Про телекомунікації», «Про Національний архівний фонд та архівні установи», «Про захист персональних даних», «Про доступ до публічної інформації».

Перелічені документи фрагментарно торкаються питань електронного урядування. Зокрема не існує спеціалізованих документів, які закладають концепцію та стратегію розвитку електронного урядування. Потребують розробки Закони України «Про персональні дані», «Про державні послуги», «Про електронну комерцію» [4].

У підготовленому Кабінетом Міністрів України проекті Доповіді про стан інформатизації та розвиток інформаційного суспільства в Україні за 2011 рік зазначається, що на даний час законодавча база ще є недосконалою: неповною, недостатньо узгодженою та нечіткою, що, як наслідок, стало однією з основних причин несумісності систем електронного документообігу, що впроваджені в різних органах влади та місцевого самоврядування. Невирішеними залишаються проблеми інтегрованості дій органів державної влади та місцевого самоврядування, матеріального забезпечення тощо [1].

З огляду на те, що в Україні вже існує багато прикладів успішного застосування в органах державної влади та місцевого самоврядування одного з елементів сучасного управління на основі якості – систем управління якістю відповідно до вимог міжнародного стандарту ISO 9001, доцільним є також впровадження елементів інтегрованої системи управління на платформі існуючих систем управління якістю як складової нормативного регулювання [3]. На нашу думку, найбільшу увагу необхідно приділити вивченню можливостей інтеграції до існуючих систем управління органів державної влади та місцевого самоврядування систем управління ІТ-сервісами на основі ISO 20000 та систем менеджменту інформаційної безпеки відповідно до вимог ISO/IEC 27001.

Список використаної літератури

1. Доповідь про стан інформатизації та розвиток інформаційного суспільства в Україні за 2011 рік: проект / Кабінет Міністрів України. – Режим доступу: dki.org.ua/files/report2011.doc. – Назва з екрану.
2. Концепція розвитку електронного урядування в Україні / Фонд Відродження; за ред. А.І. Семенченко. – К., 2009. – 15 с. – Режим доступу: dki.org.ua/files/Concept-E-Government.doc. – Назва з екрану.
3. Маматов В. П. Управління інформаційною безпекою при наданні публічних послуг / В. П. Маматов, Т. В. Маматова, О. В. Бортнік // Стратегія якості в промисловості та освіті: матер. VII міжнарод. конф., 3–10 июня. 2011 г., Варна, Болгарія. – В 3-х т. / сост. Т. С. Хохлова, В. А. Хохлов, Ю. А. Ступак; ДІПОпром; ТУ-Варна. – Т. III. – Д.; Варна: Спец. вып. міжнарод. науч. журн. Acta Universitatis Pontica Euxinus, 2011. – С. 616 – 619.
4. Марушевський Л. Стан, проблеми та перспектив електронного урядування в Україні: презентація творчої роботи / Л. Марушевський. – Режим доступу: kds.org.ua/sites/default/files/Presentation_2.ppt. – Назва з екрану.
5. Про невідкладні заходи щодо розвитку інформаційного суспільства в Україні. Настанови кандидатам у Президенти України / Громадська рада з питань інформаційно-комунікаційних технологій; вид. третє, оновл. та доповн. – Режим доступу: http://ict-forum.org.ua/files/White_Report_2009.doc. – Назва з екрану.

Анна ПАВЛІЧЕНКО

слухач факультету державного
управління ДРІДУ НАДУ

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Зважаючи на розвиток науки управління, модель управління еволюціонувала. Проте досі у вітчизняній науці не достатньо дослідженим залишається питання про співвіднесення поняття «державне управління» та «публічне управління». Необхідно розкрити поняття публічного управління та визначити основні чинники, що вплинули на його появу.

«Публічне управління – це пошук у найкращий спосіб використання ресурсів задля досягнення пріоритетних цілей державної політики» – Кілінг [2, с. 15]. Поява нової форми управління у публічній сфері була спричинена потребою модернізувати організаційні структури і процедури, які вони використовують, для того, щоб усі інституції публічної сфери працювали краще. Публічне управління стосується ефективного функціонування всієї системи політичних інституцій.

Для того щоб якнайкраще розкрити зміст поняття «публічне управління», звернемося до етимології слів «публічний» та «управління». Поняття «публічний» походить від латинського слова *publicus*–

суспільний, народний. «Новий тлумачний словник української мови» подає кілька значень слова «публічний»: 1. Який відбувається в присутності публіки, людей; прилюдний, привселюдний, гласний, відкритий. 2. Призначений для широкого відвідування, користування; громадський, загальний, загальнодоступний. 3. Стосується публіки [7, с. 843].

Етимологія слова «управління» чи його синоніма, запозиченого з англійської мови, – «менеджмент» вказує на те, що в обох випадках йдеться про вміння управляти. Англійське слово *to manage* (управляти) походить від латинського слова *manus* (рука). У «Новому тлумачному словнику української мови» слово «управляти» має таке тлумачення: 1. Спрямовувати діяльність, роботу кого-, чого-небудь; бути на чолі когось, чогось; керувати. 2. Користуючись кермом та іншими регулюючими пристроями, спрямовувати рух, хід, роботу чого-небудь; спрямовувати хід якогось процесу, впливати на розвиток, стан чого-небудь [7, с. 642].

В Україні використовується термін «державне управління», який не є точним відповідником терміна «публічне управління». В законодавстві нашої країни зустрічається термін «публічна служба», відповідно до статті 3 Кодексу адміністративного судочинства України: «публічна служба – діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, дипломатична служба, інша державна служба, служба в органах влади АР Крим, органах місцевого самоврядування [1, с. 1].

Звернемося до визначення державного управління, яке подає «Енциклопедичний словник з державного управління», що був опублікований у 2010 р.: «Державне управління – діяльність держави (органів державної влади), спрямована на створення умов для якнайповнішої реалізації функцій держави, основних прав і свобод громадян, узгодження різноманітних груп інтересів у суспільстві та між державою і суспільством, забезпечення суспільного розвитку відповідними ресурсами» [6, с. 150]. Вважається, що основними рисами державного управління є його владний характер, витоками якого є державна воля та поширеність на все суспільство [6, с. 11]. Трактують державного управління як владного впливу держави на суспільну систему є найкращою ілюстрацією того, як в Україні сприймається та розуміється значення терміна «державне управління». Ключовим аспектом державного управління є держава, у той час як ключовим аспектом публічного управління є народ.

Отже, сьогоденне розуміння сутності державного управління є досить наближеним до розуміння сутності публічного управління. Доктор наук з державного управління В.Д. Бакуменко стверджує, що «розуміння сутності державного управління зазнало еволюції внаслідок розвитку демократії та громадянського суспільства у світі та зокрема в Україні. Від так сьогодні аспект взаємодії держави і громадянського суспільства в державному управлінні є дуже важливим на відміну від традиційного бачення державного управління як організуючого і регулюючого впливу

держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її упорядкування, зберігання або перетворення, що спирається на її владну силу» [5, с. 150]. Зважаючи на вищезазначене, можемо констатувати, що новий зміст, що вкладається у термін «державне управління», є наближеним до змісту, що вкладається у такий новий термін, як «публічне управління».

Список використаних джерел

1. Кодексу адміністративного судочинства України № 2747-IV від 06.07.2005 // Відом. Верховної Ради України. – 2005. – ст. 446.
2. Keeling D. Management in Government / D. Keeling (1972), London: Allen & Unwin.
3. Бакуменко В.Д. Теоретичні та організаційні засади державного управління: навч. посіб. / В.Д. Бакуменко, П.І. Надолішній. – К.: Міленіум, 2003. – 256 с.
4. Державне управління: навч. посіб. / А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський, А.Ю. Васіна, Л.Ю. Гордієнко; за ред. А.Ф. Мельник. – К.: Знання-Прес, 2003. – 343 с.
5. Державне управління: словник-довідник / уклад.: В.Д. Бакуменко (кер. творчого кол.), Д.О. Безносенко, І.М. Варзар та ін.; за заг. ред. В.М. Князева, В.Д. Бакуменка. – К.: Вид-во УАДУ, 2002. – 228 с.
6. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад.: Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін.; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трощинського, Ю.П. Сурміна. – К.: НАДУ, 2010. – 820 с.
7. Етимологічний словник української мови: у 7 т. / ред. кол.: О.С. Мельничук (голов. ред. та ін.); уклад. Р.В. Болдирев та ін., ред. тому 6 В.Т. Коломієць, В.Г. Скляренко). – К.: Наук.думка, 1983. – Т. 4. – Н-П. – 2008. – 656 с.

Юлія ПОПОВИЧ

*аспірант кафедри філософії, соціології
державного управління ДРІДУ НАДУ*

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ ОХОРОНИ ДОВКІЛЛЯ: МІЖНАРОДНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

З давніх часів людство виявило можливість впливати на стан довкілля як на локальному, так і на глобальному рівнях. На кожній стадії соціально-економічного і технологічного розвитку створювалися нові можливості для використання природних ресурсів, які мали на меті полегшити існування людини, створити нові умови природокористування.

Протягом століть виробилося три схеми поведінки людини перед потенційними загрозами – це пристосування, яке веде за собою культурні й екологічні зміни в суспільстві; врегулювання, коли основні дії спрямовані на подолання конкретних негативних наслідків; попередження,

превентивні дії, що націлені не на боротьбу з наслідками, а на їх запобігання [1, с. 52].

До кінця 60-х рр. жодна з європейських країн не мала чіткої політики стосовно довкілля. Студентські заворушення у Франції та Німеччині в травні 1968 року, Конференція ООН про довкілля людини, яка відбулася в Стокгольмі в червні 1972 року, та опублікування в той же період доповіді Римського клубу про «межі зростання» привернули громадську думку Європи до екологічних проблем економічного розвитку й поставили під сумнів ієрархію цінностей, виплекану суспільством споживання [5, с. 145]. Починаючи з ХХ ст. екологічна проблема стає дуже гострою глобальною проблемою. Її актуальність визнається країнами усього світу. На думку В. Лозо [2, с. 124], найбільш інтенсивно національне і міжнародно-правове регулювання охорони довкілля здійснюється на європейському континенті. Найуспішніше екологічна проблема вирішується в умовах європейської інтеграції. Без сумніву цей державно-правовий досвід особливо актуальний для України.

Процес, за допомогою якого політика в сфері охорони довкілля була передана під юрисдикцію ЄС, підкреслює роль, що її відіграють політичні особливості в політичній галузі, яка порівняно недавно з'явилася на порядку денному політики більшості урядів. Однак після Стокгольмської конференції з питань середовища людини керівники держав та урядів у 1973 році вирішили вивести Співтовариство на дану політичну арену, використовуючи при цьому статтю 235 (нинішня 308) (ЄЕС), згідно з якою Співтовариству надано було право втручатися в ті галузі, які не були явно відображені в тексті Римського договору. Оскільки політичне значення сфери охорони довкілля дедалі збільшувалося, особливо в державах, ринки яких мали важливе значення, зокрема у Німеччині, ЄЕС було уповноважене втручатися у цю нову політичну сферу навіть без явного відображення цих повноважень у тексті Договору. Це був незвичайний крок для вищого політичного керівництва держав-членів, однак він показує, наскільки чутливою до домінуючих політичних віянь може бути сфера охорони довкілля [6, с. 443].

Конференція глав держав та урядів 1972 року в Парижі відкрила дорогу до реалізації спільної політики із захисту довкілля. Комісія взялась до роботи й підготувала широкомасштабні програми дій для зменшення рівня забруднення та незручностей і для управління ресурсами довкілля. У рекордний, як для союзних стандартів, час Спільнота вжила багато конкретних заходів. Це доводить, що коли є тиск громадської думки, політична воля та немає глибоко вкорінених національних політик, європейські інституції здатні провадити законотвірчу роботу, яку можна порівняти з такою ж діяльністю окремої держави [5, с. 146].

Професор В. Костицький зазначає, що Конституція України заклала принципи діяльності держави, спрямовані на стимулювання ефективного природокористування, охорони довкілля та утвердження екологічної безпеки. Основний Закон України виходить із гуманістичних та правових засад, згідно з якими людина, її життя і здоров'я, честь, гідність, недоторканість і

безпеку визнаються у державі найвищою соціальною цінністю (ст. 3). Тому права і обов'язки людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, яка бере на себе відповідальність перед громадянином за свої дії. Визнається, що головним обов'язком держави є утвердження і збереження прав і свобод людини (ч. 2 ст. 3) [3, с. 49].

На думку професора В. Лозанського [4, с. 79] в Україні багато екологічних законів і підзаконних актів застаріло і не відповідають світовому рівню. Тому нормативно-правові акти, які в нашій країні належать до сфери екологічного законодавства, потребують докорінних змін з врахуванням необхідності їх адаптації до найбільш досконалого на даний час законодавства ЄС.

До конкретних недоліків чинних екологічних законів України на думку В. Лозанського слід віднести [4, с. 79]: декларативність їх норм, які у більшості випадків не мають прямої дії та дотримання яких дуже рідко вдається проконтролювати; делегування прийняття цих норм на рівень органів виконавчої влади, які часто роблять це вкрай недосконало; незабезпеченість чинним законодавством повсякденного суворого дотримання основних норм правових принципів охорони довкілля, викладених у ст. 3 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», зокрема щодо пріоритетності вимог екологічної безпеки, обов'язковості додержання екологічних стандартів, нормативів та лімітів при здійсненні господарської, управлінської та іншої діяльності, гарантування екологічного безпечного середовища для життя і здоров'я людей; відсутність встановлених законом екологічних стандартів та цілей якості компонентів довкілля: атмосферного повітря, вод, ґрунтів; відсутність визначених у часі законодавчих вимог щодо постійного покращення стану всіх компонентів довкілля, а також заборони його погіршення; правову недосконалість системи регулювання допустимого тиску підприємств на стан довкілля, яке не спирається на сучасні досягнення у галузі інтегрованого управління, зокрема на обов'язкове застосування найкращих доступних технічних рішень або методів з видачею єдиного дозволу на природокористування; невизначеність у законі пріоритетних і пріоритетних небезпечних речовин, зменшення рівня та припинення забрудненості якими на зразок країн ЄС повинно регулюватись і стимулюватись у першу чергу; «білі плями» у законодавстві, зокрема, стосовно басейнового управління природними водами, впровадження на підприємствах прогресивних систем екологічного менеджменту (керування), екологічної паспортизації підприємств та ін.; розпорошеність функцій моніторингу довкілля між великою кількістю суб'єктів системи моніторингу, що сприяє їх поганій координованості та безвідповідальності під час прийняття рішень щодо раціонального використання доступних для проведення моніторингу ресурсів.

Отже, застарілість екологічного законодавства і створеної на його основі нормативної і методичної бази екологічного управління завдає

шкоди підвищенню ефективності правового, адміністративного, економічного і технічного регулювання у галузі охорони довкілля та вкрай утруднює результативну діяльність державних органів охорони навколишнього природного середовища [4, с. 80].

Екологічна програма Європейського Союзу нині спрямована на ідею стабільного розвитку, що враховує сучасні потреби, не ризикуючи можливостями розвитку наступних поколінь. Це означає, що короткострокові економічні цілі, що їх досягатимуть за рахунок довкілля, мають бути замінені стійкішою моделлю економічного та соціального розвитку, яка може стати основою для більшої ефективності та конкурентності як на рівні Союзу, так і на рівні міжнародному [5, с. 146].

Взаємозалежність усіх країн світу в сфері довкілля особливо проявляється стосовно парникового ефекту та його кліматичних наслідків для планети. Союз налаштований на досягнення цілей, визначених на 2008 – 2012 рр. стосовно викидів газів, які призводять до виникнення парникового ефекту, але зменшення на 8 %, визначене Кіотським протоколом, вимагатиме від держав-членів суттєвих зусиль. Однак ЄС не може на одинці боротися з феноменом парникового ефекту. Він мусить закликати інші промислові країни дотримуватися стандартів, узгоджених на міжнародних форумах. Він має також взяти на себе ініціативу закликати держави до міжнародного управління в сфері довкілля, яке ґрунтується на повноцінній міжнародній, регіональній, субрегіональній і національній архітектурі, очолюваній Світовою організацією з довкілля, здатною відповідати на виклики сьогодення [5, с. 154 – 155].

Глобальний характер екологічних проблем зумовлює масштаби міжнародної співпраці в сфері охорони довкілля. Слід зазначити, що Міністерство екології та природних ресурсів за інтенсивністю міжнародних контактів впритул наближається до Міністерства закордонних справ, відповідаючи за імплементацію в Україні більше, ніж тридцять ратифікованих нею міжнародних угод.

Отже, в практиці державного природоохоронного регулювання варто було б звернути особливу увагу на відповідну політику зарубіжних країн, а саме країн-членів ЄС. На нашу думку, слід добре вивчити досвід міжнародно-правового регулювання екологічною діяльністю з метою імплементації позитивних важелів, механізмів та інструментів в даному напрямку державного управління.

