



Електронний збірник
матеріалів круглого столу

Сучасні проблеми муніципального права

17 травня 2018 року

*Київський університет імені Бориса Грінченка
Фекультет права та міжнародних відносин
Кафедра публічного та приватного права*

СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ МУНІЦИПАЛЬНОГО ПРАВА

*Матеріали круглого столу
17 травня 2018 року
м. Київ*



УДК 340; 342

Редакційна колегія:

Бойчук Д. В. – завідувач кафедри публічного та приватного права Факультету права та міжнародних відносин Київського університету імені Бориса Грінченка, кандидат юридичних наук, доцент

Севрюков Д. Г. – професор кафедри публічного та приватного права Факультету права та міжнародних відносин Київського університету імені Бориса Грінченка, доктор юридичних наук, професор

Федюк Л. В. – професор кафедри публічного та приватного права Факультету права та міжнародних відносин Київського університету імені Бориса Грінченка, доктор юридичних наук, доцент

Богашов О. А. – доцент кафедри публічного та приватного права Факультету права та міжнародних відносин Київського університету імені Бориса Грінченка, кандидат юридичних наук, доцент

Байталюк О. М. – старший викладач кафедри публічного та приватного права Факультету права та міжнародних відносин Київського університету імені Бориса Грінченка

Обловацька Н. О. – старший викладач кафедри публічного та приватного права Факультету права та міжнародних відносин Київського університету імені Бориса Грінченка

Сучасні проблеми муніципального права: електронний збірник матеріалів круглого столу. – Київ, 17 травня 2018 року. – 34 с.

У збірнику розкриваються результати досліджень різних проблемних питань, пов'язаних із організаційно-правовою основою місцевого самоврядування, організацією і здійсненням влади територіальних громад, правовим регулюванням статусу територіальних громад та їх добровільним об'єднанням, об'єднанням органів місцевого самоврядування, основними тенденціями розвитку місцевого самоврядування, а також зарубіжним досвідом організації місцевого самоврядування.

ЗМІСТ

Панова І. Ю. Конституційно-правовий статус місцевого самоврядування в Україні.....	5
Назарець В. П. Конституційно-правовий статус місцевих державних адміністрацій в Україні.....	11
Борисенко В. І. Конституційний статус органів місцевого самоврядування в Україні.....	15
Рибальченко О. А., Туренко О. М. Проблемні питання децентралізації влади для сільської місцевості.....	19
Семопядний О. В. Реформування місцевого самоврядування в сучасних умовах.....	24
Волошенко В. В. Статус помічника юриста в організаційній структурі органів місцевого самоврядування.....	29
Радченко Я. О. Професійна освіта сільських, селищних, міських голів як важлива вимога для зайняття ними посади.....	34

Панова Ірина Юріївна, старший викладач кафедри публічного та приватного права Факультету права та міжнародних відносин Київського університету імені Бориса Грінченка, к.ю.н.

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Від колишнього СРСР Україна отримала в спадок систему адміністративно-територіального устрою, яка характеризується високим ступенем централізації влади по вертикалі. З набуттям незалежності, наша держава визначила тенденцію виходу з політико-правового поля СРСР. Становлення місцевого самоврядування виявилось однією із найскладніших проблем формування новітньої української державності, оскільки потребувало (і потребує) вирішення цілого комплексу політичних, економічних, моральних, психологічних питань.

Початок реальному відродженню, першим кроком на шляху формування місцевого самоврядування в сучасних умовах поклав, ухвалений Верховною Радою УРСР Закон «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» від 7 грудня 1990 року (втратив чинність), який власне започаткував процес становлення місцевого самоврядування в Україні [1, с. 60].

Закон запропонував поняття, систему місцевого самоврядування. Також визначив порядок формування, функції, компетенцію сільських, селищних і міських рад народних депутатів та їх органів, організацію роботи виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради народних депутатів [2] тощо.

5 березня 1992 року був прийнятий ЗУ «Про Представника Президента України» (втратив чинність), згідно з яким Представник Президента України є – главою місцевої державної адміністрації та контролює діяльність органів місцевого і регіонального самоврядування з питань додержання законодавства. Голови виконавчих комітетів сільських, селищних, міських рад несуть відповідальність перед відповідним Представником Президента України [3, с. 634]. Тобто, місцеві

ради за цим законом були відповідальні перед місцевими державними адміністраціями.

Необхідно зауважити, що цей закон не визначав поняття та систему місцевого і регіонального самоврядування.

Слідуючим кроком становлення місцевого самоврядування в Україні, стало прийняття ЗУ «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» від 26 березня 1992 року, як нова редакція Закону Української РСР «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування». В ньому, зокрема, було уточнено поняття місцевого самоврядування. 3 лютого 1994 року був прийнятий ЗУ «Про формування місцевих органів влади і самоврядування», який скасував місцеві державні адміністрації як органи місцевої державної влади, поклав функції органів державної влади на відповідні ради [3, с. 635-636].

А вже 28 червня 1994 року ВРУ приймає ЗУ «Про внесення змін і доповнень до Закону України «Про формування місцевих органів влади і самоврядування». Закон уже не передбачав виконання місцевими Радами одночасно функцій органів державної влади, а залишив за ними лише, власне функції місцевого самоврядування.

Натомість Указом Президента України від 6 серпня 1994 року «Про забезпечення керівництва структурами державної виконавчої влади на місцях» було визначено, що делегованими повноваженнями державної виконавчої влади є повноваження, передані від обласних, Київської та Севастопольської міських, районних, районних у містах Києві та Севастополі місцевих державних адміністрацій головам обласних, Київської та Севастопольської міських, районних, районних у містах Києві та Севастополі Рад та очолюваним ними виконавчим комітетам [3, с. 637-638].

В 1995 році помітною рисою суспільного життя нашої держави було політичне протистояння Президента України та Верховної Ради, яке стосувалося і подальшого розвитку місцевого самоврядування в Україні. Президент України та Голова Верховної Ради 8 червня 1995 р., відмовившись від протистояння,

підписали Конституційний договір «Про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України».

За Договором функції місцевої виконавчої влади і місцевого самоврядування ніби розмежовувалися, оскільки органами державної виконавчої влади в областях, містах Києві та Севастополі (як містах загальнодержавного значення) і районах (крім районів у містах, за винятком Києва і Севастополя) ставали відповідно обласні, Київська та Севастопольська міські, районні, районні у містах Києві та Севастополі державні адміністрації, які мали очолювати голови цих адміністрацій, а представницькими органами в областях, містах Києві та Севастополі, районах (крім районів у містах, за винятком міст Києва та Севастополя) ставали обласні, Київська та Севастопольська міські, районні, районні в містах Києві та Севастополі Ради.

