

децентралізований інституціональний порядок – тобто нові соціальні відносини у сферах політики, економіки та ідеології, що тримаються на децентралізованій владі.

Децентралізовані політико-адміністративні відносини не можуть бути побудовані в рамках чинного інституціонального порядку. Для його перетворення необхідно зламати кланово-олігархічну систему й усунути практику патрон-клієнтелістських відносин як у сфері політики, так у сфері економіки, змінити несправедливу централізовану систему перерозподілу національного багатства, припинити діяльність значної кількості безідеологічних квазіпартій, які імітують демократичність виборчих процедур (ідеологія). Усі ці зміни мають бути синхронізовані зі змінами в адміністративно-територіальному устрої, сферах економіки (оптимальна структура власності, справедливий розподіл суспільних благ) та ідеології (ідеологічна підтримка децентралізації, оптимальна структура, кількість партій, ідеологічне, зокрема регіональне, різноманіття тощо). Зрозуміло, що тут зазначені лише основні чинники, а не їх повний перелік.

Важливим чинником асиметричної децентралізації є її ідеологічне забезпечення. В українській науковій літературі європейський «новий регіоналізм» представлений як взірець, на основі якого ми маємо формулювати теоретичні та аксіологічні позиції для вирішення інституціональних проблем, які є вкрай важливими і актуальними для України. Ця аксіологічна основа дає можливість переосмислювати регіон в контексті глобалізаційних процесів. Європейський регіоналізм все більше орієнтується на модифікацію ролі регіону не тільки в інституціонально-територіальних рамках держави, але й екстериторіально в усій інституціональній системі Європейського Союзу.

Інституціональні зміни такого типу, що впроваджуються в умовах пригніченого стану інституціональної системи, потребують виправлення ситуації, що характеризується термінами «інституціональний вакуум» та «інституціональний хаос». Перший вказує на загальне послаблення інститутів, наявність значної кількості суб'єктів, що функціонують за межами формальних норм поведінки, другий – на спонтанний демонтаж інститутів, які спираються на попередню інституціональну траєкторію розвитку. Процеси, властиві явищам інституціонального вакууму та інституціонального хаосу, можуть відбуватись одночасно, доповнюючи один одного.

Таким чином, у разі впровадження асиметричної децентралізації, необхідно розробити виважену інституціональну політику децентралізації – системи заходів держави в політичній, економічній та ідеологічній сферах, що регулюються багатьма державними інститутами – державним та адміністративно-територіальним устроями, бюджетними відносинами, системами представництва на всіх рівнях територіальної організації влади (інститутом виборчого права), громадянським

суспільством тощо. Уся сукупність цих інститутів має включити регіональні/місцеві потреби та інтереси до контексту свого функціонування. Вони мають утворити новий інституціональний порядок, за яким децентралізований характер взаємодії системних суб'єктів стає доцільним та ефективним. Новий порядок має встановити інституціональну довіру між державою та регіонами, державою та бізнесом, державою та громадянським суспільством. Інституціоналізація довіри як постійного явища, що базується на високій інституціональній культурі, нормах права, моральних ресурсах суспільства та соціальній справедливості, стає умовою виживання й дальшого розвитку України як успішної правової децентралізованої держави.

Зважаючи на вищесказане, можна стверджувати, що успішна перспектива децентралізації полягатиме в інституціональній синхронізації інклюзивних політичних, економічних та ідеологічних інститутів. При плануванні будь-яких інституціональних перетворень ми не можемо залишатись в рамках суто юридичних знань та юридичної практики. Вони мають ґрунтуватись на результатах аналізу групових інтересів та їх корисності для всього суспільства, стратегії впровадження нових правових норм з врахуванням особливостей власної інституціональної матриці.

1. Кирдина С. Г. Институциональные матрицы и развитие России: введение в X-Y-теорию / С. Г. Кирдина. Издание 3-е, переработанное, расширенное и иллюстрированное. – СПб.: Нестор-История, 2014. – 468 с.

Леонід ПРОКОПЕНКО

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

ВЛАСНІ ФУНКЦІЇ САМОВРЯДУВАНЬ У ЛИТВІ

Реформування місцевого самоврядування в Україні актуалізує необхідність вивчення досвіду реформ в країнах ЄС, зокрема в Литві. Закон Литовської Республіки «Про місцеве самоврядування» від 7 липня 1994 р. зазначає, що залежно від свободи прийняття рішень функції самоврядувань поділяються на самостійні і державні (делеговані самоврядуванням державою) [1]. Самостійні функції самоврядування виконують в рамках наданої їм Конституцією і законами компетенції, відповідно до зобов'язань перед громадою і в її інтересах. При виконанні цих функцій самоврядування мають встановлену Конституцією і законами свободу ініціативи, прийняття і виконання рішень і несуть відповідальність за виконання самостійних функцій. При виконанні цих

функцій діяльність самоврядувань пов'язана з встановленими законами вимогами і порядком.