Список використаної літератури

1. Карнаухова А. Екологічна дипломатія набирає вагу / А. Карнаухова // Політика і час : сусп.-політ. журнал. – № 6. – К. : «Літопис-XX», 2006. – С. 49 – 55.
2. Лозо В. Етапи розвитку правових основ екологічної стратегії Європейського союзу / В. Лозо // Вісник Академії правових наук України. – № 1(36). – Х. : «Право», 2004. – С. 124 – 138.
3. Костицький В. Конституційне регулювання охорони довкілля:

український та світовий досвід / В. Костицький // Право України, 2003. – № 10. – С. 49 – 55.

4. Лозанський В. Правове забезпечення екологічного управління в Україні та перспективи його покращення / В. Лозанський // Право України, 2007. – № 9. – С. 79 – 81.

5. Буряк П. Ю., Гупало О. Г. Європейська інтеграція і глобальні проблеми сучасності: навч. посіб. / П. Ю. Буряк, О. Г. Гупало. – К. : «Хай-Тек Прес», 2007. – 336 с.

6. Волес В., Волес Г. Творення політики в Європейському Союзі ; пер. з англ. Р. Ткачук / В. Волес, Г. Волес. – К. : Вид-во Соломії Павличко «Основи», 2004. – 871 с.

Ольга ПУШКАР

*здобувач кафедри права
та європейської інтеграції
ДРІДУ НАДУ*

МЕХАНІЗМИ ДЕМОКРАТИЧНОГО СУДОВОГО КОНТРОЛЮ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

З ратифікацією Україною Європейської Конвенції і відповідних протоколів до неї міжнародні правові норми цих документів відповідно до ст. 9 Конституції України повинні розглядатися як складова частина норм національного законодавства України. Норма ст. 6 цієї Конвенції про те, що кожний при вирішенні спору щодо його цивільних прав та обов'язків або при встановленні обґрунтованості будь-якого кримінального обвинувачення, висунутого проти нього, має право на справедливий і відкритий розгляд протягом розумного терміну незалежним і неупередженим судом, створеним на підставі закону, визначає вельми важливу роль суду в захисті прав і свобод кожного і це відображено як в Основному законі України, так і в інших нормативно-правових актах держави. Загальновизнано, що у системі публічного управління серед конституційних гарантій прав і свобод людини і громадянина особлива роль відводиться судовому контролю за публічним управлінням. Результатом багаторічної роботи щодо розробки адміністративно-процесуальних норм стало прийняття 6 липня 2005 р. Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС) [1]. Уже сама назва Кодексу відображає теоретико-правову концепцію, що активно розвивалася протягом останнього десятиріччя у вигляді форм і засобів функціонування адміністративної юстиції, зокрема, адміністративного процесу як складного судового явища. Йдеться про наявні у ньому складові: адміністративне судочинство, адміністративне провадження (за складами адміністративних правопорушень) та адміністративно-процесуальний розгляд справ.

Отже, в системі публічного управління адміністративне судочинство

є формою позовного здійснення правосуддя і полягає у всебічному, повному, об'єктивному розгляді та вирішенні адміністративними судами в стадійному порядку, визначеному нормами Кодексу адміністративного судочинства України, адміністративно-правових спорів, що виникають між фізичними та юридичними особами, з одного боку, та суб'єктом владних повноважень (органом державної влади, органом місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами) – з іншого, з метою захисту прав та свобод фізичних осіб, прав і законних інтересів юридичних осіб, здійснення контролю у сфері публічно-правових відносин. Сучасні наукові уявлення про адміністративне судочинство відрізняються від традиційних концепцій адміністративної юстиції, яка становить фундамент юридичної ваги у структурі адміністративного процесу. На відміну від позиції російських вчених, які досліджують проблеми адміністративної юстиції, українська наукова школа розрізняє вказані категорії, оскільки головний зміст і завдання адміністративного судочинства – забезпечити дотримання принципу верховенства права у відносинах між публічними органами державної влади та місцевого самоврядування з людиною і громадянином, при цьому враховувати міжнародні зобов'язання України та практику Європейського суду з прав людини. Нормативні положення Конституції України про здійснення судової влади за допомогою адміністративного судочинства є конституційно-правовим базисом, на основі якого відбуватиметься формування адміністративної юстиції в Україні як організаційно-правової форми здійснення права на судовий захист незалежним і неупередженим судом.

Перед адміністративним судочинством постають завдання, що пов'язані не лише зі здійсненням основних функцій по захисту прав фізичних та юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин, але й по зміні ставлення громадян до захисту своїх прав в судовому порядку, реальності захисту осіб від неправомірних рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень. Досягти таких цілей можна лише при злагодженій та чітко врегульованій процесуальній діяльності, побудованій на принципах судочинства, результатом якої буде забезпечення законності в сфері публічно-владних відносин і захист прав та законних інтересів фізичних і юридичних осіб.

Належний судовий контроль у сфері державного управління та місцевого самоврядування повинні забезпечити органи судової влади. Важливою гарантією реалізації конституційного принципу відповідальності держави за свою діяльність перед людиною є право кожного оскаржувати в суді рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. І вирішальну роль у забезпеченні законності, захисту порушених прав і свобод людини і громадянина у сфері адміністративно-правових відносин має відігравати адміністративна юстиція.

Сучасний стан правового регулювання суспільних відносин у сфері

судового захисту прав людини і громадянина від незаконних рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб визначається наявністю норм Конституції України та Цивільного процесуального кодексу України, що встановлюють права громадян на судові оскарження. Право на доступ до правосуддя та справедливий судовий розгляд у розумні терміни є однією з основних ознак кожної правової держави. Для адміністративного судочинства цілком зрозумілою є спрямованість принципів на виконання основного завдання – захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин. Разом з тим, лише через накопичення та аналіз судової практики можливо оцінити весь потенціал принципів адміністративного судочинства, найкращим чином його використати. Сучасна класифікація принципів адміністративного судочинства сприймає їх як принципи, що відображають сутність адміністративного судочинства як форми здійснення правосуддя (верховенство права, законність, поділ влади, незалежність суддів); принципи, що відображають сутність адміністративного судочинства як процесу з його окремими самостійними стадіями, такі принципи відображають сам хід судочинства (правова рівність, доступність та гарантованість судового захисту, мова судочинства, гласність судового процесу та його повне фіксування технічними засобами, диспозитивність, змагальність, активна роль суду, офіційність, швидкість розгляду адміністративних справ, обов'язковість судових рішень, апеляційне та касаційне оскарження). Така класифікація дозволяє простежити послідовність дії принципів адміністративного судочинства, їх реального втілення на різних стадіях процесу. Наведена класифікація дозволяє також поділити принципи, по-перше, на загальні та спеціальні, а, по-друге, спеціальні принципи розташувати залежно від стадій процесу, де їх прояв є більш вагомим.

1. Кодекс адміністративного судочинства України // Відом. Верховної Ради. – 2005. – № 35–36. – Ст. 446

Тетяна РЯБЧУК
слухач НАДУ

ОКРЕМІ ПРАВОВІ АСПЕКТИ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА

Державно-приватне партнерство – система відносин між державними (держава Україна, АРК, територіальні громади в особі відповідних органів державної влади й органів місцевого самоврядування) та приватними (юридичні особи та фізичні особи-підприємці) партнерами, побудована на принципах рівності партнерів та узгодженості їх інтересів, за реалізації яких можливості обох партнерів

об'єднуються, з відповідним розподілом ризиків, відповідальності й отримання позитивного кінцевого результату для взаємовигідної співпраці на довгостроковій основі [1]. В.А. Міхеев дає своє тлумачення ДПП як системи співробітництва приватного сектора, підприємств і організацій бізнесу з державними установами, а також регіональних корпорацій з державними підприємствами, установами, спрямованого на досягнення загальних економічних цілей, на вирішення актуальних соціально-економічних завдань [2].

Вагомий внесок у дослідження проблем розвитку публічно-приватного партнерства зробили такі науковці, як В.Г. Варнавський, М.В. Вилисов, І.В. Запатріна, Л.І. Федулова та ін. Здобутки вітчизняних с зарубіжних учених стали підґрунтям для подальших удосконалень публічно-приватного партнерства в Україні. У працях цих науковців досліджувалися форми державно-приватного партнерства, які розглядаються багатьма з них як нова технологія розвитку економіки [3; с. 5]

Законодавчою основою розвитку публічно-приватного співробітництва в Україні є сукупність нормативно-правових актів, що охоплюють широке коло соціально-економічних аспектів. Серед них визначальними є норми Цивільного, Господарського, Земельного кодексів України, Законів України «Про державно-приватне партнерство», «Про концесії», «Про угоди про розподіл продукції», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», «Про житлово-комунальні послуги», Концепція розвитку державно-приватного партнерства у житлово-комунальному господарстві та ін. [4].

Законом України «Про державно-приватне партнерство», прийнятим Верховною Радою України 01.07.2010 р., визначаються правові, економічні та організаційні засади взаємодії державних та приватних партнерів, а також встановлюються гарантії дотримання прав та інтересів держави та бізнесу як суб'єктів такого партнерства. Законодавчо затверджено порядок організації регулюючої діяльності держави у сфері партнерства з приватним бізнесом, що створює підґрунтя для формування дієвої прозорої системи взаємодії держави і бізнесу з урахуванням соціального виміру. Ще одним з найважливіших аспектів, згідно із Законом, є практичний розподіл численних ризиків між сторонами партнерства при визнанні рівності приватного партнера та держави, що відповідає практиці розвинутих країн-членів Європейського Союзу, інтеграція до якого є одним із зовнішньополітичних пріоритетів України. Усі ці елементи покликані створити дієвий механізм системної співпраці держави та бізнесу з урахуванням соціальної складової. Передбачено конкурсний відбір приватних партнерів до участі в проектах ДПП та обов'язкова оцінка економічних, соціальних та екологічних аспектів реалізації кожного такого проекту. За умови об'єктивної оцінки всіх цих параметрів це дозволить мінімізувати ризики, пов'язані з реалізацією проектів державно-приватного партнерства. Важливою нормою закону є

зобов'язання держави компенсувати втрати приватного інвестора у випадку, якщо ціни (тарифи) на послуги, що надаються в рамках здійснення ДПП є об'єктом державного регулювання. Таким чином, номінально, закон вирішує проблему залучення приватного капіталу до галузей, ціни на продукцію яких регулюються державою (наприклад, генерація та розподілення електроенергії, ЖКГ тощо), і які через це тривалий час були фактично закритими для приватних інвестицій. [4; с.3].

Співпраця влади і бізнесу в Україні також ускладнюється через відсутність повної системи законодавчої бази, відсутність фінансових стимулів для приватних партнерів брати участь у проекті. Хоча правові основи для розвитку ДПП в Україні були закладені ще з 1999 р. прийняттям таких законів, як: «Про концесії», «Про угоди про розподіл продукції», «Про оренду державного та комунального майна» та ін.

Законодавством не передбачена можливість отримання державних та місцевих гарантій для інфраструктурних проектів, які реалізуються комунальними підприємствами обласного підпорядкування, тобто саме для тих підприємств, що є найбільш фінансово потужними. Крім того, українське законодавство розглядає ДПП, обмежуючись лише формою договору між державою та приватним сектором (договір концесії, оренди державного майна, лізингу, угод про розподіл продукції чи управління державним майном), а країни Європи давно вже використовують кластери – як організаційні об'єднання державного та приватного партнерства за участі фінансових установ із правом випуску фінансових інструментів (наприклад, облігацій). Запровадження ДПП передбачає розширення конкурентного сектора, надання кращих можливостей для мобілізації коштів на масштабні інвестиційні проекти, ефективний розвиток чи модернізацію інфраструктури. [5; с.278].

На думку І.В. Запатріної, декларативними нормами Закону України «Про державно-приватне партнерство» є наступні: державна підтримка здійснення ДПП (може надаватися); приватний партнер має право на відшкодування своїх втрат внаслідок економічно необґрунтованих тарифів у порядку, встановленому законодавством; збитки, завдані приватним партнерам внаслідок прийняття рішень органами державної влади та місцевого самоврядування підлягають відшкодуванню у повному обсязі у порядку, встановленому законодавством.

Інші проблемні питання Закону «Про державно-приватне партнерство»: проведення державних закупівель у рамках ДПП відповідно до українського законодавства; гарантії прав приватних партнерів (не розповсюджуються на випадок змін законодавства з питань стандартів якості товарів/послуг, податкового, валютного, митного законодавства, законодавства з питань ліцензування та іншого законодавства, що регулює правовідносини, в яких не діють принципи рівності сторін (державного та приватного партнерів)); Відсутність громадського (суспільного) контролю. [8]

У національній доповіді державного комітету України з питань

регуляторної політики та підприємництва зазначено, що основними перешкодами у створенні та функціонуванні державно-приватного партнерства є:

- недосконалість законодавчої бази для створення та функціонування ДПП; недосконалість регуляторної політики (оподаткування, тарифи, дозвільна система, контролюючі органи, непрозорість тощо)

- нестабільність регуляторного середовища, в якому реалізовується ДПП;

- відсутність політичної волі відповідного органу влади щодо ініціювання та впровадження партнерства;

- негативна оцінка проекту з боку зацікавлених сторін (місцевих громад, бізнесу, громадських організацій);

- значне підвищення ризиків для довкілля;

- нераціональний розподіл функцій і ризиків в ході створення партнерства.

Варнавський В.Г. вважає, що недоліки законодавчої бази у сфері державно-приватного партнерства полягають у відсутності: чіткого визначення державної політики щодо відносин між державою та приватним інвестором при реалізації суспільно важливих для держави проектів; визначення державно-приватного партнерства як особливого виду взаємовідносин між державою та приватним сектором та повноважень відповідних органів влади та органів місцевого самоврядування вступати в такі відносини; законодавчо визначених принципів та критеріїв обрання приватних партнерів для реалізації проектів державно-приватного партнерства; забезпечення захисту інвестицій приватного партнера та їх фінансової окупності; стимулювання відносин державно-приватного партнерства тощо [6].

Наша держава здійснює лише перші кроки у розвитку державно-приватного партнерства: схвалено рамковий закон про державно-приватне партнерство, концепція розвитку державно-приватного партнерства у житлово-комунальному господарстві, розробляються процедури ініціювання та реалізації таких проектів, здійснюються спроби реалізувати такі проекти.

Необхідно відпрацювати нормативно-правову та договірну базу здійснення державно-приватного партнерства, визначити структуровані та прозорі тендерні процедури, нормативно закріпити стандарти якості послуг, процедури моніторингу за діяльністю приватного партнера. Актуальним є визначення моделі ефективної системи мотивації й контролю в органах, відповідальних за реалізацію вказаного партнерства з боку держави, адаптація широко використовуваних у світі механізмів державно-приватного партнерства до умов України, розвиток інституційного середовища у цій сфері. Необхідно дослідити потенціал реалізації проектів на засадах державно-приватного партнерства в нашій країні та їх вплив на макроекономічні показники і поліпшення навколишнього середовища, проаналізувати економічну та соціальну

доцільність запровадження бюджетної підтримки та податкового стимулювання проектів, розглянути питання щодо можливості державного бюджету брати участь у фінансуванні проектів та визначити оптимальну структуру фінансування проектів державно-приватного партнерства.

Список використаних джерел

1. Про державно-приватне партнерства: Закон України // Електронний ресурс // Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>
2. Михеев В.А. Государственно-частное партнерство в реализации приоритетных национальных проектов / В.А. Михеев // Електронний ресурс. – Режим доступа: <http://viperson.ru/wind.php?ID=291211&soch=1>. – Название с экрана
3. Кушніренко О.М. Сутність державно-приватного партнерства та переваги його розвитку в Україні / О.М. Кушніренко // Електронний ресурс // Режим доступу: www.nbu.gov.ua/e-journals/NacGosp/2010/Kushnir.pdf. – Назва з екрану.
4. Державне регулювання підприємництва та соціально відповідального бізнесу: матеріали II Міжнароднаук.-прак. конф., 25 листопада 2010 р. / за заг.ред. д.е.н., проф. О.Ю. Амосова. – Х.: Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2010. – 216 с.
5. Бобко У.П. Державно-приватні партнерства в Україні та перспективи їх впровадження на прикладі підготовки до Євро-2012 // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. – 2011. – №1. – С. 278
6. Варнавский В. Г. Партнерство государства и частного сектора: формы, проекты, риски. // М., 2005.
7. Статівка А.М. Проблеми правового забезпечення публічно-приватного партнерства в інноваційній сфері / А.М. Статівка, І.А. Шуміло // Економіка та право. – 2009. – №2.
8. Офіційний веб-сайт центру розвитку публічно-приватного партнерства в Україні: <http://www.ukrppr.com>. – Назва з екрану.

Оксана СИРОТА

аспірант кафедри

економічної політики НАДУ

МЕХАНІЗМИ РЕАЛІЗАЦІЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ІННОВАЦІЙНО-ІНВЕСТИЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ

Геоелектронічні процеси, що відбуваються в світі, викликають необхідність активізації інтеграції національної економіки до світового господарства на основі впровадження інноваційних технологій, що вимагає чіткого управлінського підходу. Держава повинна створювати сприятливі умови для інноваційно-інвестиційної діяльності, формуючи

єдині цивілізовані правила і механізми, що зумовлюють розвиток усіх суб'єктів інноваційно-інвестиційної сфери.