У той же час за частиною 2 ст. 46 Договору передбачалося, що головами обласних, Київської та Севастопольської міських і районних державних адміністрацій Президент України призначає осіб, обраних головами відповідно обласних, Київської та Севастопольської міських і районних Рад [3, с. 639]. Тобто, функції виконавчої влади та функції місцевого самоврядування до цього часу, так і не було розмежовано.

28 червня 1996 року в історії сучасної незалежної України відбулася важлива подія – на п'ятій сесії ВРУ було прийнято Конституцію України, яка суттєво вплинула на подальший розвиток інституту місцевого самоврядування.

По-перше, Конституція проголосила, що на її території визнається і гарантується місцеве самоврядування (ст.7).

По-друге, на конституційному рівні було визначено, що носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування (ст. 5).

Також місцевому самоврядуванню в Основному законі України присвячено окремий розділ – Розділ 11, в якому конституційно закріплено поняття місцевого самоврядування, його основні принципи, систему [4].

Конституція України остаточно розмежувала функції місцевої виконавчої влади і місцевого самоврядування.

В подальшому для реалізації конституційних положень, які стосуються місцевого самоврядування, виникла необхідність прийняття цілого ряду нормативних актів.

По-перше, на основі Основного закону 21 травня 1997 року було прийнято базовий ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні», який мав на меті визначити систему та гарантії місцевого самоврядування в Україні, засади організації та діяльності, правового статусу і відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

По-друге, було прийнято закони, якими врегульовано процес формування складу органів місцевого самоврядування: 1) ЗУ «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 14 січня 1998 року (втратив чинність); 2) ЗУ «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 06 квітня 2004 року (втратив чинність); 3) ЗУ «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 10 липня 2010 року (втратив чинність).

По-третє, закони, якими визначено статус депутатів місцевих рад та їх посадових осіб: 1) ЗУ «Про статус депутатів місцевих рад» від 11 липня 2002 року (чинний); 2) ЗУ «Про службу в органах місцевого самоврядування» ВРУ від 7 червня 2001 року (чинний).

По-четверте, це закони, якими врегульовано засади організації взаємовідносин органів місцевого самоврядування між собою, органами державної влади та громадськими організаціями: 1) ЗУ «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 року (чинний); 2) ЗУ «Про місцеві державні адміністрації» ВРУ від 9 вересня 1999 року (чинний). Важливо відмітити, що відповідно до цього закону місцеві державні адміністрації не мають права втручатися у здійснення органами місцевого самоврядування власних повноважень; 3) ЗУ «Про органи

самоорганізації населення» від 11 липня 2001 року (чинний); ЗУ «Про асоціації органів місцевого самоврядування» від 16 квітня 2009 року (чинний).

По-п'яте, закони, які врегульовують специфічні питання здійснення самоврядування в регіонах України зі спеціальним статусом: 1) ЗУ «Про столицю України – місто-герой Київ» від 15 січня 1999 року (чинний); 2) Конституція АРК (21.10.1998 року), яка затверджена Законом України від 23 грудня 1998 року; 3) ЗУ «Про стимулювання розвитку регіонів» від 8 вересня 2005 року (чинний) [3, с. 650-677].

Спеціальний статус міста Севастополя, мав визначити ЗУ «Про місто-герой Севастополь» від 23 лютого 2006 року. Закон так і не набрав чинності.

З часом стає зрозумілим, що систему місцевого самоврядування, яка сформувалася за роки незалежності, потрібно реформувати. Так, 8 грудня 2004 року був прийнятий ЗУ «Про внесення змін до Конституції України», він мав вирішити наявні проблеми територіальної громади і створити оптимальну для України модель місцевого самоврядування. Однак реалізації його так і не відбулося. Пізніше в 30 вересня 2010 року вищезазначений Закон взагалі було визнано неконституційним.

Однак спроби змінити систему місцевої влади в Україні були й надалі. 2005 року було задекларовано адміністративно-територіальну реформу, яку також не було реалізовано.

2013 року було запропоновано Концепцію реформи місцевого самоврядування та територіальної організації місцевої влади в Україні. Однак розвиток місцевого самоврядування в країні значною мірою залежав від зовнішньополітичного курсу нашої держави, а тому коли в листопаді 2013 року рішенням українського Уряду було припинено процес підписання Угоди про асоціацію з ЄС – це призвело до масових акцій протесту і зміни влади в країні.

1 квітня 2014 року Урядом було схвалено Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Документ, визначив план заходів щодо проведення децентралізації влади в Україні.

Для реалізації положень Концепції, необхідно було в першу чергу внести відповідні зміни до Конституції України, а також сформуванати нове законодавство.

На виконання Концепції вже сформовані і діють такі нормативні акти: 1) ЗУ «Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня 2014; 2) 28 грудня 2014 року ВРУ ухвалила зміни до Податкового та Бюджетного кодексів України, якими здійснено перший етап бюджетної децентралізації; 3) ЗУ «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 року; 4) ЗУ «Про засади державної регіональної політики» від 05 лютого 2015 року; 5) ЗУ «Про місцеві вибори» від 14 липня 2015 року; 6) 31 серпня 2015 року в першому читанні ВРУ схвалила зміни до Конституції щодо децентралізації влади.

Внесення змін до Конституції України потрібні для запровадження повноцінного самоврядування на регіональному рівні. На сьогодні політичні обставини в нашій державі не дозволяють ВРУ внести такі зміни.

Щодо подальшого розвитку законодавчої бази з питань місцевого самоврядування, то очікується прийняття таких важливих законів: «Про засади адміністративно-територіального устрою України», «Про міські агломерації».

Отже, формування місцевого самоврядування за роки незалежності України пройшло складний шлях, пов'язаний із постійною зміною законодавства, політичної ситуації. Прийняття Конституції України, стало важливим поштовхом для його розвитку. Основний закон остаточно розмежував функції місцевої виконавчої влади і місцевого самоврядування, які довгий час поєднувались. Наразі пройшло більше двадцяти років з моменту прийняття Конституції і її положення, які стосуються місцевого самоврядування, потребують серйозних змін.

Список використаних джерел:

1. Місьцеве самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні: Колективна монографія / Кол. авт.; за заг. ред. Р. М. Плюща. – К.: Рідна мова, 2016. – 744 с.

2. Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування: закон від 7 грудня 1990 / Верховна Рада УРСР. – Офіц. вид. // Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР). – 1991. – № 24. – Ст. 170.

3. Овчаренко В. А. Місцеве самоврядування в Україні: історичні витоки, становлення та перспективи: монографія / В. А. Овчаренко. – К.: Логос, 2014. – 911 с.

4. Конституція України: станом на 30 вересня 2016 / Верховна Рада України. – Офіц. вид. // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 30. – Ст. 141.