До самостійних функцій у галузі бюджету і фінансів законом віднесено: формування та затвердження бюджету самоврядування; встановлення місцевих зборів; володіння, користування і розпорядження землею та іншим майном, які належить самоврядуванню на праві власності; створення та утримання бюджетних установ самоврядування, створення публічних установ самоврядування, підприємств самоврядування та інших юридичних осіб самоврядування.

Серед самостійних функцій у сфері освіти виділено: здійснення розвитку інформаційного суспільства; забезпечення навчання дітей у віці до 16 років, які проживають на території самоврядування, за програмами обов'язкової освіти; організація і координація надання освітньої допомоги учневі, вчителю, сім'ї, школі, здійснення заходів щодо мінімального догляду за дитиною; організація безкоштовної доставки учнів загальноосвітніх шкіл, що проживають в сільських населених пунктах, в школи і додому; організація дошкільного розвитку, неформальної освіти дітей і дорослих, організація зайнятості дітей та молоді; організація послуг харчування в освітніх установах, що здійснюють навчання за програмами дошкільної, передшкільної і загальної освіти.

У сфері охорони здоров'я самоврядування мають забезпечувати первинний нагляд за особистим і громадським здоров'ям (створення, реорганізація, ліквідація, утримання установ), крім нагляду за громадським здоров'ям тих, хто навчається за програмами дошкільної, передшкільної, початкової, основної і загальної освіти в школах дошкільного розвитку, загальної освіти, в установах професійного навчання учнів, зміцнення громадського здоров'я і нагляду за громадським здоров'ям; планування і здійснення муніципальних оздоровчих заходів; надання сприяння нагляду за здоров'ям жителів самоврядування.

Важливе місце серед самостійних функцій самоврядування відведено плануванню та наданню соціальних послуг, створенню, утриманню установ соціальних послуг та співпраці з неурядовими організаціями; надання соціальної допомоги і компенсацій, визначених законом про грошову соціальну допомогу малозабезпеченим верствам населення; розвитку загальної культури населення та збереження етнокультури (участь в проектах культурного розвитку, заснування, реорганізація, перетворення, ліквідація музеїв, театрів, центрів культури та інших установ культури, а також нагляд за їх діяльністю, заснування, реорганізація, перетворення муніципальних публічних бібліотек і нагляд за їх діяльністю); створенню умов для соціальної інтеграції в громаду осіб з недугами, які проживають на території самоврядування; створенню фонду соціального житла самоврядування та його ремонту, оренді

соціального житла, участі у вирішенні питань зайнятості населення, отриманні кваліфікації та перекваліфікації, організації громадських та сезонних робіт; розвитку фізичної культури і спорту, організації відпочинку населення.

До самостійних функцій самоврядування в Литві віднесено планування територій, здійснення загального плану самоврядування або рішень щодо загальних планів і детальних планів частин самоврядування; встановлення спеціальних архітектурних вимог і видача дозвільних документів на будівництво; нагляд за експлуатацією будівель в установленому законодавством порядку; розробка і реалізація документів стратегічного планування самоврядування; створення умов для розвитку підприємництва та туризму, а також заохочення цієї діяльності; участь в розробці та здійсненні програм регіонального розвитку; здійснення, закріпленого за органами самоврядування попередження шуму і державного управління шумом.

Значне місце посідає відповідальність самоврядувань за поліпшення якості та охорону навколишнього середовища; заснування, охорону і благоустрій охоронюваних самоврядуванням територій; догляд за ландшафтом, нерухомими цінностями культури, а також заснованими самоврядуванням охоронюваними територіями і їх охорона, охорона озелених територій, зелених насаджень, що перебувають на території самоврядування, догляд за ними та їх створення, організація і моніторинг інвентаризації, обліку, кадастрових обмірів та занесення в Регістр нерухомого майна земельних ділянок окремих озелених територій; формування одиниць мисливських угідь і зміна їх меж; організація і виконання відведених органам самоврядування законами геодезичних і картографічних робіт.