Інноваційно-інвестиційна політика характеризується трьома основними рівнями: національним, регіональним і місцевим (локальним). Регіональний рівень державного управління переживає етап формування принципово нової схеми взаємин між центром і регіонами, тому дуже важливо розглянути питання щодо використання можливостей регіонів в активізації інноваційно-інвестиційної діяльності і становленні систем міжрегіональної взаємодії на користь інноваційного розвитку.

На регіональному та місцевому рівні у справі залучення інвестицій для розвитку інноваційної діяльності перешкоджають ряд факторів: нестабільна політична ситуація в країні; недосконале законодавство; втручання держави у бізнес; відсутність забезпечення державних гарантій для інвесторів; низька фінансова спроможність територіальних громад; обмеженість внутрішніх інвестиційних ресурсів; недостатній розвиток механізмів страхування фінансових ризиків потенційних інвесторів; недосконалість державної політики в галузі податків, залучення іноземних інвестицій, розвитку і розширення правової бази місцевого самоврядування, підтримки підприємництва тощо.

Державна стратегія регіонального розвитку України на період до 2015 р [3], розроблена відповідно до Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів», спрямована на вирішення комплексу цих проблем на підґрунті чіткого аналізу причин нерівномірності регіонального розвитку та виконання стратегічних завдань, основною метою яких є створення умов для підвищення конкурентоспроможності регіонів, забезпечення їх сталого розвитку на сучасній технологічній основі, високої продуктивності виробництва. Ці пріоритети були визнані головними у регіональних стратегіях соціально-економічного розвитку до 2015 року, прийнятих майже в усіх регіонах України.

Відповідно до статті 6 Закону України «Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні» середньострокові пріоритетні напрями регіонального рівня реалізуються шляхом формування та виконання регіональних, місцевих інноваційних програм та окремих інноваційних проектів [1]. Так, у більшості регіонах України обласними державними адміністраціями було розроблено та затверджено регіональні інноваційні програми, в яких стратегічною метою діяльності цих регіонів визначено формування інноваційно-інвестиційної моделі розвитку економіки.

Аналіз регіональних інноваційних програм та їх проектів доводить, що їх кількість є недостатньою, а всі діючі програми містять ряд недоліків, які повинні бути усунуті. «Ідеальна» програма на сьогодні може бути поєднанням окремих елементів програм різних регіонів та має включати:

- детальну характеристику економічного потенціалу регіону;
- детальну характеристику науково-технічного та інноваційного потенціалу;

- СВОТ аналіз стану і перспектив економічного, інноваційного та науково-технічного розвитку;
- фінансове забезпечення (розподіл фінансових джерел за роками і джерелами, та оптимальний приклад механізму залучення фінансових ресурсів для реалізації програм);
- показники ефективності програми (з розширеним переліком індикаторів);
- перелік заходів для реалізації програми та показники ефективності її реалізації [2, с.124].

Основною проблемою цих діючих програм та проектів є те, що зазвичай вони не містять практичних кроків, підкріплених фінансовими ресурсами та організаційними заходами. Проте, їх наявність безпосередньо підкреслює важливість створення інфраструктури для розвитку інноваційної діяльності.

Аналіз наявної в Україні інфраструктури інноваційної діяльності перш за все свідчить про її нерозвиненість, функціональну неповноту, неспроможність охопити усі ланки інноваційного процесу. Сформовано лише окремі елементи інноваційної інфраструктури, які нерівномірно розподілені по країні. Так, на сьогодні в Україні діє 8 технологічних парків, з яких 5 знаходяться у м. Києві, 16 інноваційних бізнес-інкубаторів, 11 спеціальних (вільних) економічних зон та запроваджено спеціальний режим інвестиційної діяльності на окремих територіях 9 регіонів, функціонують нечисленні консалтингові фірми та небанківські фінансово-кредитні установи, фактично не працює Державний інноваційний фонд. В регіонах України практично відсутні венчурні фонди, а створення центрів трансферу технологій знаходиться лише на початковій стадії.

Спостерігається непропорційний розподіл обсягів залучення інвестицій у регіони України. До восьми регіонів: Дніпропетровської, Харківської, Донецької, Київської, Львівської, Одеської, Запорізької, АР Крим та до м. Київ надходить найбільше всього інвестицій – 89,2 відсотка всіх залучених прямих іноземних інвестицій. Це саме ті регіони, які на сьогодні вже є економічно розвинутими та найбільш привабливими для іноземних інвесторів. Таке спрямування прямих іноземних інвестицій та інвестицій в основний капітал в регіональному розрізі не сприяє рівномірному соціально-економічному розвитку регіонів та посилює подальше збільшення розриву у їх розвитку.

Враховуючи вищенаведене, при розробці заходів та завдань другого етапу реалізації Стратегії регіонального розвитку України на період до 2015 року та Програми розвитку інвестиційної та інноваційної діяльності України доцільно включити заходи щодо:

- реалізації договірних відносин між центром і регіоном щодо спільного фінансування місцевих інвестиційних та інноваційних програм та проектів (зокрема шляхом укладання угод щодо регіонального розвитку) та підвищення відповідальності місцевих органів влади за ефективне використання цих ресурсів;

- забезпечення сприятливих умов для розвитку інноваційно-інвестиційної інфраструктури та розробка в регіонах організаційно-економічного механізму стимулювання попиту та пропозиції на інноваційні продукти;
- формування регіональної системи інновацій та інвестицій, реалізація спільних проектів декількома територіальними одиницями;
- створення сприятливого правового та економічного клімату.

Список використаної літератури

1. Закон України від 08.09.2011 № 3715- VI «Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні»// [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3715-17>
2. Красовська О.В. Регіональні інноваційні програми як інструмент регіональної інноваційної політики України / О.В. Красовська. – Науковий вісник Ужгородського університету. Серія Економіка. – 2011. – №33. – Част. 2 – С.118-124.
3. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 21.07.2006 № 1001 // Електронний ресурс // Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=1&nreg=1001-2006-%EF>. – Назва з екрану.

Федір ТЕРХАНОВ

слухач факультету

державного управління

ДРІДУ НАДУ

ПУБЛІЧНО-УПРАВЛІНСЬКА ДІЯЛЬНІСТЬ У СФЕРІ ПРОТИДІЇ ЛЕГАЛІЗАЦІЇ ГРОШОВИХ КОШТІВ, ЗДОБУТИХ ЗЛОЧИННИМ ШЛЯХОМ: РЕГІОНАЛЬНІ ОСОБЛИВОСТІ

Стрімкий розвиток світової фінансової системи, постійне удосконалення існуючих та застосування нових інформаційно-комунікаційних технологій дає змогу проводити фінансові операції у найкоротший час, що створює додаткові можливості для відмивання доходів, одержаних злочинним шляхом. Для кожної держави питання боротьби з відмиванням доходів, одержаних злочинним шляхом, є питанням національної безпеки. Відмивання доходів, одержаних злочинним шляхом, є не лише суспільно небезпечним діянням, а і системною загрозою для фінансових ринків і національної економіки в цілому. У зв'язку з активізацією міжнародного тероризму виникають нові проблеми у сфері боротьби з відмиванням доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванням тероризму, що потребує вжиття жорстких заходів для здійснення контролю за функціонуванням «тіньових» фінансових потоків. Одним із напрямів антитерористичної стратегії держави повинне бути виявлення та

ефективне блокування каналів фінансової підтримки терористичних організацій.

Сучасна практика правоохоронної діяльності в системі публічного управління свідчить, що економічна злочинність знаходить свій вияв як правило у сфері кримінально-комерційній діяльності. Відбувається це не тільки під час одностороннього впливу з боку злочинців на банківську систему, а й внаслідок згубного для кожної держави об'єднання зі злочинними намірами злочинців з представниками банків, державних органів влади. Корумповані службовці забезпечують захист криміналу з подальшою участю у розподілі злочинних прибутків. Легалізації сприяє й така особливість функціонування банків, як їх зацікавленість у якнайбільшому залученні від клієнтів грошових коштів, тому окремі з них не звертають уваги на джерела походження грошей через халатність співробітників, змову з кримінальними структурами. За своєю природою правоохоронна діяльність спрямована на протидію проявам злочинності. Зусилля, що витрачаються з цією метою можуть бути непропорційно великими у порівнянні з зусиллями для досягнення злочинної мети. Підтвердженням цих слів є процедура відмивання «брудних» грошей, яка може займати декілька годин, а розслідування може затягнутися на місяці, роки. «Відмивання» грошей це операція, в процесі якої приховуються походження, призначення грошового платежу. «Відмивання грошей» – це конверсія, або «очищення» майна, яка бере початок від серйозного злочину з метою приховання джерела його походження. Слід зазначити, що процес відмивання «брудних» грошей несе загрозу для загальноекономічного розвитку територій та країн, які відмовляються від жорсткого контролю за цим видом міжнародної злочинної діяльності. Неконтрольований приплив та відплив великого обсягу «брудних» грошей потенційно може зруйнувати національну економіку країни, що їх приймає. Надлишкові потоки готівкових коштів, що потрапляють в обіг, спотворюють попит на готівку, відсоткові ставки і, таким чином, призводять до інфляції. Відплив мільярдів доларів на рік з економічної системи ставить під загрозу не тільки стабільність та розвиток окремих національних економік, а й міжнародної фінансової системи в цілому.

Інакше кажучи, займатися подібною злочинною діяльністю легше, ніж потім її розслідувати та попереджувати у майбутньому. Однією з умов повернення в Україну коштів, отриманих від незаконної діяльності і вивезених за її межі, є зміни внутрішнього законодавства відповідних держав. Доти поки цього не буде, доходи, отримані незаконним шляхом в Україні й вивезені за її межі, у випадку порушення кримінальної справи будуть вилучені в бюджет іноземної держави. Таким чином, Україна повинна внести зміни в своє законодавство відносно повернення іншим державам коштів, отриманих від незаконної діяльності в цих країнах, і вимагати прийняття адекватних рішень від інших держав. Це питання можливо також вирішити і шляхом укладання відповідних двосторонніх угод по наданню правової допомоги при розслідуванні кримінальних справ такої категорії.

З прийняттям і введенням в дію з 1 вересня 2001 р. Кримінального кодексу України дано чітке визначення поняття «відмивання» доходів одержаних злочинним шляхом. Це «вчинення фінансової операції чи укладання угоди з коштами або іншим майном, одержаним внаслідок вчинення суспільно небезпечного протиправного діяння, що передувало легалізації (відмиванню) доходів, а також вчинення дій, спрямованих на приховання чи маскуванню незаконного походження таких коштів або іншого майна чи володіння ними, прав на такі кошти або майно, джерела їх походження, місцезнаходження, переміщення, а так само набуття, володіння або використання коштів чи іншого майна, одержаних внаслідок вчинення суспільно небезпечного протиправного діяння, що передувало легалізації (відмиванню) доходів» [1].

Не слід забувати, що система протидії відмиванню коштів в Україні ускладнена ще й наявністю адміністративної відповідальності. Адже Кодекс України про адміністративні правопорушення (стаття 166 «Порушення законодавства щодо запобігання та протидії легалізації («відмиванню») доходів, одержаних злочинним шляхом») [2], встановлює відповідальність за: порушення вимог щодо ідентифікації особи; порушення порядку реєстрації фінансових операцій, що підлягають первинному фінансовому моніторингу; ненадання, несвоєчасне надання або надання недостовірної інформації про такі фінансові операції; невиконання вимог щодо зберігання документів; розголошення інформації, яка надається спеціально уповноваженому органу виконавчої влади з питань фінансового моніторингу.

Нажаль, наявність великої кількості правових інструментів у досить вузькій сфері свідчить про зарегульованість питання, а відповідно про відсутність регулювання публічно-управлінського впливу на проблему протидії легалізації незаконних доходів. Складовими публічно-управлінської діяльності у сфері запобігання та боротьби з відмиванням грошей в Україні мають бути: по-перше, законодавче визначення понять «незаконні доходи», «злочинні доходи», «легалізація (відмивання) доходів, одержаних незаконним шляхом»; включення їх також до підзаконних та нормативних актів, що регламентують діяльність уповноважених органів. По-друге, використання при розробці законодавчих основ протидії легалізації незаконних доходів в Україні визнаних на міжнародному рівні норм і процедур їх пошуку, виявлення та конфіскації (зважаючи на особливості вітчизняної правової системи, відповідні визнані на міжнародному рівні норми не можуть бути безпосередньо інкорпоровані до законодавчих актів про боротьбу з відмиванням незаконних доходів). По-третє, запровадження практики міжвідомчої розробки пропозицій щодо удосконалення чи зміни законодавчих або нормативних актів, які забезпечують боротьбу з відмиванням «брудних» грошей. По-четверте, боротьба з корупцією та організованою злочинністю в органах управління фінансово-банківською системою та в недержавних кредитно-фінансових структурах. По-п'яте, взаємодія та координація зусиль правоохоронних і

контролюючих органів у протидії відмиванню коштів, одержаних незаконним шляхом; контроль за дотриманням зобов'язань, передбачених угодами про таку взаємодію; створення багатofункціонального органу, який поєднав би досвід роботи кількох відомств, був здатний вирішити завдання, що виникають у випадку необхідності вжити ефективних заходів з боротьби з відмиванням грошей, отриманих від злочинної діяльності.

1. Кримінальний кодекс України: Науково-практичний коментар / Ю. В. Баулін, В. І. Борисов, С.Б. Гавриш та ін.; за заг. ред. В.В. Сташиса, В.Я. Тація. – К.: Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. – 1196 с.

2. Кодекс України про адміністративні правопорушення. Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984.– ст.213 – ст.330.

Томаш ЧУБАРА

аспірант кафедри державного управління та місцевого самоврядування ДРІДУ НАДУ

РЕАЛІЗАЦІЯ ПРАВОЗАБЕЗПЕЧУВАЛЬНОЇ ФУНКЦІЇ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ: ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ

Діяльність держави в напрямі формування дієвого механізму забезпечення громадської безпеки та охорони громадського порядку є складним і багатовимірним процесом, що базується на оновленні, удосконаленні та адаптації національного законодавства щодо організації, засобів, інструментів та механізмів діяльності органів публічної влади. Водночас, у процесі розвитку суспільних відносин, становлення демократичної, правової держави актуалізується завдання реформування функцій, структури та повноважень органів публічної влади по забезпеченню громадського порядку з метою підвищення ефективності та сталості їх функціонування. Інтегрованість завдання раціоналізації управлінської діяльності публічної влади в такому контексті обумовлена намаганням і потребою адаптувати більш консервативну за змістом правотворчу та правозастосовчу діяльність до процесів становлення і розвитку інститутів громадянського суспільства, формування базових складових правової держави, спрямування на забезпечення прав і свобод громадянина, суспільства і держави від протиправних посягань.

Сучасна практика діяльності органів влади свідчить, що вирішальною умовою забезпечення належного громадського порядку та громадської безпеки в межах конкретного адміністративно-територіального утворення є, в першу чергу, врахування місцевих особливостей, чітка організація та управління силами і засобами правозабезпечення, можливість отримання своєчасної та достовірної інформації про вчинені правопорушення і оперативного правового

реагування. У процесі демократизації суспільства, через деполітизацію системи правоохоронних органів, децентралізацію державного управління, надання більших прав місцевим органам виконавчої влади і самоврядування в регіонах України свого часу з'явилися підрозділи міліції, які утримувалися за рахунок коштів місцевих бюджетів. І хоча практика діяльності таких організаційних форм не поширилася у зв'язку із законодавчими змінами, сама поява таких формувань свідчить про намагання запроваджувати більш гнучкі моделі реалізації правозабезпечувальної функції самоврядних структур.

Здійснення демократичних реформ, розбудова громадянського суспільства та правової держави передбачають, насамперед, створення нових інститутів і реформування існуючих органів влади, покликаних забезпечити інтереси людини, держави та суспільства. У системі державного апарату України виконувати важливі завдання, що зумовлює забезпечення належної їх організації та діяльності, у тому числі і на місцевому рівні покликані органи внутрішніх справ. Однак існуюча система органів внутрішніх справ недостатньо вирішує проблеми впровадження нових принципів публічної служби, що пояснюється надмірною централізацією, бюрократизацією тощо. Це потребує суттєвих змін, які впливають зі змісту Конституції та зумовлюються прийняттям низки законів України.

Актуальність проблематики реалізації правозабезпечувальної функції в системі публічного управління зумовлена науково-теоретичною та практичною значимістю питань, пов'язаних з формуванням в Україні дієвого механізму забезпечення охорони порядку. Діяльність держави в цьому напрямі багатовекторна, втім ведучими її напрямками є, по-перше, вдосконалення вітчизняного законодавства, в тому числі, яке регулює організацією, форми та методи роботи правоохоронних органів, по-друге, реформування цих органів з метою підвищення рівня їх функціонування, по-третє, раціоналізацію діяльності структур публічної служби, у першу чергу органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади. Ці напрями тісно пов'язані між собою, оскільки їх загальним вектором виступає прагнення адаптувати правотворчу та правозастосовчу діяльність до процесів становлення та розвитку інституцій громадянського суспільства, формування передумов правової держави, орієнтації на забезпечення надійного захисту прав та законних інтересів особи, суспільства від протиправних посягань. Разом з тим, соціально-правова дійсність, результати протидії злочинності свідчать про те, що застосовувані заходи суттєво не відповідають реальному стану проводяться безсистемне та непослідовно.