*Назарець Віталіна Петрівна,
студентка 2 курсу спеціальності
«Право» Факультету права та
міжнародних відносин Київського
університету імені Бориса
Грінченка*

*Науковий керівник: **Богаишов
Олексій Анатолійович**, доцент
кафедри публічного та приватного
права Факультету права та
міжнародних відносин Київського
університету імені Бориса
Грінченка, к.ю.н., доцент*

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС МІСЦЕВИХ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ В УКРАЇНІ

Місцева державна адміністрація (далі - МДА) є місцевим органом виконавчої влади, яка діє на відповідній адміністративно-територіальній одиниці та яка має право представляти інтереси держави на відповідній території. Тобто, вона є своєрідним провідником між органами виконавчої влади вищого рівня, який реалізує їх рішення безпосередньо на місцевому рівні. Вона забезпечує дотримання законів та інших нормативно-правових актів, тим самим збільшуючи ефективність самої виконавчої влади. Отже, можна сказати, що даний орган має важливе значення для всієї системи виконавчої влади в чому і полягає актуальність досліджуваної теми.

Звісно, як і будь-який державний орган, для здійснення своєї діяльності на легальній основі, вона має свою нормотворчу базу, якою керується у виконанні свого функціонального призначення.

Зокрема, за правову основу її організації та діяльності виступають: Конституція України, Закон України «Про місцеві державні адміністрації» від 15 листопада 2017 року, Закон України «Про столицю України – місто-герой Київ» від 1 січня 2011 року, який регулює здійснення виконавчої влади у місті Києві, інші закони, які пов'язані з її діяльністю, акти Президента та Кабінету Міністрів України, інші нормативно-правові акти.

Місцева державна адміністрація забезпечує реалізацію законів України, актів і доручень Президента України, Кабінету Міністрів України, Верховної Ради України, інших нормативно-правових актів законодавчої і виконавчої влади, розпоряджень голів відповідно обласної та районної державних адміністрацій, рішень обласної та районної рад, прийнятих у межах їх повноважень.

Конституція (ст. 119) виділяє такі її основні завдання:

- 1) виконання Конституції, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади вищого рівня;
- 2) додержання законності і правопорядку, прав і свобод громадян;
- 3) виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин – також програм їх національно-культурного розвитку;
- 4) підготовка та виконання відповідних бюджетів;
- 5) подання звітів про виконання відповідних бюджетів та програм;
- 6) взаємодія з органами місцевого самоврядування;
- 7) реалізація інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень [1].

Відповідно до ст. 13 ЗУ «Про місцеві державні адміністрації», місцеві державні адміністрації мають повноваження в таких сферах:

- забезпечення законності, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян;
- соціально-економічного розвитку відповідних територій;
- бюджету, фінансів та обліку;
- управління майном, приватизації та підприємництва;
- промисловості, сільського господарства, будівництва, транспорту і зв'язку;
- науки, освіти, культури, охорони здоров'я, фізкультури і спорту, сім'ї, жінок, молоді та неповнолітніх;
- використання землі, природних ресурсів, охорони довкілля;
- зовнішньоекономічної діяльності;
- оборонної роботи та мобілізаційної підготовки;
- соціального захисту, зайнятості населення, праці та заробітної плати;
- та інші питання, які віднесені законами до їх повноважень [2].

Як бачимо, діяльність МДА торкається чимало не всіх сфер суспільного життя, тому має не абияке значення в житті людини.

Також важливим є те, що місцеві державні адміністрації є юридичними особами і які відповідно до ст. 4 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» мають свої невід'ємні атрибути:

- печатки із зображенням Державного Герба України та своїм найменуванням;
- рахунки в установах банків України;
- найменування, які є похідними від назв відповідних адміністративно-територіальних одиниць;
- на будинках, де розміщуються місцеві державні адміністрації та їх структурні підрозділи, вивішуються таблички з зображенням Державного Герба України та найменування розташованого там органу;
- на будинках, де розміщуються місцеві державні адміністрації, піднімається Державний Прапор України;

- зразки печаток і відповідних табличок місцевих державних адміністрацій затверджує Кабінет Міністрів України [2].

Як бачимо, навіть такі організаційні моменти досить детально прописує закон, і виключає можливість невиконання даних вимог органом. Адже без таких важливих атрибутів здійснення діяльності не є можливим.

Для нормального функціонування виконавчої влади, зокрема МДА, перш за все, також необхідна узгоджена система, яка буде контролювати виконання покладених на неї завдань, безпосередньо на місцях.

Місцеві органи виконавчої влади утворюють таку систему:

- 1) обласні державні адміністрації;
- 2) місцеві державні адміністрації в містах Києві та Севастополі;
- 3) районні державні адміністрації;
- 4) районні державні адміністрації в містах Києві та Севастополі;
- 5) територіальні органи міністерств, державних комітетів, центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом.

В Україні на сьогодні створені і діють 24 обласні державні адміністрації, 2 міські в Києві та Севастополі, районні у містах Києві та Севастополі, та 490 районних.

Ефективність діяльності МДА, як і будь-якого органу в першу чергу залежить від чіткої організації та розподілу функцій всередині самого органу. Тому виходячи із вищезазначеного, варто вказати, що органи МДА мають таку будову: голова МДА, перший заступник, заступники голови, керівник апарату, структурні підрозділи та їх керівники.

Місцева державна адміністрація має досить розгалужену систему, яка охоплює не одну сферу діяльності, а отже і має великий вплив на всі сфери життя, що тягне за собою і велику відповідальність. А саме тому, необхідно дуже ретельно добирати працівників в цю сферу.

Закон України «Про місцеві державні адміністрації», встановлює такі вимоги, щодо своїх посадових осіб. По-перше, особа повинна мати громадянство України, отримати освіту та професійну підготовку, має обов'язково володіти

державною мовою, або мовою регіональних меншин, відповідно до того, де саме виконує свої службові повноваження. По-друге, визначає деякі обмеження, а саме забороняється суміщати свою професійну діяльність з іншою, яка має на меті отримання прибутку, крім викладацької, наукової та творчої. По-третє, особи, які мають судимість, або вона не була погашена або знята, не можуть бути обрані на посаду голови державної адміністрації, їх заступників та керівників структурних підрозділів [2].

Отже, місцева державна адміністрація – це орган, який за своєю природою є юридичною особою, з досить розгалуженою системою будови, яка має свої невід’ємні атрибути, охоплює дуже багато сфер у своїй діяльності та наділяється надзвичайною кількістю прав та обов’язків, які закріплюються на законодавчому рівні, а саме ЗУ «Про місцеві державні адміністрації». Повноваження даного органу стосуються усіх сфер суспільного життя, що говорить про його важливість та актуальність в нашому житті.