Повноваження самоврядувань у галузі житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування включають: організацію подачі тепла і питної води, а також поводження зі стічними водами; впровадження систем поводження з комунальними відходами, організацію збору та переробки вторинної сировини, а також облаштування та експлуатація звалищ; затвердження правил санітарії і гігієни та організацію контролю за їх дотриманням, забезпечення чистоти і порядку в громадських місцях; нагляд і контроль в межах встановленої законодавством компетенції за діяльністю органів управління товариств власників квартир житлового будинку та інших приміщень, осіб, уповноважених договором про спільну діяльність, і призначених самоврядуванням адміністраторів об'єктів спільного користування, пов'язаної з виконанням відведених їм законами та іншими правовими актами функцій, відповідно до типових правил; присвоєння адрес земельним ділянкам, на яких відповідно з призначенням їх використання або документом територіального планування дозволяється спорудження будівель, будівлям, квартирам та іншим приміщенням, присвоєння або

зміна цих адрес або назв; встановлення порядку торгівлі і надання інших послуг в місцях торгівлі і громадських місцях, що адмініструються органами самоврядування або контрольованими ними підприємствами; забезпечення надання ритуальних послуг та організація догляду за кладовищами.

Самостійні повноваження самоврядувань включають також догляд за муніципальними дорогами і вулицями місцевого значення, їх ремонт, прокладку, а також організація безпечного руху; організацію перевезення пасажирів по місцевих маршрутах, обчислення та виплата компенсацій за пільгове перевезення пасажирів; участь, співробітництво при забезпеченні громадського порядку, створенні та здійсненні програм превенції злочинів; видача дозволів (ліцензій) у встановлених законодавством випадках і в установленому ним порядку; контроль за дотриманням заборони і обмежень на рекламу алкоголю і тютюну на засобах зовнішньої реклами, інші функції, не віднесені до компетенції державних органів.

1. О местном самоуправлении: Закон Литовской Республики № I-533 от 7 июля 1994 г. – Режим доступа: www3.lrs.lt

Оксана РАТУШНА

*головний спеціаліст Сектору Державної регуляторної служби в Кіровоградській області
Державної регуляторної служби України*

ДЕЯКІ ПИТАННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВИХ РАД У ЧАСТИНІ ЗДІЙСНЕННЯ ЗАХОДІВ РЕГУЛЯТОРНОЇ ПОЛІТИКИ

Однією з найважливіших змін, що зараз відбувається в Україні, є реформа місцевого самоврядування. Розширення прав місцевого самоврядування дає громадам широкі можливості для покращення умов життєдіяльності. Водночас, ст. 19 Конституції України визначено, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [1]. Тому надзвичайно актуальним постає питання правового регулювання місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст [7].

Таким чином, правове регулювання місцевого самоврядування насамперед є правовим регулюванням діяльності місцевих рад і їх

виконавчих органів. Одним з основних завдань правового регулювання є уникнення правових колізій та приведення законодавчої бази у сфері місцевого самоврядування до європейських стандартів.

Ст. 25 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (далі – Закон про місцеве самоврядування) визначено, що сільські, селищні, міські ради правомочні розглядати і вирішувати питання, віднесені Конституцією України, цим та іншими законами до їх відання [7]. З урахуванням норм ст. 26 Закону про місцеве самоврядування [7] можна констатувати, що місцеві ради мають право вирішувати питання, які певним чином «зачіпають» суб'єктів господарювання, а то й навіть регулюють їх діяльність.

Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» (далі – Закон про регуляторну політику) закріплено, що регуляторним актом може визнаватися як нормативно-правовий акт, так й інший офіційний письмовий документ, який відповідає певним ознакам. Для визнання нормативно-правового акту регуляторним необхідно, щоб такий акт або окремі його положення були спрямовані на регулювання: господарських відносин або адміністративних відносин між регуляторними органами та суб'єктами господарювання або адміністративних відносин між іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання [8].

Таким чином, згідно з нормами Закону про регуляторну політику органи місцевого самоврядування є регуляторними органами [8]. З урахуванням вищевказаного можна стверджувати, що сьогодні надзвичайно важливим є встановлення на території громад чітких та зрозумілих «правил гри», при яких суб'єкти господарювання будуть не тільки сплачувати економічно обґрунтовані розміри податків у місцеві бюджети, а й мати можливості для успішного функціонування та розвитку бізнесу, що, у свою чергу, є одним з важливих чинників розвитку територіальних громад.

Однак, у теперішній час досягти зазначене дещо складно, оскільки існуючі законодавчі акти та нормативні документи загальнодержавного рівня не завжди узгоджені між собою, а місцеві ради іноді приймають рішення, які перевищують компетенцію місцевого самоврядування, або приймають свої регуляторні рішення у спосіб, що не відповідає вимогам Закону про регуляторну діяльність.

Розглянемо вищевказане твердження на прикладах. У відповідності до вимог частини другої статті 34 Закону про регуляторну політику до Державної регуляторної служби України (далі – ДРС), як уповноваженого органу з питань реалізації державної регуляторної політики [15], з метою отримання пропозицій щодо удосконалення [8] надходять проекти рішень місцевих рад, у яких затверджується порядок та умови відчуження об'єктів права комунальної власності. Під час розробки таких рішень розробники керуються частиною шостою статті 60 Закону про місцеве