Важливість детермінації правозабезпечувальної функції визначається також тим, що за відсутності взаємодії з ОМС правозахисна діяльність міліції як державного озброєного органу виконавчої влади, її роль у справі охорони правопорядку, забезпечення особистої та громадської безпеки нерідко залишається малоефективною, особливо

в умовах світової економічної кризи, що торкнулася і України, коли для охорони прав і свобод людини і підтримки громадського порядку державних структур правоохоронної системи вже явно недостатньо. Адже відомо, що протиправні дії в суспільстві різко зростають у ситуаціях надзвичайного характеру: під час стихійних лих, великих аварій і катастроф, епідемій, масових заворушень, соціально-економічних і політичних криз, актів тероризму. Крім того, світова фінансова криза породила не тільки в Україні, але і в інших країнах світу проблеми соціально-економічного характеру. Масові звільнення і невплата заробітної плати, посилюючи соціальну напруженість у суспільстві, породжують збільшення злочинності, невпевненість громадян у завтрашньому дні, що обумовлює необхідність для державної влади пошуку та законодавчого оформлення додаткових механізмів підтримання громадського порядку в країні, в тому числі створення громадських чи громадсько-державних організацій громадян з охорони громадського порядку. Таким чином, економічна криза стала додатковим фактором для активного залучення громадськості до охорони громадського порядку, створення умов для всебічного сприяння громадян правоохоронним органам у забезпеченні режиму законності і правопорядку. Викладене дозволяє зробити висновок про актуальність теми дослідження, її значимості для подальшої розробки теоретичних і практичних засад участі органів самоврядування, об'єднань громадян, громадян в охороні громадського порядку паралельно і в тісному контакті з правоохоронними органами.

Реалізація органами публічної влади правозабезпечувальної функції публічного управління на рівні адміністративно-територіальних утворень відповідно до національних традицій та зарубіжного (європейського) досвіду організації раціональної моделі охорони громадського порядку можлива шляхом формування місцевої служби охорони громадського порядку, забезпечить формування ефективного механізму публічного управління в системному вигляді, за умови існування якого вирішується базове завдання суспільного управління – гарантування безпеки людини, суспільства й держави. При цьому раціональне реформування системи органів місцевого самоврядування в умовах конституційно-правової реформи можливе шляхом запровадження принципово нової моделі управління регіонального рівня, що базується на принципах субсидіарності, децентралізації та деконцентрації і сприятиме формуванню системної реалізації правозабезпечувальної функції публічної влади.

Вероніка ЧУКАЄВА

*к.і.н., доцент кафедри теорії
держави і права, конституційного
права та державного управління*

Наталія МАЦЕНКО

*студентка V курсу, юридичного
факультету ДНУ ім. Олеся Гончара*

УМОВИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ

Система державного управління України знаходиться в умовах становлення форми держави та оптимізації державного апарату. Основна мета державного управління – є покращення якості життя суспільства. Це визначає можливість існування стабільності в країні та створення умов виробляти і впроваджувати власну національну модель реформування державного управління (можливо, змішану й комбіновану), яка найбільше відповідатиме традиціям України, специфіці, особливостям відносин влади і громадянського суспільства, характеру і способу організації гілок влади й органів управління та їх взаємодії в процесі управління державою і суспільними відносинами.

Ефективне функціонування держави неможливе без структурованої, упорядкованої та дієвої системи державного управління. Одним з важливих процесів, що головною мірою впливає на рівень ефективності державного управління є процес оптимізації системи державного управління. Оптимізація передбачає створення чіткої структури органів влади, де б їх кожна частина була відповідальною за певну ділянку регулювання суспільних відносин, щоб їх функції не дублювалися і не були б більшими за повноваження, та були б спрямовані на розвиток та подальше вдосконалення системи влади в Україні [5].

Також, стримує зріст рівня ефективності державного управління, в контексті європейської інтеграції те, що за роки незалежності в нашій державі система державного управління радянського типу не була зламана. Європейські пріоритети України, які визнаються основними, не підкріплювалися реальними кроками. Вони, в більшості, проголошені та закріплені лише законодавчо. Не вбачалося реформування державного управління таким чином, щоб повернути його обличчям до громадян. Постійно збільшувалася кількість державних органів, їх керівників та службовців, а результати діяльності залишають бажати кращого.

Важливою проблемою, на нашу думку, на шляху адаптації України до європейських пріоритетів, є те, що ці пріоритети сформульовані та працюють в розвинених країнах Європи, де діє система державного управління, орієнтована на покращення якості життя, яка не є дійовою зараз в нашій державі. В Україні, в першу чергу, відсутнє соціально – економічне підґрунття

для створення такої ефективної системи державного управління. А саме: використовуються ще радянські командні та адміністративні підходи в управлінні, не врахований рівень розвитку суспільства (європейські стандарти, як правило, розраховані діяти в громадянському суспільстві, з високою правовою культурою, яке в Україні побудоване теоретично). В економічній сфері – невизначеність в країні, щодо ефективної моделі управління не лише економічним розвитком країни окремо, але й її як суб'єкта світової економіки та активного учасника глобалізаційних процесів (характерною особливістю державного управління економікою України є нетотожність політичного та стратегічного вектору розвитку в інтегрованій спільноті. Це утворює з України велику «чорну скриньку», що стає на заваді розвитку інвестиційної привабливості України) [4]. За всі роки незалежності в країні замість інвестицій засобів від приватизації в розвиток промисловості і сільського господарства всі зусилля трьох гілок влади були направлені на перерозподіл власності і закріплення досягнутих результатів вкрай сумнівної законності [1].

Треба відмітити, що сучасне законодавство про державну службу, як свідчить практика, не повною мірою задовольняє зростаючі потреби забезпечення реалізації конституційних прав і свобод людини і громадянина, ефективного виконання завдань та функцій демократичної, соціальної, правової держави, не відповідає рівню зрілості громадянського суспільства та визначеним перспективам його розвитку. Негативні факти і тенденції у сфері державної служби спричинені значною мірою тим, що законодавство не забезпечило стабільності та престижності цієї служби, суворого додержання вимог щодо політичної нейтральності державних службовців, недопущення незаконного впливу на них при виконанні службових обов'язків. Статус, умови матеріального забезпечення та соціального захисту державних службовців не відповідають рівню покладеної на них юридичної відповідальності [3].

Також, нерозвиненість державного управління регіонами, що призводить до економічних, соціальних розбалансованості в регіонах, є однією з провідних проблем, що значно знижує рівень ефективності державного управління.

Таким чином, основними причинами відсутності ефективності державного управління є:

- не зламаність системи державного управління радянського типу;
- відсутність чітких цілей та завдань розвитку та функціонування державного управління;
- відсутність соціально – економічного підґрунтя для побудови ефективної системи державного управління (рівень розвитку суспільства, рівень розвитку економіки);
- не достатньо ефективне законодавство, регулююче державну службу;
- нерозвиненість державного управління регіонами;

Список використаної літератури

1. Желябін В.О. Оцінка ефективності державного управління згідно з критеріями оцінки фінансової безпеки України / В.О. Желябін // Актуальні проблеми державного управління. – 2011. – № 1 (39).
2. Конституція України. – Режим доступу: www.rada.gov.ua
3. Караєва Т.В. Проблеми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу / Т.В. Караєва // Спільнота кращих державних службовців. – 2011 р.
4. Поважний С.Ф. Державне управління національно. Економікою в умовах глобалізації / С.Ф. Поважний, Г.О. Епішенкова, А.А. Нікітіна // Збірник наукових праць Донецького державного університету, Том XI, Серія «Державне управління». – Випуск 151. – С. 3-9.
5. Про оптимізацію центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 06.04.2011 № 370/2011. – Режим доступу; <http://zakon1.rada.gov.ua>. – Назва з екрану.

КРУГЛИЙ СТИЛ

«Політико-правові аспекти сучасного суспільно-політичного процесу в Україні»

Оксана БАШТАННИК

*аспірант кафедри політології
ДНУ ім. О.Гончара*

ФОРМАЛІЗАЦІЯ ПОЛІТИКО-ІНСТИТУЦІЙНОЇ ПАРАДИГМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ ІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ

Використання в науці управління категорії «публічна адміністрація» з методологічних позицій може відобразитися на розумінні предмета державного управління. Не викликає сумнівів те, що частину суспільних відносин, які мають місце у сфері адміністративних відносин, становлять управлінські відносини. Об'єктивним критерієм виокремлення з маси суспільних, що становлять предмет державного управління, слід вважати не управлінський характер регульованих відносин, а обов'язкову наявність у цих відносинах особливого суб'єкта – такого, в якому уособлюється «публічна адміністрація». Також у цих відносинах переважають не управлінські ознаки, а ознаки так званої «публічної сервісної» діяльності, тобто діяльності держави й органів місцевого самоврядування. У такому випадку, якщо публічна адміністрація пов'язана лише з органами публічної влади, які зайняті виконавчою діяльністю (йдеться про органи виконавчої влади та виконавчі органи місцевого самоврядування), то «публічна сервісна діяльність» притаманна всім органам державної влади та місцевого самоврядування.

Зокрема, публічну адміністрацію розглядають як: сукупність державних і недержавних суб'єктів публічної влади, ключовими структурними елементами якої є, по-перше, органи виконавчої влади і, по-друге, виконавчі органи місцевого самоврядування); апарат управління публічними справами, який займається реалізацією цілей, визначених політичною владою; організація, яка здійснює будь-яку державну діяльність і яка не знаходиться під керівництвом ні законодавчої, ні судової влади; планована людська діяльність, спрямована на досягнення певних суспільних цілей; процес досягнення національних цілей за допомогою публічних організацій; організація та діяльність органів і установ, підпорядкованих політичній владі, які забезпечують виконання закону, діють у публічних інтересах і наділені прерогативами публічної влади.

Вважається, що похідним від поняття «публічна влада» є поняття «публічна служба». По-перше, у багатьох країнах світу публічна влада (публічна адміністрація) організовується та діє на основі певних

принципів, зокрема таких: централізація – передбачає, що система адміністративних органів будується за ієрархічним принципом. Тобто органи нижчого рівня підпорядковуються органам вищого рівня. Останні, у свою чергу, мають право скасовувати їх рішення, давати їм розпорядження, здійснювати контроль за виконанням таких розпоряджень. По-друге, децентралізація – передбачає передачу на місця окремих функцій публічної адміністрації. Цей принцип не ставиться у протиріччя попередньому принципу, він закладений в основу місцевого самоврядування. По-третє, концентрація – передбачає, що всі владні повноваження зосереджені в одному органі, а інші управлінські структури не можуть приймати рішення на перекір такій структурі. По-четверте, деконцентрація – передбачає, що владні повноваження розділені між різними органами таким чином, що владний орган передає своїм підпорядкованим органам (особам) частину повноважень, зберігаючи за собою всю повноту відповідальності. Наведені принципи відносять до принципів організації публічної адміністрації. Також окремо вирізняють принципи діяльності публічної адміністрації: законність, імперативні повноваження, дискреційні повноваження, ефективність. Відповідно до законодавства багатьох європейських країн, принципи діяльності публічної адміністрації збігаються з принципами її організації.

Разом з тим, якщо звернутися до самого поняття «інститут», то частіше за все він розуміється як або встановлене правило поведінки, норма, або організація, орган, асоціація і т.д., тобто певним чином організоване об'єднання людей [1]. Отже (в контексті міжнародних відносин) лише держава може визначатися тим утворенням, який взагалі може досліджуватися в інституційних параметрах. Більше того, досить довгий час саме держава вважалася найвпливовішим агентом макрополітики і лише у 90-х роках ХХ ст. транснаціональні або міжнародні організації остаточно утвердилися в політичній науці як такі, що здатні виступати в міжнародних відносинах на рівні з державою [2].

Досліджуючи інтеграційний процес в Європі, ми можемо застосовувати інституційний підхід, проте, переважно, у неінституційному його варіанті. Класики нового інституціоналізму (70-80-ті рр. ХХ ст.) Д. Марч та Д. Олсен особливу увагу приділяють соціокультурним символам і цінностям, що чинять вплив на структурування макрополітики [3], проте для нас важливим є міжнародний аспект досліджуваної ними проблематики. Після того, як старий інституціоналізм вичерпав себе у 50-х рр. ХХ ст., дослідники приділяли основну увагу реалістичним теоріям міжнародних відносин, в яких держава виступала головним актором, а боротьба за реалізацію державних інтересів основною рушійною силою розвитку політичних процесів. На протиріччя цьому, неінституціоналісти почали розглядати інститути як повноправних учасників політичного процесу (як на мікро-, так і на макрорівнях), котрі здатні мати власні інтереси [4].

Загально визнано, що спеціальні суспільні інститути управління, котрі у тій чи іншій формі завжди існували в суспільстві, утворювалися в інтересах панівних соціальних груп або класів для свідомого впливу людей на процеси суспільного розвитку, для регулювання суспільних відносин. Отже, будь-яка суспільно-економічна формація потребує зміцнення даного способу виробництва, щоб обмежити елементи випадку і просто сваволі. Сила і межі цього впливу зумовлюються природою соціальної формації та ступенем зрілості суспільства. Сучасна держава як політичний інститут, що зазнає дедалі зростаючого впливу різних соціальних груп населення, не може не враховувати волі й устремлень широких мас населення у своїх управлінських рішеннях і діях. Саме тому сучасна політико-інституційна парадигма публічного управління визначально спрямована на становлення відкритої системи публічно-управлінської діяльності на регіональному та субрегіональному рівнях на основі чіткого визначення і законодавчого закріплення розподілу повноважень і обов'язків між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування. На етапі реформування необхідно зберегти міцну вертикаль державної виконавчої влади, яка покликана забезпечити дієвість системи управління і стабільність національної економіки. Передавати повноваження від органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування потрібно поступово, керовано, з відповідною передачею необхідних для цього ресурсів і встановленням відповідальності органів місцевого самоврядування перед громадою та державою.

Необхідність формування та утвердження в Україні якісно нових принципів публічно-управлінської діяльності акцентує увагу суспільства на діяльності державних службовців усіх рівнів. Особливості сучасного політичного розвитку визначають передусім принципи кадрових призначень у системі державної влади. Водночас, передання частини державних функцій на нижчі рівні потребує забезпечення високого професійного рівня управлінських кадрів у регіонах. Подолання розриву між рівнем розвитку суспільства та державного управління потребує інституційного реформування державного управління та визначення нових підходів до регіонального кадрового менеджменту відповідно до стандартів європейських країн.

Список використаної літератури

1. Евросоюз: от частного к общему И.М. Бусыгина М.Г. Филиппов [електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.globalaffairs.ru/number/n_14566. – Название с экрана.

2. Зазнаев О.И. Вторая молодость «долгожителя»: концепт «политический институт» в современной науке [Электронный ресурс] – Режим доступа: www.ksu.ru/infres/politology/zaznaev.doc. – Название с экрана.

3. Теория нового институционализма [Электронный ресурс] – Режим доступа: http://mirslouvrei.com/content_pol/teoriya-novogo-institucionalizma-5342.html. – Название с экрана.

4. Большаков А. Непризнанные государства Европейской периферии и пограничья. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.intertrends.ru/fifteen/008.htm>. – Название с экрана.

Марина БОНДАРЕНКО

*аспірант кафедри державної
політики та управління
політичними процесами НАДУ*

ДІЯЛЬНІСТЬ ГРОМАДСЬКО-ПОЛІТИЧНИХ РУХІВ В УКРАЇНІ: НОРМАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Україна з прийняттям Конституції, стала на шлях побудови правової держави на принципах унітаризму. Головне завдання полягає у визначенні правових меж між різними сферами громадянського суспільства – економічної, політичної, духовної. Право громадян на свободу об'єднання є невід'ємним правом людини, закріпленим Загальною декларацією прав людини, гарантується Конституцією та законодавством України. Держава безпосередньо не втручається у діяльність рухів, а лише регулює її відповідно до чинного законодавства. Питання формування, розвитку інститутів громадянського суспільства, зокрема громадських рухів визначено в головному законі України – Конституції України [3], в законі України «Про об'єднання громадян» [2] та інших законах, указах Президента України, постановах, розпорядженнях Кабінету Міністрів України. Також громадянське суспільство регулюється і міжнародними документами: Загальною декларацією прав людини; Міжнародним пактом про громадянські та політичні права; Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод; Європейською соціальною хартією; Конвенцією «Про доступ до інформації, участь громадськості у процесі прийняття рішень і доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля».