Список використаних джерел:

1. Конституція України: станом на 30 вересня 2016 / Верховна Рада України. – Офіц. вид. // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Про місцеві державні адміністрації: закон станом 05 травня 2018 / Верховна Рада України. – Офіц. вид. // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1999. – № 20-21. – Ст. 190.

Борисенко Владислава Ігорівна,
студентка 2 курсу спеціальності
«Право» Факультету права та
міжнародних відносин Київського
університету імені Бориса
Грінченка
Науковий керівник: Богашов
Олексій Анатолійович, *доцент*
кафедри публічного та приватного

права Факультету права та міжнародних відносин Київського університету імені Бориса Грінченка, к.ю.н., доцент

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СТАТУС ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Місцеве самоврядування є невід'ємною складовою на шляху створення держави. Саме цей інститут відіграє одну з найважливіших ролей у процесі поєднання в єдине ціле інтересів держави, суспільства та кожної окремої особистості, сприяє гармонійному об'єднанню прав і свобод людини й громадянина з інтересами держави і суспільства.

Місцеве самоврядування – це різнобічне, багатогранне та комбіноване політико-правове явище, котре тлумачиться досить широко. Якщо спиратися на Конституцію України, то місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – на свій розсуд з'ясовувати питання місцевого значення в межах відповідних нормативно-правових актів [1, с. 37].

Здійснюють своє право на участь у місцевому самоврядуванні громадяни України за приналежністю до відповідних територіальних громад. Під терміном «територіальна громада» слід розуміти жителів, що поєднані постійним проживанням у межах села, селища чи міста, які являються самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або безпримусове об'єднання жителів декількох сіл зі спільним адміністративним центром [2, с. 379-404].

Держава гарантує право на місцеве самоврядування, а це означає, що функції та повноваження територіальних громад повинні бути гарантовані, недоступні для порушення, у тому числі і заходами державного впливу [2, с. 402]. І, відповідно до цього, існує ст. 145 Конституції України, якою забезпечується захист права на місцеве самоврядування в судовому порядку. Також максимально забороняються будь-які обмеження для участі у місцевому самоврядуванні залежно від раси

особи, її кольору шкіри, соціального статусу, релігійних уподобань, мови спілкування тощо.

Для посилення ефективності впливу на становище соціального й економічного розвитку та виведення зі стану кризи нашої країни, іде процес створення нової модерної системи управління державою, завдяки проведенню адміністративної реформи. Однією з основних цілей даної реформи є створення дієвої організації виконавчої влади на місцевому рівні й запровадження сучасної системи місцевого самоврядування [3, с. 112].

Децентралізація – це перебирання органами місцевого самоврядування певних повноважень та бюджету від державних органів на себе.

А яка ж система управління була притаманна Україні до реформи? Перш за все, це модель радянської централізованої системи управління, дуже заплутаний та дискретний адміністративно-територіальний устрій, нераціональний та неоднозначний розподіл повноважень між владними структурами, «ручний» режим розподілу бюджету, відсутність відповідальності місцевої влади перед виборцями, через це між владою та народом втрачається зв'язок.

Як раз на вирішення цих проблем спрямована адміністративно-територіальна реформа. Слід розібрати кожен крок реформи детальніше. Тому, крок перший: створення трьохрівневої системи адміністративно-територіального устрою. Така система є оптимальною для України. І перший рівень – це регіони (АР Крим, 24 області, міста Київ та Севастополь); другий – райони (490 районів, 178 міст обласного призначення); третій – громади (12068 міських, селищних, сільських рад). На кожному рівні адміністративно-територіального устрою має функціонувати обрана виборцями рада та виконавчий орган, створений радою. Лише раціональне впорядкування територіального устрою може дати можливість збалансування повноважень, ресурсів і відповідальності [4, с. 43].

Другий крок: розподіл функцій між органами місцевого самоврядування за принципом субсидіарності. Задля найефективнішого здійснення повноважень, необхідно найважливіші для людей повноваження передати на найближчий до населення рівень влади. У громадах забезпечити наявність дошкільної та шкільної

освіти, первинної медицини й швидкої допомоги, комунального господарства, охорони правопорядку, пожежної охорони, соціального захисту. Кожен район матиме спеціалізовану шкільну освіту (спортивні школи, школи-інтернати тощо), вторинну медицину (стаціонари загального профілю). І в усіх регіонах гарантувати існування професійно-технічної освіти, спеціалізованої медичної допомоги (онкологічні центри, кардіологічні центри та інше), планування регіонального розвитку, збереження природних ресурсів, створення доріг та іншої регіональної інфраструктури [4, с. 44]. Таким чином, кожен рівень місцевого самоврядування отримує свої виключні повноваження.

Третій крок: передача основних повноважень місцевих державних адміністрацій органам місцевого самоврядування, залишивши виконавчій владі лише контролюючі та координуючі функції [4, с. 44]. Завдяки цьому, органи місцевого самоврядування та органи виконавчої влади позбавляються невластивих їм функцій, працюють у межах тільки своєї компетенції й перетворюються із конкурентів на партнерів.

Четвертий крок: повне оновлення бюджетної системи. Завдяки збільшенню розмірів громади та району з'являються додаткові місцеві ресурси та можливість їх раціонального використання. Усі місцеві бюджети отримують прямі стосунки з державним бюджетом, що в результаті дає прогнозованість і стабільність надходжень. Місцеві податки стають основою місцевого бюджету, котрий на пряму залежить від громади та її влади. Це мотивує владу громади до збору податків, а населення – до їх сплати. У результаті, створюється нове коло зростання – посилення можливостей місцевих бюджетів надає належних умов до планомірного зросту місцевої економіки. Таким чином, зникають адміністративні бар'єри для формування та розвитку малого та середнього бізнесу на значно більших територіях громади, потім з'являються нові робочі місця і все ж таки зростають надходження до місцевого бюджету. Збільшення бюджету веде до нових можливостей для подальшого розвитку громади, району, регіону [4, с. 44].

Та останній, п'ятий крок: збалансування повноважень органів влади відповідальністю. При наявності достатньої кількості повноважень і ресурсів

зростає авторитет органів місцевого самоврядування та їх вплив на середовище існування. Народ починає розуміти, що саме від його голосування та вибору залежить ефективність місцевої влади та в кінці кінців якість життя людей [3, с. 113]. Органи місцевого самоврядування стають відповідальними перед виборцями за свою ефективність, а перед державою – за законність власної діяльності.

Можна зробити висновок, що завдяки реформі, кожен рівень місцевого самоврядування отримує свої виключні повноваження, необхідні ресурси для їх виконання та встановлений порядок відповідальності перед виборцями і державою. Реформа повністю змінить систему влади та управління в Україні на краще.