Аналізуючи нормативно-правову базу України, можна сказати, що досить багато актів регулюють діяльність інститутів громадянського суспільства, спрямовані на врегулювання взаємозв'язку держави та громадянського суспільства, але в жодному з них не визначені сутність громадсько-політичних рухів та механізми їх співпраці з державою. Не діють також на практиці чинні закони, що прийняті в Україні. Це пов'язано з тим, що державна влада і дотепер бюрократизована, залишається недоступною для громадян. Також до реальних проблем діяльності громадсько-політичних рухів слід віднести не лише недостатньо розроблену правову базу, а й стійке небажання багатьох

представників органів державної влади співпрацювати з ними. На регіональному рівні варто зазначити ще й брак компетентних кадрів, які забезпечують діяльність місцевих організацій та постійну недостатність фінансових коштів. В Україні необхідно значно розширити правові повноваження інститутів громадянського суспільства, закріпити їх через законодавчу гілку влади. Це варто проводити на різних рівнях: в органах центральної влади, а також на місцевому та регіональному рівнях. На наш погляд, для життєдіяльності громадянського суспільства в Україні необхідно створити такі умови, щоб кожен громадянин мав право та можливість на участь у будь-яких громадських організаціях, в суспільстві повинна бути сформована соціальна структура, що представляє інтереси всіх груп і верств населення, громадянське суспільство має формуватися одночасно з правовою державою, коли прийнятими законами гарантуються права громадян, регламентуються відносини між ними та державою, наявність у суспільстві громадянської політичної культури населення. В Україні формування громадських рухів відбувається в умовах низького рівня громадянської культури, а також відсутності досить тривалий час у громадян можливості відігравати вирішальну роль у суспільно-політичному житті. Слід підкреслити, що зростання значення та ролі політичної культури народу в громадському житті є об'єктивною закономірністю розвитку й функціонування демократичного суспільства і держави. Практика переконливо свідчить: що чим вищий рівень політичної культури громадян, чим повніше люди поінформовані про те, що насправді відбувається в країні та за її межами, тим відповідальніше вони ставляться до власних справ, до справ держави та суспільства [1]. Поступово, підвищуючи культурний рівень, набувши управлінських навичок, компетенції в осмисленні найважливіших державних проблем, громадяни через інститути громадянського суспільства будуть брати на себе все більше функцій державної влади та переходити до самоврядування. Поки що у ході політичної реформи члени суспільства повинні мати гарантовану законом можливість вільно виражати свою політичну волю і підвищувати рівень своєї громадянської культури. Проблема української держави в тому, що вона доки ніяк не може виразно сформулювати свою політику стосовно громадянського суспільства. У зв'язку з цим необхідно спільно з державою і організаціями громадянського суспільства розробити механізми реалізації Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства [4]. Доки законодавство України, у тому числі і щодо громадянського суспільства, не висвітлює основних питань щодо діяльності громадських рухів та участі у них громадян, держава не буде опікуватися можливостями населення бути залученими у громадських організаціях, доти не буде відбуватися розвиток України як демократичної держави.

Отже, першочерговим завданням є створення правових умов, які

будуть сприяти тому, щоб розвивалося громадянське суспільство та його інститути. Сильна держава, однією з ознак якої є збалансованість в економічному, соціальному, політичному та інших стосунках, завжди матиме сильні позиції на усіх рівнях впливу, якщо вона здатна довіряти громадянському суспільству самому вирішувати найважливіші соціальні проблеми, забезпечуючи для цього правові умови і необхідні ресурси.

Список використаної літератури

1. Брегеда А. Ю. Основи політології: навч. посібник. – Вид. 2-ге, перероб. і доп. / Брегеда А.Ю. – К.: КНЕУ, 2000. – 312 с.
2. Закон України «Про об'єднання громадян» від 16.06.1992 № 2460-ХІІ / Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1992. – № 34. – С. 504-512.
3. Конституція України: чинне законодавство зі змінами та допов. станом на 5 липня 2011 р. – К.: ПАЛИВОДА А. В., 2011. – 56 с.
4. Концепція сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 листопада 2007 р. N 1035-р. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1035-2007-%F0>. – Назва з екрану.

Віктор БРАГІНСЬКИЙ

*аспірант кафедри
економічної політики НАДУ*

ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ МОДЕРНІЗАЦІЇ ТРАНСПОРТНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ УКРАЇНИ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ

Стійке та ефективне функціонування транспортної інфраструктури є необхідною умовою стабілізації, підйому та структурної перебудови економіки, забезпечення цілісності, національної безпеки та обороноздатності держави, покращення рівня та умов життя її громадян. Транспорт генерує міжгалузеві послуги і виступає, по суті, інфраструктурою інфраструктури, оскільки попит на послуги транспорту значним чином залежить від попиту на послуги на результати інших сфер діяльності. Ключовим фактором функціонування та розвитку транспортної інфраструктури є стан транспортних шляхів та магістралей країни. Варто зазначити, що розвиток транспортної інфраструктури залежить від політики держави у цьому напрямі, тобто від національної транспортної політики. При цьому транспортна державна політика має декілька напрямків: тарифна політика, податкова політика, політика забезпечення перевезень, організація будівництва транспортної інфраструктури, розвиток законодавства тощо. Залежно від того, яким чином співвідносяться всі компоненти між собою, визначається

ефективність регулюючого впливу транспортної політики України.

Існуюча на сьогодні транспортна інфраструктура потребує подальшої модернізації, яка можлива при умові чіткого дотримання умов реалізації прийнятих довгострокових державних цільових програм.

Важливою умовою для економічного зростання є забезпечення галузей економіки в повному обсязі послугами дорожньо-транспортного комплексу для безперешкодного перевезення вантажів у внутрішньому та міжнародному сполученні з використанням нової системи швидкісних автомобільних сполучень, оновленої залізниці, сучасних авіаційних літаків та аеропортів. Для реалізації таких завдань та забезпечення зростання ефективності функціонування вітчизняної транспортної системи, підвищення якості транспортних послуг необхідно:

- реалізувати заходи, спрямовані на подальше інтегрування транспортної системи України в європейську та світову;
- забезпечити прискорену адаптацію вітчизняного законодавства до європейських норм та стандартів;
- приймати нормативні акти, які відповідають положенням та вимогам міжнародних угод;
- удосконалити державну систему забезпечення безпеки на транспорті та формування системи державного нагляду за безпекою руху;
- створити законодавчо закріплені умови, що стимулюють інвестування в об'єкти транспортної інфраструктури (шляхи сполучення, термінали, порти, аеропорти, мости тощо).

Окрім того, пріоритетними завданнями є розвиток митної інфраструктури, посилення взаємодії транспортних систем, сприяння доступності транспортної професії та ринків перевезень, запровадження єдиних екологічних та соціальних вимог при реалізації політики у сфері транспортної інфраструктури. Також дуже важливим аспектом при веденні політики у сфері транспортної інфраструктури є вивчення питання конкурентоспроможності транспортної системи. На даний час від низької конкурентоспроможності Україна зазнає значних економічних втрат. Основними причинами цього є недостатнє використання транзитного потенціалу, невідповідність транспортної інфраструктури вимогам зовнішньої торгівлі, низька конкурентна здатність українських транспортних підприємств на світових ринках.

Формування державної політики з питань розвитку транспортної інфраструктури вимагає постійного аналізу нормативно-законодавчої бази нашої держави на предмет узгодженості із нормативно-правовими актами Європейського Союзу. Система державного регулювання має бути спрямована на вдосконалення законодавчої та організаційної бази. Відтак, важливо відмітити принципово нову класифікацію автомобільних доріг України, яка викладена в Законі України «Про автомобільні дороги» і спрямована на врегулювання на законодавчому рівні питань функціонування автодорожньої мережі усіх рівнів на території України в

сучасних умовах з урахуванням перспектив розвитку та входження в Європейську транспортну систему, а також вимог законодавства більшості країн Європейського Союзу.

Співробітництво України з країнами європейської спільноти в сфері транспортної інфраструктури є стратегічно важливим та потребує посиленої участі нашої держави в розробці міжнародних інвестиційних проєктів. Так, в останні роки на території Європейського Союзу формується нова система Транс'європейської транспортної інфраструктури є стратегічно важливим та потребує посиленої участі нашої держави в розробці міжнародних інвестиційних проєктів. Так, в останні роки на території Європейського Союзу формується нова система Транс'європейської транспортної мережі, а на території нових країн-членів ЄС діє новий широкомасштабний план розбудови Транс'європейської транспортної системи до 2020 р.

Важливими інструментами при втіленні стратегічного напрямку держави, що спрямований на розвиток сфери транспортної інфраструктури є стабілізатори, регулятори та соціальні компенсатори. До стабілізаторів відносять загальну систему обов'язкових правил для виконання господарюючими суб'єктами в сфері транспортної інфраструктури (стандарти, технологічні умови, безпека тощо). Регуляторами називають дії держави на об'єкти господарювання, які спрямовані забезпечити реалізацію національної стратегії розвитку транспортної мережі (державні програми, державні замовлення, субсидії, обмеження, оподаткування тощо). Соціальні компенсатори являють собою комплексну систему державних гарантій у сфері оплати праці та соціального забезпечення працівників транспортної галузі.

Володимир ВУКОЛОВ
*старший викладач кафедри
менеджменту та управління
проєктами ДРІДУ НАДУ*

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ СУЧАСНИХ СЕРВІСІВ МЕРЕЖІ ІНТЕРНЕТ

Інтернет стрімко увірвався у життя нашого суспільства. Сервіси Інтернету стали опановуватись не тільки пересіченими громадянами країн але й вищими посадовими особами держав. Так в мережі Інтернет можна зустріти блоги прем'єр міністра України М.Я. Азарова, віцепрем'єра Бориса Колеснікова, активно використовують сервіси Інтернету президенти Росії та США Д.А. Медведєв та Барак Обама, прем'єр-міністр Росії Володимир Путін.

В даний час користувачам доступні наступні способи спілкування в мережі Інтернет:

- електронна пошта;
- система миттєвого обміну інформацією;
- форум;
- гостьова книга;
- блог (від англ. Web log - web-журнал, web-протокол);
- соціальна спільнота (мережа).

Спочатку вільне спілкування користувачів у всіх цих сервісах зовсім не було самоціллю. Їх призначенням було забезпечення в першу чергу ділових завдань – інформування, обговорення проблем, робочі комунікації. Незважаючи на це з їх поширенням і розвитком, з появою в мережі індивідуальних користувачів, із здешевленням самих комунікацій і устаткування, спілкування стало більш вільним, і в рамках цих сервісів стали з'являтися співтовариства – групи людей, об'єднаних спільними інтересами, серед яких обмін був істотно активним і протяжним у часі, ніж поза ними [1].

Найбільш інтелектуальним середовищем спілкування інтернет-користувачів є блоги. Блогом називають щоденник або журнал, розташований на якому-небудь web-сайті, що складається з недовгих записів які регулярно додаються автором (блогером), і можуть містити текст, зображення або мультимедіа. Основна функція блогів – це дати можливість висловити емоцію.

Популярність веб-блогів, охоплює країни світу з величезною швидкістю, кількість блогів зростає в геометричній прогресії. В Україні як і в усьому світі за останнє десятиліття блог став інструментом впливу на думки сотень тисяч чоловік. Ті нюанси подій, які обговорюються в блогах, в межах однієї країни миттєво привертають увагу всього світу. Блоги стають все більш популярним і зручним засобом політичної комунікації.

Будь-які соціальні мережі зараз можна використовувати і як благо для суспільства, і як засіб для здійснення антисоціальних дій. При відсутності норм, що регулюють дії користувачів, організацій і держав в мережі Інтернет виникає і міцно зміцнюється в свідомості подвійний стандарт: закони повинні дотримуватися, але тільки не в мережі [2].

В Україні вже зараз існує законодавство у сфері інформатизації. Основними законами є:

- Про телекомунікації;
- Про авторське право і суміжні права;
- Модельний закон про інформатизацію, інформацію та захист інформації (прийнятий на двадцять шостому пленарному засіданні Міжпарламентської Асамблеї держав-учасниць СНД (Постанова N 26-7 від 18 листопада 2005 року));
- Про інформацію.

Але існуючих законів недостатньо для правового регулювання взаємовідносин у мережі Інтернет. Відсутнє системне регулювання

відповідних правовідносин і сучасне законодавство рясніє, суперечностями і застарілими, непридатними до сучасних технологічних реалій нормами. Необхідно зазначити, що Кабінетом Міністрів України неодноразово ініціювалася підготовка проектів нормативно-правових актів з питань регулювання правовідносин під час розповсюдження інформації в українському сегменті Інтернет. Проте, враховуючи специфіку питання, та не вирішеність його у світі, зазначена робота триває і досі.

Отже, правове регулювання як сучасних сервісів мережі Інтернет так і глобальних інформаційних мереж має стати одним з пріоритетних напрямів розвитку законодавства в майбутньому. Поява спеціального законодавства має супроводжуватися вдосконаленням вже існуючих нормативних актів. Важливо встановити і усунути протиріччя, що виникають в процесі прямого застосування існуючих сьогодні норм.

1. Калинин И.А. История развития социальных сервисов интернета // Электронный ресурс // social-networking.ru : тематический портал о социальных сетях. 2007–2010. URL: <http://www.social-networking.ru/history/34>. – Название с экрана.

2. Наумов В. Актуальные правовые проблемы развития информационных технологий // Электронный ресурс // russianlaw.net : справочно-информационный портал «Право и Интернет». 19 сентября 2010 г.

Віктор КОВАЛЬОВ

ст.викладач кафедри

державної служби

та митної справи АМСУ

АДАПТАЦІЯ СИСТЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТРАНСПОРТНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ ДО ЗАГАЛЬНОЄВРОПЕЙСЬКИХ ВИМОГ

Зважаючи на те, що зараз транспорт виступає чи не єдиним дієвим засобом реалізації фізичної комунікації, традиційно він є одним з основних елементів забезпечення добробуту суспільства. Виступаючи механізмом здійснення доступу до ринків праці, житла, ресурсів, включаючи товари та послуги, він набув статусу життєво важливого для реалізації цілей соціальної, політичної та економічної інтеграції на загальному європейському просторі, сприяючи подоланню регіональної роз'єднаності та нівелювання впливу острівності та периферійності окремих регіонів. Адже забезпечення вільного переміщення капіталів, технологій, а також людей є дуже важливим і показовим з точки зору економічного та соціального аспектів інтеграції, як в середині

європейської спільноти, так і для країн, що тільки намагаються долучитись до цього процесу. Злагожене функціонування Європейської транспортної системи залежить від структури пасажирського транспорту на місцевому і регіональному рівнях, забезпечення високої якості якої є першочерговим завданням місцевих, регіональних і національних органів влади, що співпрацюють з транспортними компаніями та їх клієнтами. Останні прийшли до єдиної думки про необхідність налагодити роботу транспортних систем таким чином, щоб позбутись залежності від особистих автомобілів. Завданням стійкого розвитку транспорту є збільшення добробуту людей і забезпечення надійної економічної соціальної та екологічної основи існування сучасного та майбутніх суспільств [1]. Для України, що має статус транзитної держави до цих питань додаються питання запобігання, контрабандного переміщення наркотичних засобів, зброї та нелегальних мігрантів, захист вітчизняних перевізників від дискримінаційної політики інших держав, адаптація національного законодавства до європейських вимог тощо. Все це вимагає створення власної системи забезпечення транспортної безпеки держави.

Визначаючи мету, функції і принципи системи забезпечення транспортної безпеки, як: створення умов, за яких забезпечуються гарантований захист національних інтересів, достатній рівень безпеки транспортної системи навіть за найнесприятливіших умов розвитку внутрішніх і зовнішніх процесів; основні функції транспортної безпеки полягають в розробці та втіленні заходів, з наступним їх моніторингом, для комплексної реалізації національних інтересів і вироблення параметрів підвищення рівня транспортної безпеки.

Наведемо проблемні питання, вирішення яких дозволить гармонізувати деякі аспекти транспортної системи та привести їх у відповідність до європейських стандартів.

Схема взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування на різних рівнях, містить Укравтодор як окремого учасника державного управління. На нашу думку, це не доцільно та ні економічно, ні адміністративно не обґрунтовано. Адже орган виконавчої влади, який не залежить від міністерства інфраструктури, а підзвітний безпосередньо Кабінету Міністрів, проте покладені на нього завдання входять до функціональних обов'язків міністра інфраструктури. Зараз до сфери управління Державної служби автомобільних доріг України входять служби автомобільних доріг в АР Крим, м. Севастополь і областях, державні проектні, науково-дослідні, технологічні і експертні підприємства, а також Державна акціонерна компанія ВАТ «ДАК» Автомобільні дороги України» з дочірніми підприємствами в областях. Складесться парадоксальна ситуація: Укравтодор сам будує дороги, проводить акти прийому-передачі виконаних робіт, затверджує виконані проекти, ремонтує шляхи – на всі ці потреби кошти використовуються з

державного бюджету країни, залучення коштів інвесторів та позик відбувається під гарантії уряду. Пропонується включити Укравтодор до складу міністерства інфраструктури як Державного агентства автомобільних доріг України, залишаючись автономним у виконанні своїх функціональних обов'язків без залучення держави в своє управління. Реалізація запропонованого сценарію вимагає децентралізувати управління та утримання доріг місцевого значення, залишаючи управління дорогами державного значення Державному агентству автомобільних доріг. На сьогоднішній день це приблизно 20000 км доріг в підпорядкуванні Агентства та 150000 км доріг в адміністративному та управлінському підпорядкуванні місцевих органів влади. Реалізація завдань Агентством передбачатиме: підготовку стратегічних і робочих планів; адміністрування транспортної мережі; управління транспортною мережею. Перерозподіл обов'язків, разом із застосуванням Британської системи довгострокових контрактів на технічне обслуговування та утримання транспортної інфраструктури, дасть можливість зменшити вартість утримання доріг за рахунок проведення відкритих тендерів на їх обслуговування, зменшити корупційні схеми під час розподілу коштів на утримання доріг, покращити стан доріг та оперативне проведення робіт з ліквідації наслідків надзвичайних подій на транспортній інфраструктурі. Для цього необхідне внесення змін до законів України «Про автомобільні дороги» [2], «Про місцеві державні адміністрації» [3], «Про джерела фінансування дорожнього господарства в Україні» [4] та до акту Кабінетів Міністрів України «Про схвалення Концепції реформування системи державного управління автомобільними дорогами загального користування» [5]. Пілотний проект відбувається за сприяння Європейського Банку Реконструкції та Розвитку, що прийняв рішення з надання окремої позики в розмірі 450 млн євро з метою запровадження контрактів з утримання та експлуатації доріг, які базуються на результативності виконаних робіт на автошляху М-06.

Неузгодженими залишаються питання проведення ліцензування перевізників та подальшого контролю за виконанням ліцензійних угод. Це можна проілюструвати на прикладі трагедії, що сталася 12 жовтня 2010 року на залізничному переїзді в м. Марганці, де пасажирський автобус зіткнувся з локомотивом. В цьому випадку було порушено умови щодо типу транспортного засобу, їх кількості на маршруті, періодичності рейсів. Водій, який виконував рейс, виявився не працевлаштованим. Все це стало можливим за відсутності ефективних механізмів контролю спеціально уповноваженому органу з питань ліцензування (Держкомпідприємництва) за проведенням ліцензіатом подальшої діяльності..

Потребують уточнення Ліцензійні умови і відносно кваліфікаційного рівня осіб, що здійснюють перевезення. Ліцензійні умови не визначають рівень та обсяг необхідного навчання, але проведення навчання виступає

як одна з необхідних умов отримання ліцензії. В Європі діє О-ліцензія, на базі проходження навчання та отримання сертифікату професійної компетенції (CPC). В Україні сертифікати професійної компетенції видають в сертифікованому Міжнародним Союзом автомобільного транспорту (IRU), навчальному центрі АсМАП. ДП «ДержавотрансНДПроект» також має можливість проводити навчання, але він не зміг отримати підтримку IRU щодо навчання CPC і, таким чином, Україна наразі має два стандарти: один для місцевого/ національного транспорту, а інший – для міжнародного транспорту.

Усунення згаданих проблем дозволить будувати власну безпечну та функціональну транспортну систему, сумісну із загальноєвропейською транспортною системою, та орієнтовану на забезпечення потреб громадян, суспільства, та держави у якісному та безпечному переміщенні, як комплексному, соціально-орієнтованому продукті.

Список використаної літератури

1. Sustainable Development: A. Renewed effort by the OECD // Policy brief. – 1998. – № 86. – Р.33.
2. Про автомобільні дороги [Електронний ресурс]: Закон України від 08.09.2005 № 2862-IV // Електронна система «Нормативні акти України».
3. Про місцеві державні адміністрації [Електронний ресурс]: Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV // Електронна система «Нормативні акти України».
4. Про джерела фінансування дорожнього господарства в Україні [Електронний ресурс]: Закон України від 18.09.1991 № 1562-XII // Електронна система «Нормативні акти України».
5. Про схвалення Концепції реформування системи державного управління автомобільними дорогами загального користування [Електронний ресурс]: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 20.08.2008 № 1096-р // Електронна система «Нормативні акти України»

Валерій КРЕМЕНА

к.і.н., доцент кафедри політології
ДНУ ім. О.Гончара

ПРАВОВІ АСПЕКТИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПОЛІТИЧНОЇ СТАБІЛЬНОСТІ В КРАЇНАХ СУЧАСНОЇ СОЦІАЛ-ДЕМОКРАТІЇ

Суспільний лад країн сучасної соціал-демократії ґрунтується на дотриманні принципів свободи, справедливості, рівності і реалізується за допомогою економічної, політичної та соціальної демократії. Сьогодні класична соціал-демократія поєднується з ліберальними цінностями

проголошує трансформацію капіталізму в соціалізм шляхом перманентних реформ, розвитку демократії. Основними напрямками впровадження ідей соціал-демократії є такі: здійснення економічної та політичної демократії; створення «держави загального добробуту»; встановлення демократії в усіх сферах життя суспільства – тобто досягнення соціальної демократії.

В умовах перманентних реформ, притаманних сучасній соціал-демократії, виникає нагальна потреба в забезпеченні політичної стабільності, гарантуючи реалізацію прав людини та громадянина.

Сфера реалізації правових норм як чинник, що впливає на специфіку забезпечення політичної стабільності, розкривається в декількох важливих аспектах, основними з яких є такі:

1. Стабільність існування законодавчого забезпечення політичного процесу є певною гарантією сталих та передбачуваних відносин між політичними акторами. Це загальне зауваження обґрунтовується, як ми бачили, виразними відмінностями між законодавством та законотворчою практикою перехідного періоду та реальністю розвинених держав. Наявність правового підґрунтя політичної діяльності застерігає та зупиняє надмірно радикальні дії певних політичних сил, знижує напруженість та ціну конфлікту між учасниками змагання за владу. Вироблення національної правової системи та її узгодження з міжнародним правом робить політичний розвиток окремих держав самодостатнім та саморегульованим, позбавленим випадковостей та придатним для планування економічної та соціальної діяльності. Найбільшою мірою позитивний вплив правової системи на політичну стабільність відзначається у суспільствах з тривалою традицією раціональної регламентації та легітимації політичної влади.

2. Галузеве різноманіття сучасної правової системи прямим чином добувається до перспектив визначення стабільного чи нестабільного політичного розвитку. Прямим чином впливає на політичну стабільність наявність ціннісного пріоритету громадянських прав та свобод, який має вираз, по-перше, у рівні конституційного обґрунтування, по-друге у наявності механізму захисту та реалізації цієї групи прав. Як свідчить політико-правова практика сучасної України, функціонування профільних інститутів та декларування норм у відповідних актах не означають ані підвищеної уваги держави, ані усвідомлення суспільством значення та ваги цих прав. Результатом такого стану захисту прав людини та громадянина для політичної стабільності є постійний ризик непередбачуваних вибухів громадського невдоволення на ґрунті відсутності забезпечення базових соціальних стандартів.

3. Особливим чинником, який визначає імовірність досягнення або порушення політичної стабільності є рівень правової культури та суспільної свідомості. Вказані категорії визначають можливості відхилень політичних гравців від букви та духу закону, тенденцію

порушення ними політичних правил. Крім того, правосвідомість та правова культура встановлюють тяжіння політичних груп до певних правових засобів у відстоюванні їх інтересів та досягненні політичної мети. Разом з тим, правова культура неелітарних верств також вирішальним чином формує потенціал підтримки або неприйняття політичної сфери, що, в свою чергу, визначає стійкість політичних режимів. Правова сфера, що включає не тільки сукупність норм, але й специфічні відносини щодо них у суспільстві, виступає джерелом багатовекторних впливів на політичну стабільність, є зворотною стороною психологічних детермінант політичного процесу, нарешті, чинником, що зменшує ступінь ентропії у політичній сфері.

4. Поширеність у суспільстві традиції та практики захисту прав людини виступає одним з провідних критеріїв віднесення даного суспільства до групи демократичних спільнот. У свою чергу, усталеність демократії передбачає наявність певного особливого виду політичної стабільності. Йдеться про динамічну стабільність, яка характеризується толерантними взаєминами влади та суспільства, адаптивністю до потреб громадян та всебічною увагою до механізмів та способів якнайповнішої реалізації індивідуальних прав та свобод. Таким чином, знаходять поєднання індивідуальні та суспільні інтереси, закладаються основи взаємовигідної співпраці та згоди. На тлі таких відносин навіть конфлікти між політичними силами стають проявами конструктивного розвитку.

5. Виняткове значення правосвідомості для функціонування політичної стабільності зумовлене її мотиваційною силою, яка визначає поведінку окремих індивідів та різних за обсягом соціальних груп, колективів, спільнот. Вказана поведінка може бути спрямована на послідовне та активне відстоювання громадянських та інших прав. Правосвідомість кожного суспільства міцно обумовлена моральною складовою, ціннісною структурою суспільства.

Правова свідомість мотивує діяльність не тільки соціальних акторів, але й детермінує діяльність політичних інститутів та найважливіших компонентів політичної системи, таких, як політичні партії, урядові структури, політичні еліти в цілому. Сприйняття системи права в цілому, його окремих норм, практик законотворчості та прийняття політичних рішень, які тягнуть правові наслідки. Правова свідомість містить архетипи правової практики минулого, які формують підсвідоме відчуття прийняттого та неприйняттого, законного та незаконного, легітимного та нелегітимного.

Політична стабільність обумовлюється правовою свідомістю у моменти «пікових навантажень» політичного процесу, коли прийняття рішень владними елітами та їх виконання громадянами залежить від усталених уявлень про прийнятне та неприйнятне, справедливе та несправдливе. Домінуюча орієнтація правосвідомості еліти та маси в даний політичний момент визначає імовірність застосування насильства

владною або опору цьому насильству. В такому випадку політична стабільність, яка була сформована як результат дії інституційних чинників (і яка розуміється як баланс між політичними силами) може раптово зруйнуватися без причин, які можна віднести на рахунок взаємодії провідних політичних гравців або зовнішньополітичної ситуації.

Віталій КРИВОШЕЇН

д.політ.н., професор кафедри

політології ДНУ ім. Олесь Гончара

ОСОБЛИВОСТІ ВПЛИВУ ДЕРЖАВИ НА ВИБОРЧИЙ ПРОЦЕС В СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ: ПОЛІТИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Запровадження демократичних принципів урядування безпосередньо залежить від можливості проведення вільних, чесних, прозорих виборів та формування влади за їх результатами. Демократичність виборчого процесу є основою легітимності державної влади. Тому одним з найактуальніших завдань політичної практики сучасної України є розбудова такого механізму державного управління електоральним процесом, який би забезпечив довіру суспільства до результатів виборів. Особливої важливості набуває дане питання напередодні парламентських виборів у 2012 р., які будуть проводитися за новою електоральною формулою.

Традиційно виборчий процес прийнято розглядати через діяльність компетентних суб'єктів. Відповідно до цього виборчий процес визначається як врегульована законом та іншими соціальними нормами діяльність індивідів, соціальних груп, організацій, органів з підготовки та проведення політичних виборів. Проте, виборчий процес – це не просто врегульована нормативно-правовими актами та іншими соціальними нормами діяльність учасників, а діяльність, яка:

- 1) складається із взаємопов'язаних і побудованих у логічній послідовності стадій;
- 2) ґрунтується на демократичних принципах виборчого права;
- 3) спрямована на надання виборам легітимного характеру.

Ці аспекти значно розширюють рамки діяльнісного підходу й дають всі підстави тлумачити виборчий процес як систему організаційно взаємопов'язаних та послідовно унормованих відносин, що опосередковують підготовку і проведення виборів.

Вплив органів державного управління на виборчий процес здійснюється в рамках виборчої процедури. Як складова виборчого процесу виборча процедура:

- 1) забезпечує технологічну інфраструктуру виборів;
- 2) є формою реалізації конституційних принципів організації періодичних вільних виборів;

3) спрямована на задоволення виборчих прав громадянина в рамках передбаченої законом послідовності здійснення комплексу виборчих дій;

4) здійснюється державою через її постійнодіючі та/або спеціально створені органи з організації та проведення виборів.

Функціонування демократичних механізмів впливу органів державного управління на виборчий процес визначається рівнем достовірності волевиявлення громадян та, відповідно, легітимністю сформованих на його основі органів влади. Можливості дієвості цих механізмів ґрунтуються на: централізованому принципі здійснення управління з субординаційними зв'язками між органами управління; правових нормах, сформованих за галузевим принципом – окремими законодавчими актами регулюється кожен тип волевиявлення громадян; інструментах впливу на суб'єктів виборчого процесу тощо. Зазначені умови зумовлюють нагальність дослідження сучасного стану правового, інформаційного, фінансового та адміністративно-організаційного механізмів впливу органів державного управління на виборчий процес в Україні в аспекті їх відповідності принципам організації виборів у демократичному суспільстві.

Аналіз виборчого законодавства України свідчить, що виборче право в цілому розвивається у напрямку демократизації виборчого процесу, однак відсутність системності призвела до помилок у реалізації виборчих процедур, що обумовило відхилення від відповідних світових норм і правил проведення демократичних виборів. Демократичному українському суспільству необхідне не тільки узгоджене законодавство, але й сумлінність у виконанні законів, чому й сприятиме розвиток громадянського суспільства.

Ключовим у забезпеченні демократичності й адекватності волевиявлення громадян є адміністративно-організаційний механізм впливу органів державного управління на виборчий процес. Механізм організації виборів в Україні ґрунтується на засадах неупередженості органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, судів, підприємств, закладів, установ і організацій, їх керівників, інших посадових і службових осіб до суб'єктів виборчого процесу та реалізується шляхом втілення у життя виборчого законодавства через систему виборчих комісій. В Україні діє трирівнева система виборчих комісій, побудована за ієрархічним принципом суворої підконтрольності та підзвітності.

Основне навантаження з організації виборів покладається на систему виборчих комісій, але певну роль відіграють ще близько чотирнадцяти державних установ. У зв'язку із залученням до організації виборчого процесу великої кількості державних установ, досить гостро постає питання запобігання протиправному впливу адміністративної й політичної влади на виборчий процес – використанню адміністративного ресурсу, що призводить не до формування влади народом, а до продукування владою самої себе.

Успіх впливу органів державного управління на виборчий процес

залежить не тільки від форми та обсягу регламентації виборів, а й від діяльності спеціалізованих виборчих органів з практичної реалізації норм виборчого законодавства та дієвості інституту відповідальності за їх порушення.

Роль органів державного управління у виборчому процесі виявляється у двох основних аспектах. По-перше, це правове забезпечення виборчого процесу, що полягає в максимальному спрощенні самого процесу й процедури виборів, прагненні зробити їх зрозумілими, прозорими й недорогими. При цьому необхідно дотримуватись основних принципів і стандартів політичних виборів. По-друге, узгодженість законодавства та системність відповідальності за порушення виборчого законодавства. Зміни до законодавства повинні відбуватися з урахуванням міжнародних стандартів, бути взаємоузгодженими та мати структурний характер.

Аналіз виборчого, адміністративного та кримінального законодавства показує, що постійний розвиток законодавства про вибори, розширення переліку дій, які вважаються порушеннями виборчого законодавства, не супроводжуються належними змінами до законів, якими встановлена відповідальність за його порушення. А це не тільки не сприятиме виконанню та дотриманню відповідних норм виборчого законодавства, але і стимулює масові порушення у відповідній сфері під час виборчого процесу та протидіє розвитку демократичності в організації та проведенні виборів в Україні.

Узгодженість законодавства та системність відповідальності за порушення виборчого законодавства є підґрунтям для ефективного функціонування адміністративно-організаційного механізму впливу органів державного управління на виборчий процес.

Василь КУПРІЙЧУК

*к.держ.упр., завідувач сектором
соціологічного моніторингу
Центру соціологічних досліджень
Інституту проблем державного
управління та місцевого
самоврядування НАДУ*

УПРАВЛІННЯ ОСВІТОЮ В ПЕРІОД НАЦІОНАЛЬНО- ДЕМОКРАТИЧНОЇ РЕВОЛЮЦІЇ В 1917-1920 РР.

Система управління освітою є необхідною умовою функціонування українського суспільства. Зміна цієї системи як найважливішої сфери суспільної практики у кожному конкретному історичному випадку де термінується реальними потребами і можливостями суспільства, особливостями його соціальної організації, цілями і завданнями. На формування цієї системи мали великий вплив визначні політичні події 1917-1920р., які мали прийняти відповідні державно-управлінські рішення. Зміна

принципів організації діяльності системи освіти та її управління стала закономірною тому, що підґрунтям розвитку освіти були нові закони щодо управління системою освіти, які проголошували демократизм, колегіальність у вирішенні важливих освітянських питань [1].

Закономірним і своєчасним процесом було утворення нових органів управління – Генерального секретаріату освіти та Генеральної ради, основним завданням яких вбачалося в об'єднанні «діяльності всіх національних культурно-просвітніх інституцій Української Народної Республіки». До таких інституцій належали губернські, повітові, міські рад освіти, які крім окремих національностей, охоплювали й міжнаціональний рівень. На них покладались відповідні повноваження:

- розміщення між повітовими земствами асигнованих губернським земством коштів на народну освіту, коли асигнування не має певного призначення;

- розгляд прохань повітових і міських рад освіти;
- завідування середніми школами, що передаватимуться відповідними українськими секретарствами;

- призначення допомоги вчителям із губернських коштів;
- розгляд скарг на повітові ради освіти з правом запропонувати перегляд справи і взагалі вирішення непорозумінь в управлінні шкільними справами губернії;

- зібрання і розроблення статистичних даних для губернської Ради Освіти по Інструкції Генерального Секретарства;

- зносини з відповідним Секретарством по народній освіті і з губернською Радою Освіти;

- упорядкування музеїв, бібліотек, народних розваг тощо і піклування про розвиток національної освіти в губернії [2].