Розглянувши місцеве самоврядування в Україні, можна сказати, що цей правовий інститут наразі перебуває на стадії свого реформування. Та все ж існування демократичної, правової держави неможливе без ефективного функціонування місцевого самоуправління. Самостійність територіальних громад можна назвати одним із основних елементів розбудови України на будь-якому рівні.

Список використаних джерел:

1. Конституція України. – С.: ТОВ «ВВП Нотіс», 2017 – 56 с.
2. Колісник В. П. Конституційне право України: підруч. для студ. вищ. навч. закл. / В. П. Колісник, Ю. Г. Барабаш. – Х.: Право, 2008. – 416 с.
3. Ткачук А. Ф. Місцеве самоврядування та децентралізація: Практичний посібник / А. Ф. Ткачук. – К.: ТОВ «Софія», 2012. – 120 с.
4. Торгонська А. В. Реформування органів місцевого самоврядування в Україні / А. В. Торгонська // «Право і суспільство». – 2017. – № 1(2). – С. 42-47.

*Рибальченко Оксана Анатоліївна,
студентка 5 курсу спеціальності
«Право» Факультету права та
міжнародних відносин Київського
університету імені Бориса
Грінченка*

*Туренко Ольга Максимівна,
студентка 5 курсу спеціальності
«Право» Факультету права та
міжнародних відносин Київського
університету імені Бориса
Грінченка
Науковий керівник: Панова Ірина
Юріївна, старший викладач
кафедри публічного та приватного
права Факультету права та
міжнародних відносин Київського
університету імені Бориса
Грінченка, к.ю.н.*

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ ДЛЯ СІЛЬСЬКОЇ МІСЦЕВОСТІ

Євроінтеграція – цивілізаційний вибір України, одна з ключових вимог Революції гідності. Саме в рамках цього процесу наша держава взяла курс на децентралізацію, що тягне за собою реформування органів місцевого самоврядування та територіальної організації влади – фактично повне реформування діючої системи управління.

Можна сказати, що початком реалізації реформи децентралізації в Україні є прийняття Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні в 2014 році [1].

За роки незалежності в нашій державі неодноразово змінювалось законодавство, влада. Це принципово впливало на формування, діяльність органів місцевого самоврядування та створювало безліч проблем. На даний час в нашій державі реалізується реформування органів місцевого самоврядування, яке має свої плюси, але й породжує також різні проблеми, зокрема і для сільської місцевості. Слід виділити деякі з них.

Перша проблема – незручність та не спроможність багатьох жителів доїхати до центрів нових територіальних громад. Не з кожного села їдуть маршрутки, значна частина українців не має автомобілів, щоб самостійно приїхати до адміністрації по яку-небудь довідку.

Друга проблема – нерівномірне розподілення коштів у територіальних громадах. Адже є такі сільські ради, що мають бюджет і прибутки більші ніж у центрах територіальних громад. На наш погляд, кошти 100 % осідатимуть у центрі територіальних громад, оскільки жителів там більше. Відповідно і представників, тобто депутатів тієї громади буде більше, тому вважаємо, що вони будуть вирішувати питання в свою користь. Всі ж інші громади фінансуватимуться по залишковому принципу.

Крім того, не кожна територіальна громада зможе утримувати декілька шкіл, лікарню, пожежну частину, поліцейський відділок, садочки, клуби та інші заклади.

Третя проблема – децентралізація скоротить кількість працюючих у державному апараті з метою економії, закриваючи школи та багато інших закладів. Вважаємо, що маючи такий високий рівень безробіття на селі недоречно його збільшувати.

Децентралізація має сприяти прогресу, відкриттю нових робочих місць для сільського населення, а не скорочувати вже існуючі. Для того, щоб громадяни могли краще жити в себе вдома, а не виїжджати в інші країни у пошуках заробітку.

Ми вважаємо, що для ефективної децентралізації необхідне створення потужного контролюючого органу, який наглядав би за законністю та ефективністю роботи чиновників та не допускав різного роду порушень. Окрім того, оптимальним є введення принципу персональної відповідальності за порушення закону. Не важливо, чи суддя, чи міністр, чи олігарх – той хто порушив закон – має бути покараний згідно з чинного законодавства.

На прикладі сусідньої Польщі, з'ясуємо, яким чином має працювати децентралізація та об'єднані територіальні громади.

У селі Гощині, що в Польщі, в центрі територіальної громади знаходиться школа, поліклініка, пожежна служба, костьол, магазини, супермаркети, поліцейський відділок і так звана сільська рада в якій вирішуються локальні, місцеві питання та проблеми. Якщо потрібні отримати якісь важливіші документи, то потрібно їхати у район Груїц [2].

Зі слів поляка Веслава Слюсарського, який проживає на території територіальної громади Гощина у селі Колонія Бунткова: – «Всі прибутки, які збирали менші села та хутори, котрі входять у це територіальне об'єднання з центром у Гощині, розподіляються саме у селі Гоцин. Їхня територіальна громада утримує всі заклади, які там знаходяться: школи, лікарню та інше. Але кошти розподіляються нерівномірно. Оскільки від Гощини – більша кількість так званих сільських депутатів, бо там більше населення. І наявна така ситуація, що майже всі кошти осідають у центрі територіальної громади, бо у них більшість голосів» [3].

Отже, в Польщі села, крім центру, фінансуються по «залишковому принципу». Саме цього результату децентралізації слід остерігатися мешканцям українських сіл.

Крім того, в Польщі система територіальних об'єднань діє уже давно – це так звані наші сільські ради, тільки з більшою кількістю сіл, населення та законних повноважень. Крім того, майже у кожного поляка є свій автомобіль, також автобусне сільське сполучення в поляків краще, ніж у нас, що дозволяє їм, якщо потрібно, їхати за довідкою 20 кілометрів, а той і більше. Чого не скажеш про мешканців українських сіл.

Слід виділити плюси децентралізації в Польщі: 1) місцева влада має більше повноважень на місцях, та, за рахунок об'єднаних територіальних громад має фінансові можливості зробити щось у своєму регіоні; 2) відбувається економія коштів на утримання соціальної та управлінської сфери; 3) успіх поляків у тому, що рівень розвитку економіки в Польщі вищий за український.

Варто відмітити, що в Україні велика кількість територіальних громад не має фінансових можливостей, щоб утримувати поліклініки, школи та інші заклади. У Польщі вже давно використовується система – одна школа на декілька сіл, автобус возить дітей до школи, бо територіально вони у Польщі розкидані. У нас, для прикладу, майже в кожній територіальній громаді буде декілька шкіл. Закривати які – не вихід, а утримувати – проблема [4].

У поляків більшість територіальних громад на рівних умовах, бо зайняті в аграрному секторі та мають приблизно однакові прибутки. А у нас – в одній

сільській раді може бути підконтрольний завод чи фабрика, а в іншій – взагалі нічого.