Значна увага приділялась діяльності органів управління освітніми закладами для інших національностей. Функціонування національних рад освіти, які завідували справами освіти кожної національності, є переконливим доказом цього.

Зміна напряму розвитку освіти вимагала і реформування в управлінській системі. Існувала чітко визначена тенденція в управлінні – керуватись принципами демократизму, децентралізму і національно-персональної автономії, оголошеної третім Універсалом УНР.

Головна мета органів управління освітньої системи зводилась до:

- а) професійної компетенції керівництва;
- б) внутрішнього самоконтролю навчальних закладів;
- в) демократизації освітньої системи;
- г) відмови від монополізму державної школи;
- д) єдності і безперервності процесу освіти.

На державні органи управління покладалися обов'язки створити належні умови для реформування системи освіти, стимулювання діяльності викладачів та учнів, забезпечення їм необхідних умов для

нормальної діяльності, раціональне планування мережі навчальних закладів, регулювання витрат на освіту, прогнозування чисельності підготовки фахівців, виходячи з потреб суспільства, визначення головних напрямів галузевої освіти з урахуванням регіональних особливостей [3].

У контексті сучасних новацій у галузі управління освітою заслуговують на увагу розробки генерального секретаріату освіти, щодо розширення повноважень педагогічних рад і автономії шкіл. До складу педагогічної ради – керівного органу освітнього закладу – мали входити всі вчителі, лікарі та два представники місцевої національної ради управління освітою. Однак інститут комісарів практично не встиг утвердитися через встановлення радянської влади, яка сформувала нову структуру управління освітою, що суттєво різнилася від запропонованої І. Стешенком – першим міністром освіти громадсько-державної моделі.

На рівні проекту залишилися й ідеї І. Огієнка, який обійняв цю посаду наприкінці грудня 1918 року, спрямовані на створення оригінальної системи управління освітою. Її сутність полягала в реалізації запропонованого його попередниками принципу децентралізації, але дещо звужувала демократичні засади та ідею «національно-персональної автономії». Основний центр ваги переміщувався на утворення постійно діючих невеликих управлінських структурно-шкільних управ – колегіальних органів, до складу яких входили б представники місцевих органів влади, призначені освітні комісари та обрані представники вчительства. Як зазначає І. Лікарчук, це було «безперечно, розумним рішенням, оскільки введення до складу шкільних управ представників земств міцно зв'язувало освіту й управлінські структури з органами місцевого самоврядування; призначення головами управ комісарів, наставлених Міністерством народної освіти, давало можливість останньому постійно контролювати діяльність органів управління, а обрання членами управ представників «організованого вчительства» символічно поєднувало управлінські структури з учительськими масами» [4].

Проте радянська влада по іншому підійшла до вирішення управлінських питань у галузі освіти. Керівна роль покладалася на волосні, повітові, міські й губернські відділи народної освіти, які являли собою спеціальні підрозділи виконавчих комітетів Рад селянських, робітничих і червоноармійських депутатів. Кожний виконком «обирав з свого складу одного або кількох членів колегії відповідного відділу освіти й доручав їм організувати весь відділ цілком персонально, без будь-якого представництва. Всі відділи освіти організовувалися по тій самій схемі, що й Наркомос (Народний Комісаріат Освіти), який став на чолі всієї справи освіти [5].

10 травня 1919 року була підписана постанова «Про вибори шкільних працівників» Згідно з цим документом, у закладах освіти ліквідовувалися посади «директорів, інспекторів та завідуючих». Замість цього вводилися посади «голови педагогічної Ради. Такі заходи мали на меті усунути від

управління старі кадри, котрі не влаштували нову владу. На цей же час припадає затвердження нормативних актів, які регламентували діяльність органів управління освітою. Серед найбільш вагомих слід назвати постанову «Про середню школу», «Положення про місцеві Органи Народної Освіти», «Інструкцію про організації Губерніяльного відділу народної освіти» та ін. [6].

Як засвідчує аналіз, на формування системи управління освіти великий вплив мали державно-управлінські рішення, які у 1917-1920 роках знайшли свій вияв у впровадженні навчальних програм, статутів, положень, методичних матеріалів стосовно діяльності закладів освіти, що сприяли розвитку освіти в Україні.

В сучасних умовах вплив державного управління на розвиток системи освіти значно зростає, і використання вітчизняного історичного досвіду стосовно державно-управлінських рішень у практичній площині реформування галузі освіти в Україні слугує підґрунтям для розробки сучасних технологій взаємодії системи державного управління освітою з економікою.

Список використаної літератури

1. Гринько Г. Друга Всеукраїнська нарада по освіті / Г. Гринько Вісн. Народного Комісаріату освіти. – 1920. – Ч. 2-5. С. 1-5.
2. Скрипнік М. Основні засади єдиної системи / М. Скрипнік – Х.: ДВУ, 1928. – 73 с.
3. Центральний державний архів вищих органів влади та управління України (ЦДАВО України). – Ф. 166, оп 2, спр. 322.
4. Лікарчук І. Міністри освіти України: В 2 т. / І. Лікарчук – К., [Б.в.] 2002. – Т. 1. (1917-1943 рр.).
5. Постернак С. Із історії освітнього руху на Україні за часи революції 1917-1920 рр. / С. Постернак – К., [Б.в.] 1920.
6. Збірник декретів, постанов, наказів, розпоряджень по Народному Комісаріату Освіти УСрр. – Х., [Б.в.] 1920.

Ігор ПИСЬМЕННИЙ

*к.н. держ.упр., доц.,
декан факультету державного
управління ДРІДУ НАДУ*

ВИБОРЧА СИСТЕМА В УКРАЇНІ ЯК КЛЮЧОВИЙ ПАРАМЕТР ПОРЯДКУ В ПРОЦЕСІ ФОРМУВАННЯ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

Парламент і парламентаризм є невід'ємними атрибутами демократичної, правової держави і показником розвитку громадянського суспільства. Потенціал українського парламентаризму значною мірою

залежить від здатності українського суспільства до трансформації в напрямку інституалізації різноманітних соціально-політичних інтересів, існуючих або виникаючих у соціумі, а також від здатності політичної системи забезпечити функціонування представницьких органів як механізму знаходження оптимального балансу цих інтересів. Саме представницькі інститути за своєю самоорганізаційною природою покликані забезпечувати вирішення головного завдання демократичного розвитку – здійснювати представництво та артикуляцію усієї сукупності особистих, групових і загальнонаціональних інтересів.

Водночас парламент як загальнонаціональний, постійнодіючий, колегіальний представницький орган має створювати в державі такі параметри порядку, які забезпечують ефективну взаємодію громадянського суспільства з публічною владою і відповідно повноцінне функціонування цього інституту стає необхідною умовою повернення довіри суспільства до влади. Проте в Україні у процесі переходу до парламентсько-президентської системи управління (2006 – 2010 рр.), яка безумовно є більш демократичною, одним із головних чинників перманентної політичної кризи стало те, що Верховна Рада України, на жаль, не виступила в ролі атрактора – стійкої системи, в якій взаємодіють різноманітні підсистеми у вигляді політичних сил, визначених соціумом, між якими здійснюється інтенсивний обмін досвідом, думками, поглядами, ідеями, підходами до розв'язання постійно виникаючих проблем та досягається цілісність (бажана ціль системи) на основі формування вектора подальшої еволюції громадянського суспільства. Навпаки, парламент перетворився на арену перманентної безглуздої конфронтації політичних сил з абсолютно нецивілізованими формами відстоювання політичних інтересів, як то блокування трибуни, бійки між депутатами, захоплення електрощитової тощо.

Серед основних причин, що призвели до політичної кризи слід вважати недоліки виборчого законодавства, яке значною мірою сприяло тому, що до парламенту та інших представницьких органів потрапляють переважно особи для відстоювання та захисту передусім власних інтересів. Слід погодитися з Т. Бутирською, що в Україні основний механізм зворотного зв'язку влади і суспільства – вибори, виявився цілком блокованим, що виводить державу з категорії демократичних [1]. Фактично владою були задані недемократичні параметри порядку у вигляді пропорційної виборчої системи з закритими списками, яка загальмувала самоорганізаційний потенціал суспільства. Відповідно після виборів суспільство відчуло результати реалізації потенціалу публічного управління, які призвели до збільшення ентропії в соціальній системі.

На наш погляд, для забезпечення реального народовладдя, підвищення професіоналізму парламенту та інших представницьких органів, а також посилення відповідальності депутатів перед суспільством

і як наслідок формування сприятливих умов для реалізації самоорганізаційного потенціалу слід законодавчо закріпити принцип, коли виборець голосуючи за певну політичну силу, одночасно голосує і за конкретну людину, яка є представником відповідної партії. Тобто партійні списки, що подаються до виборчих комісій мають складатися в алфавітному порядку і кількість депутатів, що пройдуть до відповідних представницьких органів повинна залежати виключно від того, як у кожному виборчому окрузі проголосували за відповідну партію та конкретну людину, що її представляє.

Тільки за таких умов взаємодія між депутатами може підкорюватися статистичним закономірностям, які і породжують властивості парламенту на основі фундаментального принципу подвійності, який говорить: подвійність визначається детермінованістю колективних процесів і випадковістю індивідуальних. Згідно цього принципу окремих, індивідуальних суб'єкт не може безпосередньо обумовлювати властивості класичних, колективістських суб'єктів. Ця фундаментальна аксіома розуміння світових процесів має визначати принцип формування і дії парламенту. Якщо його склад визначається виборами кожного депутата, тобто реалізацією статистичних закономірностей розподілу виборців як потенційних депутатів, то принцип подвійності не порушується. Якщо вибираються списки з на 90 % невідомими для виборців кандидатами в депутати, то статистичні закономірності реалізуються не для вибору депутатів як чисто випадкового процесу, що відповідає фундаментальному принципу подвійності, а за статистичним розподілом виборців у відношенні до партії (точніше до її лідера, який формує склад депутатів детерміновано з урахуванням не відповідності їх вимогам до депутата, а особистій відданості). Це є порушенням фундаментального принципу подвійності. Протиріччя між детермінованістю колективних процесів і випадковістю індивідуальних приводить до регіональних, національних, мовних та інших конфліктів. Фактично все зводиться до прийняття рішень парламентом не в результаті взаємодії між депутатами як індивідуальними суб'єктами парламенту, що підкорюється дії статистичних законів, а в результаті закостенілих наперед відомих дій лідерів партії [2].

У свою чергу, політичні партії, які артикулюють інтереси різноманітних груп населення мають стати потужною складовою процесу формування громадянського суспільства в Україні. В країнах, де політичні партії значно менш розвинуті, ніж саме громадянське суспільство, тримається політична нестабільність, що як правило знижує суспільний потенціал. При цьому партійне будівництво потрібно починати не зверху, як це відбувається в нашій державі, а знизу, з рівня територіальних громад. За умов впровадження в Україні запропонованої вище виборчої системи, партії можуть швидко перетворитися в організацію, що реально впливають на процеси суспільної життєдіяльності

за рахунок припливу нової соціальної енергії в особі лідерів, яких дійсно підтримують громадяни.

1. Бутирська Т. Методологічні проблеми сучасного державного будівництва України / Т. Бутирська // Вісн. НАДУ. – 2008. – № 4. – С. 194 – 206.

2. Прісняков В. Ф. Виклики сучасності: Математичні моделі. Оптимальні вирішення / В. Ф. Прісняков. – Д. : Вид-во ДНУ, 2007. – 211 с.

Юрій РУБАН

*к.т.н., заслужений
журналіст України*

ДИСКУРС-АНАЛІЗ ПОЛІТИЧНОЇ КОМУНІКАЦІЇ ЯК МЕТОД ОЦІНКИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Розуміння політичної комунікації як інструменту, спрямованого на організацію співіснування людей в рамках певного політичного порядку, має наслідком постановку питання про її роль у формуванні характеристик такого порядку. Адже цей порядок, тобто система відносин між владою і громадянином та владою і суспільством, може займати різне місце на шкалі між демократією і тоталітаризмом, може зазнавати більшого чи меншого впливу глобалізації, може базуватись на різних співвідношеннях патріархальності чи модерну. Проте в будь-якому суспільстві політична комунікація відіграє надзвичайно важливу роль у збереженні/оновленні/відкиданні такого порядку, і в сучасному медіатизованому світі ця роль стрімко зростає. Виходячи з цієї ролі можна сформулювати певний набір ознак комунікації, яка стимулює розвиток демократії. Ці ознаки можуть бути використані в якості критеріїв при аналізі політичної комунікації з точки зору її змісту і спрямованості [3, с. 605-608]. На підставі результатів такого аналізу теорія політичної комунікації може повернутися до практики як політика знання, формуючи *політичну* теорію комунікації.

Теоретико-політичний аналіз комунікації неминує включати питання про її морфологію, тобто про співвідношення її змісту і форми, в якій цей зміст комунікується до адресата.

Вплив політичної комунікації розгортається в часі, і сама вона весь час змінюється, адаптуючись до ситуації, змінних цілей і викликів, технічних можливостей. До того ж політик, як і будь-яка реальна особистість, не може претендувати на перебування в єдності свого буття, мислення і мови. Внаслідок цього його комунікація не може претендувати на знання, здатне охопити всю надскладну картину взаємодії влади і суспільства, навіть якщо звзити її до поля певної проблеми. Ця проблема прагматично компенсується «мозаїчністю»

запропонованого знання, представлення позиції мало узгодженими, а часто і суперечливими частинами з подальшою заміною цих частин відповідно до політичної ситуації. У такий спосіб політика запозичила форму дискурсивного мислення, запропоновану Р.Декартом і Г.Лейбніцем, пожертвувавши їх вимогами систематичності, методичності і, особливо, сталості понять у такому мисленні. В результаті на полі політики дискурс спирається не стільки на чітку методологію, скільки на гостроту проблематики. Він являє собою представлення знання, отриманого в ході дуже специфічного несистематичного історико-політичного процесу. Зауважимо, що таке розуміння дискурсу вимагає відмови від пошуку «законів історії» на користь живої діяльності у конкретних обставинах.

Саме таке поняття дискурсу розширює свою присутність в соціально-гуманітарних науках, які неминуче мають соціально-політичний вимір знання. Це заохочує його прагматичні інтерпретації, зокрема в аналізі політичної комунікації з метою вирішення проблем теорії і практичних завдань. Водночас існують методології аналізу форм і змісту комунікації, які не використовують це поняття, прагнучи представити знання, отримане в результаті узагальнення емпіричного досвіду, у якості методичного і систематичного. «Вузьким місцем» такого підходу є обмеження аналізу лише формами комунікації і відмова від аналізу її політичного змісту.

Як показує В.Мароші [2], існують дві тенденції, які в різних дослідженнях сходяться і розходяться. Перша – це визначати дискурс як будь-яку комунікативну практику, друга – як обмеження дискурсу сферою дискурсивного в картезіанському розумінні, тобто сферою логіко-організованого, понятійно-сталого і термінологічно-упорядкованого мислення.

Перша тенденція втілена «французькою школою» дискурс-аналізу, зокрема в роботах М.Фуко, який пов'язує дискурс з феноменом влади [4, с. 46-49; 93-96]. Специфіці політичної комунікації відповідають розвинуті в межах такого підходу поняття політичного чи історико-політичного дискурсу.

Друга тенденція знайшла своє втілення в «німецькій школі», представник якої Ю.Габермас [1, с. 96-98] вимагає від дискурсу дотримання певних моральних принципів, регламентованої процедури пошуку порозуміння учасниками, а також правового забезпечення. Такий дискурс покликаний обґрунтувати правильність дій чи позицій у проблемних ситуаціях, тобто дати їм опосередковану нормативну оцінку. Відповідно, комунікація на правовому чи юридичному полі може розглядатись як один з варіантів такого системно-організованого дискурсу.

Але правові питання неминуче комунікують політики, причому здійснюють цю комунікацію в рамках і за правилами політичного дискурсу. На це є декілька причин. Зокрема, політична комунікація має на меті формування «повсякденного», нефахового судження, в той час як юридична – професійної експертної позиції. Також політична

комунікація охоче спирається як на авторитет права, так і наукового знання в цілому. Звідси постійні апеляції до експертних висновків, судових рішень тощо. «Розчаклування» політики вимагає критичного підходу до такого утилітарного використання правових понять. Політична філософія давно говорить про неможливість зведення політичних проблем до наукових, через це нереалізованими залишились і марксистська утопія «відмирання держави» і ліберальна – «кінця історії». Український досвід наочно демонструє зворотню сторону цього висновку: політичне рішення завжди передують вибору експертів. Тому вирвані з контексту системи права юридичні висновки, що комунікуються в межах політичного дискурсу, не можуть розглядатись як підстава для зняття відповідальності з політиків за їх рішення.

Використання правових понять у політичному дискурсі заслуговує окремого розгляду. Про це свідчать складності з поєднанням в українському політичному дискурсі поняття Голодомору і правового поняття «геноциду», сформованого в інший час і в іншій політичній ситуації в рамках правового дискурсу. Так само варто дослідити політичні причини небажання політиків всупереч деклараціям про «європейський вибір» включити докладно розроблене європейське правове поняття субсидіарності місцевого самоврядування в політичну комунікацію.