Найголовніші питання, які турбують всіх наших громадян:

- Чи вирішить і покращить сільське життя децентралізація та об'єднання територіальних громад?
- Чи розпочне, таким чином, долатися корупція, чи вона просто з центру перейде на місця?

Отже, на нашу думку, для того, щоб децентралізація та територіальні громади ефективно працювали і піднімали рівень життя населення, потрібно спершу створити умови для селян, можливості заробітку. А для цього, спочатку, потрібно навчити тих, хто буде керувати територіальними громадами, зробити так, щоб вони стали самостійними, прибутковими та ефективними. А це вже індивідуальна робота з кожним регіоном та громадою. Необхідно працевлаштовувати населення, знижувати рівень безробіття в селах, покращувати рівень та умови проживання сільських жителів. Необхідно навчити громади заробляти на власні потреби, на утримання необхідних громаді закладів. А, щоб були відчутні зміни, має бути розроблена стратегія розвитку цієї громади і план її реалізації. А для цього, до об'єднання громад, має бути проведена колосальна робота з аналізу на всіх структурних та економічних рівнях за для оптимізації рівня економічного розвитку села.

Список використаних джерел:

1. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01 квітня 2014 / Законодавство України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>

2. Полякова С. В. Децентралізація влади в Україні: проблеми об'єднаних громад / С. В. Полякова // Економіка і суспільство. – 2017. - № 17. – [Електронний ресурс]. –

Режим

доступу: http://www.economyandsociety.in.ua/journal/13_ukr/172.pdf

3. Долюк І. Децентралізація і об'єднання територіальних громад: чи врятує це нас? – 2016. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://charivne.info/rivne-news/20818-detsentralizatsiya-i-obyednannya-terytorialnykh-hromad-chy-vryatuye-tse-nas>

4. Макаров Г. В. Очікувані ризики у процесі децентралізації влади в Україні / Г. В. Макаров [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/1021>.

*Семоядний Олексій Валерійович,
студент 5 курсу спеціальності
«Право» Факультету права та
міжнародних відносин Київського
університету імені Бориса
Грінченка*

*Науковий керівник: Панова Ірина
Юрївна, старший викладач
кафедри публічного та приватного
права Факультету права та
міжнародних відносин Київського
університету імені Бориса
Грінченка, к.ю.н.*

РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В СУЧАСНИХ УМОВАХ

Наша держава перебуває у стані чергових реформувань і оновлень, які відбуваються як в органах центральної влади, так і органах місцевого самоврядування, що не завжди позитивно відображається на пересічних громадянах. Згадується цитата Конфуція: «не дай вам Боже жити в епоху змін», що доцільно характеризує усю складність життя звичайної людини через постійну оновленість суспільно-політичних відносин.

Причиною реформування місцевого самоврядування є перш за все неефективна діяльність територіальних громад внаслідок залучення держбюджету для існування місцевих органів через, що стримується розвиток малих міст і великих селищ, незалучення місцевого населення до участі питань місцевого

значення, низький рівень інфраструктури, неузгодженість дій органів місцевого самоврядування та територіальних органів виконавчої влади між собою, непрофесіоналізм посадових осіб, надмірна централізація повноважень органів виконавчої влади та фінансово-матеріальних ресурсів, надання неякісних публічних послуг тощо [1].

Кабінетом Міністрів України 1 квітня 2014 року була розроблена Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, в якій містяться причини, принципи, шляхи та способи реформування (наприклад, впровадження механізму здійснення місцевими держадміністраціями та населенням контролю за наданням органами місцевого самоврядування, територіальними органами центральних органів виконавчої влади публічних послуг; запровадження стандартів (нормативів) якості публічних послуг, що надаються населенню органами місцевого самоврядування базового та регіонального рівня, критеріїв оцінювання якості тощо) [1].

Реформування місцевого самоврядування в Україні здійснюється як на практичному, так і теоретичному рівнях.

Так, на теоретичному рівні науковцями пропонується вилучити зі ст.133 Конституції України положення про те, що система адміністративно-територіального устрою України складається з АР Крим, областей і районів, міст, районів в містах, селищ і сіл, до складу України входять Крим і 24 області, міста Київ і Севастополь.

Конституційна комісія пропонує внести в Конституцію України зміни, які дозволяють Президентові припиняти дію акту, ухваленого головою громади, радою громади, районною, обласною радою, яка не відповідає Конституції і створює загрозу порушення державного суверенітету, територіальної цілісності і національної безпеки.

Пропонується, що у випадку, якщо голова громади, ради громади, районної, обласної ради прийме акт, який не відповідає Конституції та створить загрозу порушення державного суверенітету, територіальній цілісності й національній безпеці, Президент припиняє дію відповідного акту і одночасно звертається до

Конституційного суду. При цьому він тимчасово припиняє повноваження голови громади, ради громади, районної, обласної ради і призначає тимчасового державного уповноваженого. Конституційна комісія пропонує, щоб у нормі ст.144 було обумовлено: «Конституційний суд розглядає таке звернення Президента невідкладно».

Крім того, пропонується, що у разі визнання Конституційним судом дій голови громади, ради громади, районної, обласної ради що не відповідають Конституції України, Президент скасовує акт, а Верховна Рада за поданням Президента достроково припиняє повноваження голови громади, ради громади, районної, обласної ради і призначає позачергові вибори в порядку, визначеному законом [2, с. 27].

Що стосується практичного аспекту, то до нього відносять такі розроблені основоположні принципи реформування бюджетного процесу на місцевому рівні в Україні: переважання стратегічних цілей і завдань розвитку територій над короткостроковими і технічними цілями й завданнями; відповідність видатків бюджетів фінансуванню основних напрямів розвитку територій; забезпечення за допомогою бюджету досягнення інноваційно-інвестиційних цілей та виконання завдань розвитку сучасної економіки; децентралізація управління фінансовими потоками на рівні місцевого самоврядування та зменшення частки зосередження всіх фінансових ресурсів у держави; недопущення фінансових зловживань у процесі формування, наповнення та використання місцевих бюджетів; забезпечення максимальної ефективності витрат одиниці бюджетних коштів; організація стратегічного, поточного контролю за дотриманням усіх бюджетних процедур на рівні територій та держави; формування ефективного нормативно-правового забезпечення і технічного забезпечення бюджетного процесу; забезпечення прозорості, гласності бюджетного процесу та інформованості громадськості стосовно доходів та витрат бюджетних коштів [3, с. 17].