Дискурс-аналіз є важливою складовою аналізу політичної комунікації. Адже політиками за допомогою різних прийомів будується дискурс, який спонукає громадян прийняти певну модель поведінки, реалізує виробництво певних смислів всередині соціуму, задає смисли. В українських умовах особливий інтерес для такого аналізу становить політична комунікація Глави держави. Вона завжди займала ключове місце у взаємодії влади і суспільства. Хроніка політичних подій у період 2004-2010 рр. додала нових переконливих аргументів на користь її важливості. Тому розкриття специфіки дискурсу Президента України і його спрямованості є необхідною умовою оцінки державної політики і державного управління, а також оцінки ефективності взаємодії влади і суспільства.

Список використаної літератури

1. Габермас Ю. Залучення іншого: студії з політичної теорії / Юрген Габермас. – Львів: Астролябія, 2006. – 416с.
2. Мароші В. Что есть дискурс? / В.В.Мароші. – Дискурс, 1996. – №2. – с. 57-69.
3. Рубан Ю. Політична комунікація як фактор зміцнення і розвитку демократії // Держава і право: зб. наук. праць. Юридичні і політичні науки. – Випуск 52. Ю.Г.Рубан. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М.Корецького НАН України, 2011. – С. 605-608.
4. Фуко М. Порядок дискурсу: инаугурационная лекция в Коллеж де Франс 2 декабря 1970 года / Фуко М. Воля к истине: по ту сторону знания, власти и сексуальности. – М.: Магистериум, 1996. – 393 с.

Олексій ТРЕТЯК

*к.політ.н., доцент кафедри політології
ДНУ ім. Олесь Гончара*

СТРУКТУРНИЙ ВИМІР ГРОМАДСЬКОСТІ ЯК КОМПОНЕНТУ ПУБЛІЧНОЇ СФЕРИ ПОЛІТИКИ

У контексті політологічного дослідження необхідно оцінити людський фактор і політичний колективізм, який має низку потреб і власну роль у процесі формування публічності та відкритості. Проявлення потребують такі поняття, як «вільна громадськість», визнання її правомочності, «структура громадської думки», а також нове значення поняття «свобода думки» і висловлювань у публічній політиці.

Для повного відображення феномену громадськості в її сучасному стані структуру громадськості, яка має значення для теоретико-методологічного виміру публічної сфери політики, необхідно відобразити основні виміри її функціонування та розвитку. Одним з вимірів, який фіксується в сучасній політичній науці, є діяльнісний. Цей вимір дає найбільшу кількість емпіричних проявів громадськості. У цьому вимірі є можливість розглядати громадськість як реальне явище політики.

У межах вивчення сучасного громадського активізму є підстави формувати уявлення щодо рівня політичної активності громадян у кожному окремому суспільстві. Якщо ця діяльність відбувається у демократичному, або (конкурентному, плюралістичному суспільстві), то вона здійснюється у публічній сфері. Іншим виміром є ідейний, на якому соціальні вимоги громадян трансформуються на ідеологічні положення, які виносяться на політичний рівень. У межах ідейного, або концептуального виміру існує сукупність ідей, носіями яких є представники громадськості (її суб'єкти), які висувають указані ідеї для публічної дискусії, роблять заяви та інші комунікаційні дії.

Процедурний вимір громадськості є також важливим для теоретичної концептуалізації публічної сфери політики, оскільки перехід на вищу від індивідуальної самостійну групову діяльність здійснюється у межах процедур, зустрічей, зборів, спільних обговорень, в яких є регламент і обмеження. Все це становить також фактологічну базу аналізу публічної політики як явища сучасної демократії.

Осмилення підходів до розбудови громадськості як компоненту публічної сфери призводить до пошуку оптимального шляху. І в цьому контексті важливими є дві альтернативи: запозичення або створення власних практик. При цьому повинні відбутися й інституційні зміни заради підтримки цього процесу. Такі вислови і дискусійні положення просувають політичну науку у гіпотетичному розумінні проявів публічної сфери.

Отже, моделювання і проектування оптимальних рис громадськості призводять до формування її проективного образу та місця у межах

публічної сфери. Індукція та дедукція дають змогу систематизувати різні випадки і прив'язувати їх до певної теоретичної, гіпотетичної основи.

Для орієнтації в проблемі громадськості важливою є проблема ідентифікації цього явища для населення. Для нього громадськість повинна стати активним або пасивним учасником публічної сфери. Цей вимір і сукупність проблем означає активний пошук дослідників як за темпоральною шкалою, так і в межах аналізу конкретної політичної ситуації. Важливими питаннями для дихотомії «функціональна – дисфункційна громадськість» у перехідних країнах є незначний розвиток громадських обговорень. Також певного значення набувають цілеспрямованість або хаотичність, як принципи практичної громадської діяльності. Також важливим є етимологічний дискурс стосовно понять відкритості і громадськості. У його межах потребує свого пояснення поняття «громадськості» як спільноти.

Стан цих та інших аспектів громадськості, як компоненту, а можливо, середовища публічної сфери, повинні дати відповідь на питання: чим є сьогодні громадськість в політичних науках: реальністю або сукупністю уявлень. Також у контексті пояснень з приводу сучасної громадськості мають значення її організаційні засади. Так само значущою групою проблем є співвіднесення агональності і співпраці, формальності і неформальності, а також ієрархічних та мережних принципів організації. Перспективою подальшої розробки проблем, порушених у даній статті, є вивчення взаємодії громадськості і політичних сил у контексті функціонування публічної сфери політики.

Олег ТУПИЦЯ

*д.політ.н., доцент,
завідувач кафедри політології
ДНУ ім. Олесь Гончара*

ГРОМАДСЬКА АКТИВНІСТЬ ПРОФСПЛОК НА РІВНІ МІСЦЕВИХ ГРОМАД: НАПРЯМКИ РОЗШИРЕННЯ СОЦІАЛЬНО-ПРАВОВОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

Розвиток сучасної системи місцевого самоврядування у демократичних країнах йде шляхом постійного розширення участі громадськості у процесах управління життям локальних спільнот. Одним з провідних проявів даної тенденції є збільшення числа організаційних форм суб'єктів громадянської активності, що відображає зростання фрагментації та ускладнення соціальної структури. Взаємодія суб'єктів професійного представництва та місцевого управління територіальних громад відображає диверсифікацію традиційного політичного управління за рахунок залучення «непрофільних» гравців. Профспілки в якості нетрадиційних суб'єктів місцевої політики мають перспективи у зв'язку

з їх центральною роллю у відносинах соціального партнерства, що становить основу нового соціально-економічного ладу сучасної України. За умов набуття економікою статусу ринкової велике значення будуть набувати механізми представництва масових соціальних інтересів на політичній арені. Дана система є далекою від збалансованості, оскільки пріоритет у відстоюванні політичних інтересів мають елітарні угруповання. Зростання ролі профспілок, з огляду на їх чисельність, має стати істотним чинником покращення функціонування зворотного зв'язку між політичною системою та суспільним середовищем.

Таким чином, профспілки відіграють значну роль у забезпеченні систематичної громадянської активності під час демократизації органів місцевого самоврядування. Вони утворюють нову перспективну форму залучення громадськості до активних дій та потенціалу громадськості до керування місцевими процесами.

Також актуальність діяльності профспілок у сфері локальних спільнот та територіальних громад розкривається через виконання ними своїх профільних функцій – захисту прав працівників. Серед цих прав – право гідної оплати праці, право на об'єднання у вільні асоціації за професійною ознакою. Важливим аспектом є діяльність профспілок у сфері відстоювання належних соціальних стандартів. У відстоюванні належних комунальних стандартів профспілки можуть стати надійною постійно діючим центром впливу на місцеві органи влади та контролю за ними у період між виборами, оскільки на сьогодні система місцевого самоврядування відчуває брак зворотного зв'язку з населенням, що своїм волевиявленням утворило дані органи. Особливо це стосується великих міст, де пропорційна виборча система на місцевому рівні знеособила представницькі інституції, позбавила їх зв'язку з територіальними округами.

В якості висновку слід також наголосити на можливості постійної присутності профспілок на місцевій політичній арені. На відміну від інших громадських організацій, вони перебувають у більш виграшному становищі. Вказані організації не мають настільки потужних організаційних та людських ресурсів, мережі для здійснення роботи із населенням. Це робить профспілки надзвичайно перспективними акторами громадянської дії на місцевому рівні. Також профспілки мають дуже значний потенціал для залучення громадян до активної громадянської дії, оскільки переважна більшість працездатного населення є членами профспілок. Вже за цією формальною ознакою вони є залученими до такої активності. Мова йде про активізацію цього величезного потенціалу. За умов використання відповідних комунікаційних технологій можна очікувати змін у динаміці участі громадян у місцевих процесах через реалізацію контролю за місцевою владою та реалізацію громадських ініціатив. Все це в якості результату може істотно сприяти утворенню ліберально-демократичної публічної сфери як основи громадянського суспільства. Участь громадян у житті територіальних

громад в масштабах всієї України може дати значний поштовх для поширення громадянської політичної культури та свідомості, які сприятимуть подальшій демократизації держави й політичного режиму. Результатом має стати набуття виконавчими та представницькими органами місцевих громад справжнього громадського характеру, що посилить відповідність базовим правовим засадам демократичного суспільства. Перспективами подальших розвідок у напрямі, порушеному даною статтею, слід вважати сполучення місцевого проблемного рівня політичної активності профспілок з загальнонаціональними та глобальними проблемами громадянського суспільства.

Леонід ПРОКОПЕНКО

*д.держ.упр., доц., завідувач кафедри
права та європейської інтеграції*

Тетяна СВИСТУН

слухач ДРІДУ НАДУ

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПОСТІЙНИХ КОМІСІЙ МІСЦЕВИХ РАД У ЛИТВІ

Литовська Республіка поділена на адміністративно-територіальні одиниці двох типів: повіти (apskritis), діяльність яких регламентується і контролюється центральним урядом, та самоврядування (savivaldybe). Правом самоврядності володіють 12 міських та 44 сільських місцевих органів влади, які, у свою чергу, поділяються на дрібніші субмуніципальні одиниці – сянюнії (seniunija). Відповідно до Закону Литовської Республіки «Про місцеве самоврядування» [1] органом, що здійснює право самоврядування, є рада самоврядування, яка складається з демократично обраних у встановленому Законом про вибори рад порядку представників громади самоврядування – членів ради самоврядування. Члени ради самоврядування мають право брати участь і виступати на засіданнях ради, комітетів і комісій, на яких розглядаються подані ними або пов'язані з їхньою діяльністю питання. Рада самоврядування здійснює свої повноваження колегіально на засіданнях ради. Питання для засідань ради самоврядування готуються комітетами ради, а також комісіями на їх засіданнях, фракціями і групами членів ради на нарадах, членами ради, контролером самоврядування, мером самоврядування та директором адміністрації самоврядування. Рада самоврядування щодо запропонованих питань приймає рішення і контролює їх виконання.

Діяльність ради самоврядування між засіданнями продовжується в комітетах і комісіях, а також при спілкуванні членів ради з виборцями. Комітети ради самоврядування формуються для попереднього розгляду питань, які подаються до ради самоврядування, а також подання висновків та пропозицій, контролю за дотриманням законів та виконанням рішень ради самоврядування, мера. Комітети формуються рішенням

ради самоврядування з числа не менш ніж трьох членів ради.

У кожному самоврядуванні обов'язково повинен бути утворений Комітет з контролю. До Комітету з контролю входить рівне число делегованих представників усіх партій або коаліцій, представлених у раді. При формуванні інших комітетів дотримується принцип пропорційного представництва більшості і меншості. Число комітетів та їх членів, повноваження комітетів, за винятком Комітету з контролю, встановлює рада самоврядування. Порядок роботи комітетів встановлюється регламентом. Голови комітетів та їх заступників, за винятком Комітету з контролю, обирають члени комітетів. Голову Комітету з контролю за пропозицією меншості ради самоврядування (опозиції), заступника голови Комітету з контролю за пропозицією мера призначає рада самоврядування у встановленому регламентом порядку. Якщо меншості ради самоврядування (опозиції) не оголошено, голову та заступника голови Комітету призначає рада за пропозицією мера. Комітет з контролю подає в раду самоврядування висновки про результати діяльності контролера самоврядування (служби контролю та аудиту самоврядування) та вносить пропозиції щодо його звільнення за наявності підстав, указаних у законах; розглядає проект плану діяльності контролера самоврядування (служби контролю та аудиту самоврядування) на наступний рік і вносить пропозиції щодо внесення доповнень або змін до цього проекту плану, у встановленому регламентом порядку до 15 січня поточного року повертає цей проект плану на затвердження контролеру самоврядування; проводить оцінку асигнувань, необхідних для здійснення плану діяльності контролера самоврядування (служби контролю та аудиту самоврядування) на наступний рік, і представляє в раду самоврядування висновок про них; розглядає підготовлений контролером самоврядування звіт про здійснення його (служби контролю та аудиту самоврядування) плану діяльності, на його основі готує та подає до ради самоврядування висновок про правомочність, доцільність та ефективність використання майна та коштів самоврядування, а також про діяльність контролера самоврядування (служби контролю та аудиту самоврядування); вносить у раду самоврядування пропозицію про проведення незалежного аудиту використання майна та коштів самоврядування, а також діяльності самоврядування, представляє свої висновки за результатами аудиту; періодично (один раз на квартал) розглядає виконання плану діяльності контролера самоврядування (служби контролю та аудиту самоврядування), з ініціативи контролера самоврядування або за власною ініціативою заслуховує керівників органів, установ і підприємств про усунення встановлених в ході проведеного контролером самоврядування (службою контролю та аудиту самоврядування) фінансового аудиту та аудиту діяльності недоліків або порушень правових актів, при необхідності звертається до директора адміністрації самоврядування або до ради самоврядування щодо виконання вимог контролера самоврядування (служби контролю та аудиту самоврядування) та ін.

Комітети у межах своєї компетенції приймають рішення рекомендаційного характеру. Адміністрація самоврядування, її підрозділи, бюджетні та публічні установи самоврядування, а також контрольовані самоврядуванням підприємства повинні розглянути пов'язані з їх діяльністю рішення комітетів і про результати розгляду повідомити в комітети. У роботі комітетів з правом дорадчого голосу у встановленому регламентом порядку можуть брати участь представники громадськості – старійшини, експерти та державні службовці.

Рада самоврядування на строк своїх повноважень формує Адміністративну комісію та Комісію з етики. Голови цих комісій за поданням мера рада самоврядування призначає з числа членів ради. Якщо оголошено меншість ради самоврядування (опозицію), то кандидатуру голови Комісії з етики мер представляє за її пропозицією, обов'язки відповідальних секретарів комісії виконують призначені директором адміністрації самоврядування державні службовці, ці функції включаються в опис їх посади. Адміністративна комісія розглядає справи про адміністративні правопорушення, віднесені Кодексом про адміністративні правопорушення до її компетенції.

Комісія з етики здійснює нагляд за дотриманням членами ради самоврядування вимог Закону «Про місцеве самоврядування», Кодексу поведінки державних політиків, регламенту, інших правових актів, що регламентують діяльність і поведінку членів ради самоврядування; аналізує причини неучасті членів ради самоврядування у засіданнях ради, комітетів і комісій, а також невиконання встановлених цим Законом обов'язків; розглядає отриману інформацію про дисбаланс діяльності члена ради самоврядування або його публічних і приватних інтересів; розглядає пропозиції та зауваження членів громади самоврядування, державних органів, представників громад населених пунктів або об'єднань організацій щодо прозорості діяльності членів ради самоврядування; вносить до Головної виборчої комісії пропозиції про припинення повноважень члена ради самоврядування у разі, якщо він пропустив без поважної причини три засідання ради самоврядування поспіль. У встановлених законами випадках або за рішенням ради самоврядування можуть створюватися й інші постійні комісії (на період її повноважень) та тимчасові комісії (для розгляду окремих питань).

Членами формованих радою самоврядування комісій можуть бути члени ради самоврядування, державні службовці, представники громад населених пунктів і об'єднань організацій, інші члени громади самоврядування. Представники громад населених пунктів в Комісії з етики повинні становити не менше 1 / 3 членів комісії. Порядок формування комісій ради самоврядування встановлено в регламенті. Положення про комісії затверджується радою самоврядування.

1. О местном самоуправлении: Закон Литовской Республики от 7 июля 1994 г. – Режим доступа: <http://www3.lrs.lt/>. – Название с экрана.

Наукове видання

**ПРАВОВІ АСПЕКТИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ:
ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА**

Матеріали
науково-практичної конференції
(14 грудня 2011 р., м. Дніпропетровськ)

В авторській редакції

Комп'ютерний оригінал-макет *О.М. Рудіка*

Підписано до друку 12.12.2011. Формат 60x84 1/16. Ум. друк. арк. 15,20. Обл.-вид. арк. 15,90. Тираж 100 пр.

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління
при Президентіві України
Україна, 49044, Дніпропетровськ, вул. Гоголя, 29
Свідоцтво про державну реєстрацію
ДК № 1743 від 06.04.2004

Видруковано у повній відповідності до оригінал -макета
ПП «Моноліт»
Україна, 49050, Дніпропетровськ, вул. Горького, 20
Свідоцтво про внесення до Державного реєстру ДК № 273 від 08.12.2000