Також подальше реформування місцевого самоврядування передбачає:

1) закріплення за місцевими бюджетами частини коштів, що надходять від сплати податку на прибуток новостворених юридичних осіб, протягом п'яти років від дати інвестування в юридичну особу;

2) надання органам місцевого самоврядування права регулювати ставки місцевих податків і зборів;

3) недопущення надання іншими органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади податкових пільг, які зменшують власні доходи місцевих бюджетів. Пільги з місцевих податків і зборів можуть встановлюватися лише тим органом місцевого самоврядування, до бюджету якого зараховуються такі податки і збори;

4) надання органам місцевого самоврядування доступу до залучення кредитних ресурсів для інвестиційного розвитку шляхом спрощення процедур погодження запозичень і місцевих гарантій та збалансування їх із способами державного контролю, спрямованого на запобігання банкрутству об'єктів права комунальної власності;

5) підвищення прозорості та ефективності використання бюджетних коштів шляхом запровадження програмно-цільового методу для всіх місцевих бюджетів [1].

Гострим питанням в процесі реформування, залишається використання землі органами місцевого самоврядування. В основу ефективних напрямів управління земельними відносинами органів місцевого самоврядування повинно бути покладено раціональне використання землі, що формується не рішенням чиновників, а власниками та користувачами земельних ділянок. Це, у свою чергу, стимулює зростання вартості земельної власності, покращує добробут населення, формує економічний розвиток територіальної громади. Органи місцевого самоврядування мають проводити політику, що спрямована на зростання цінності земель державної, комунальної та приватної власності за допомогою розвитку інженерної інфраструктури, благоустрою, інженерної підготовки території [4, с. 3].

Взагалом, реформа місцевого самоврядування почалась із кроків, спрямованих на створення спроможних територіальних громад шляхом добровільного об'єднання суміжних територіальних громад.

Закон України «Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня 2014 став першим законом з реалізації реформи, який дає можливість територіальним громадам рухатись до посилення власної спроможності через інструмент співпраці, без більш тісної інтеграції у одну громаду. Щоправда цей закон ще не розкрив свого великого потенціалу: територіальні громади досить обережно ставляться до співробітництва. Станом на червень 2017 року, згідно Реєстру договорів про співробітництво територіальних громад було укладено 84 договори про співробітництво між територіальними громадами України. Як правило ці договори стосуються досить локальних проектів співробітництва, хоча є й деякі проекти про створення та утримання спільного полігону для твердих побутових відходів. Загалом цей закон буде найбільш активно застосовуватись в зоні впливу великих міст на навколишні громади.

5 лютого 2015 року було ухвалено Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». За цим законом процес утворення об'єднаних громад стартував досить активно. В 2015 році було утворено майже 200 об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ), проте на вибори ЦВК допустила лише 159. Станом на 15 липня 2017 року в Україні уже 413 ОТГ мають сформовані органи місцевого самоврядування, ще понад 120 очікують на призначення виборів. В ОТГ проживає зараз 3,6 млн людей, а їх територія складає 16,7% від усієї суверенної території України. В 2016 році об'єднані громади реалізували 1383 проекти розвитку власної інфраструктури на суму понад 1 млрд гривень [5].

Отже, починаючи з 2014 року Україною були зроблені кроки стосовно реформування органів місцевого самоврядування з метою ефективності їх діяльності. Реформування охопило оновлення законодавчої бази, розроблення теоретичних концепцій реформування, запозичення європейського досвіду щодо здійснення влади на місцях.

Реформування має позитивні наслідки, проте через скрутне політичне і

економічне становище нашої держави поліпшення на місцевому рівні відбуваються дуже повільно.

Список використаних джерел:

1. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 / Законодавство України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>
2. Реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: матеріали для самопідготовки / Черніг. центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів держ. влади, місцевого самоврядування, держ. п-в, установ і орг.; Уклад.: Бойко В.М., Підгайний П.М., Коваленко Н.В. – Чернігів: Сіверський центр післядипломної освіти, 2015. – 246 с.
3. Місьцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації : наук. доп. / [редкол. : Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, В. В. Толкованов та ін.] ; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю. В. Ковбасюка. – К. : НАДУ, 2014. – 128 с.
4. Бізікін С. В. Регулювання земельних відносин органами місцевого самоврядування: інституціональний аспект / С. В. Бізікін // Теорія і практика державного управління. – 2015. – Вип. 2 (49). – С. 1-5. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2015-2/doc/3/04.pdf>
5. Ткачук А. Ф. Місьцеве самоврядування та децентралізація: Практичний посібник / А. Ф. Ткачук. – К.: ТОВ «Софія», 2012. – 120 с.

Волошенко Валерія Віталіївна,
студентка 3 курсу спеціальності
«Право» Факультету права та
міжнародних відносин Київського
університету імені Бориса
Грінченка
Науковий керівник: Федюк Лілія
Василівна, *професор кафедри*

*публічного та приватного права
Факультету права та міжнародних
відносин Київського університету
імені Бориса Грінченка, д.ю.н.,
доцент*

СТАТУС ПОМІЧНИКА ЮРИСТА В ОРГАНІЗАЦІЙНІЙ СТРУКТУРІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Багатьом молодим людям, які мріють працювати у сфері юриспруденції доводиться розпочинати свій професійний шлях з посади помічника юриста або стажера. Тобто, з посади на якій вони, не маючи вищої юридичної освіти, можуть виконувати частину функцій юриста і у такий спосіб отримувати необхідний практичний досвід. Це саме та початкова посада на якій особа може ознайомлюватися з азами юридичної професії, проте не має права виконувати функції, на які за законом мають право лише юристи, тобто пропонувати від свого імені юридичні послуги та займати постійні посади у правоохоронній системі чи судах.

Проте не кожен молодий спеціаліст бажає починати свій кар'єрний шлях з роботи в компанії чи на підприємстві. Велика кількість молодих людей мріють реалізувати свій потенціал, саме в органах місцевого самоврядування. І якщо їм вдається туди потрапити, то починають свою діяльність вони з посади стажера, молодшого спеціаліста або того ж самого помічника юриста.

Однак, в даний період часу в українському законодавстві поняття, повноваження чи обов'язки помічника юриста чітко не визначені або й взагалі відсутні в нормативно-правових документах.

Помічник юриста є особою, яка навчається допомагати юристу у наданні юридичних послуг. Зміст його щоденної роботи може бути досить відмінним. Проте в будь-якому випадку він повинен працювати під наглядом старших та досвідченіших юристів.

В більшості англійських країн посада «помічник юриста» носить назву – паралігал або юридичний асистент. Наприклад, відповідно до Статуту

«LawFirmManagement» – до категорії помічника юриста (паралігала) відносять молодосвідчений персонал (студенти та випускники, які щойно закінчили вищі навчальні заклади). Зазвичай, це малозначуща частина юридичного персоналу, яка використовується для здійснення технічної і технічно-юридичної роботи, наприклад, такої як систематизація юридичних документів.

Помічник юриста повинен мати міцні знання юридичної термінології, розумітися в судовому процесі та матеріальному праві. Він повинен мати відмінні організаторські та комунікативні навички, щоб управляти об'ємними справами та легко йти на контакт з клієнтами та іншими особами, які можуть стосуватися справи.

До повноважень помічника юриста відносять зокрема:

1. обчислення юридичних термінів та подання документів за необхідності;
2. юридичні дослідження, збирання фактів та отримання інформації через традиційні системи, такі як бібліотеки та комп'ютерні дослідження;
3. опитування клієнтів та підтримання контактів з ними, під наглядом керівника, а також у деяких випадках спілкування зі свідками;
4. складання та аналіз юридичних документів, включаючи подання документів, запитів та відповідей;
5. складання та підписання юридичної кореспонденції, що носить інформативний характер, але не включає юридичну думку чи пораду;
6. підготовка та допомога під час судового розгляду;
7. представництво клієнтів у державних чи інших органах, якщо це дозволено законом;
8. пошук та огляд свідків;
9. підбиття підсумків документів та судових розглядів, включаючи відкладення, допиту та свідчення [1].

Важливим моментом є те, що хоча й перелік речей, які помічник юриста може зробити на пряму залежить саме від юриста, на якого він працює. Деякі юристи знаходять методи делегувати свої повноваження в більшому обсязі ніж

інші, а тобто розширюють повноваження помічника і надають йому більше можливостей отримати корисний професійний досвід.

Щоб зрозуміти значимість та приблизне місце розташування помічника юриста в організаційній структурі органів місцевого самоврядування варто звернутися до ст. 14 ЗУ «Про службу в органах місцевого самоврядування», де чітко визначений перелік категорії посад:

- перша категорія – посади Київського міського голови, голів обласних рад;
- друга категорія – заступників голів обласних рад, секретаря Київської міської ради;
- третя категорія – посади перших заступників та заступників міських голів з питань діяльності виконавчих органів ради;
- четверта категорія – посади голів постійних комісій з питань бюджету, з питань діяльності виконавчих органів ради, керуючих справами (секретарів) виконавчих комітетів;
- п'ята категорія – 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;
- шоста категорія – посади керуючих справами (секретарів) виконавчих комітетів міських (міст районного значення), сільських, селищних рад, старост;
- сьома категорія – 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 [2].

Проаналізувавши даний перелік класифікації посад в органах місцевого самоврядування, можемо побачити, що посади спеціалістів віднесено до п'ятої, шостої та сьомої категорій відповідно до рівня органів місцевого самоврядування. Проте не має жодної згадки про стажера або помічника юриста. Хоча можна

припустити, що посада даного рівня була б розташована на цьому рівні, через відсутність великого досвіду роботи та відпрацьованих професійних навичок.

Відповідно до п. 2 ст. 14 вищевказаного закону зазначено, що віднесення інших посад органів місцевого самоврядування, не зазначених у цій статті, до відповідної категорії посад в органах місцевого самоврядування здійснюється Кабінетом Міністрів України за поданням керівників відповідних органів місцевого самоврядування [2].

Проте проаналізувавши законодавчі ресурси і переглянувши велику кількість постанов Кабінету Міністрів України, нами не було виявлено як такої, прямої згадки про посаду помічника юриста.

Водночас, у Національному класифікаторі України ДК 003:2010 «Класифікатор професій», затвердженому наказом Держспоживстандарту від 28.07.2010 р. N 327 (зі змінами) (далі - Класифікатор), містяться професійні назви роботи «Помічник юриста (інші види юриспруденції)», з кодом 3436.9, які належать до професійного угруповання «Технічні фахівці в галузі управління» [3].

На сьогоднішній день бюро статистики праці прогнозує, що з 2014 до 2024 роки позиції помічників юристів зростуть не менш як на 8-10 % [4]. Проте таке збільшення відбувається лише за допомогою зростання кількості вільних робочих місць у приватних компаніях, а не в державних установах, чи органах місцевого самоврядування. Підприємства та приватні компанії використовують для внутрішнього обігу посадові інструкції помічників юристів за допомогою яких визначає функціональні обов'язки, права і відповідальність помічника юриста. Саме дані інструкції виступають головним регулятором діяльності вищезгаданої посади.

Отже, на сьогоднішній день в українському законодавстві поняття, повноваження чи обов'язки помічника юриста в організаційній структурі органів місцевого врядування практично відсутні, що варто було б виправити. Адже основна місія створення посади помічника юриста полягає в тому, щоб звільнити час юриста, аби той займався справами, які можуть робити лише юристи, як, наприклад, з'являтися в судах. Тому першочерговою є потреба у створенні

нормативно-правового документа, що регулював би права та обов'язки помічників юристів, конкретно в органах місцевого самоврядування. Не зайвим було б створення додаткових робочих місць саме в органах місцевого управління, адже таким чином, держава поступово «вирощувала» б дійсно кваліфікованих спеціалістів у тій чи іншій сфері.

Список використаних джерел:

1. Бердинских Б. Организация структуры и управление юридической фирмой / Бердинских Б. – 2014. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://you-right.ru/stati/yuridicheskiy-menedzhment/organizaciya-struktury-i-upravlenie-yuridicheskoy-firmoy>
2. Про службу в органах місцевого самоврядування: закон станом на 11 жовтня 2017 / Верховна Рада України. – Офіц. вид. // Відомості Верховної Ради України. – 2001. - № 33. – Ст. 175.
3. Класифікатор професій ДК 003:2010 від 28.07.2010 р. // Держспоживстандарт. – N 327.
4. Paralegal Job Overview. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://www.thebalance.com/paralegal-career-profile-2164>

*Радченко Ярослав Олексійович,
студент 6 курсу спеціальності
«Право» Факультету права та
міжнародних відносин Київського
університету імені Бориса
Грінченка
Науковий керівник: Панова Ірина
Юрійвна, старший викладач
кафедри публічного та приватного
права Факультету права та
міжнародних відносин Київського
університету імені Бориса
Грінченка, к.ю.н.*

ПРОФЕСІЙНА ОСВІТА СІЛЬСЬКИХ, СЕЛИЩНИХ, МІСЬКИХ ГОЛОВ ЯК ВАЖЛИВА ВИМОГА ДЛЯ ЗАЙНЯТТЯ НИМИ ПОСАДИ

На цей час наша країна знаходиться на етапі кардинальних змін, етапі реформації старого централізованого формату влади на новий, децентралізований. Наше законодавство вже зазнало багато змін орієнтованих саме на розширення повноважень для посадових осіб на місцях, прийняття нових реформ для територіальних громад.

Одержані в результаті децентралізації повноваження та ресурси надали органам місцевого самоврядування більше можливостей для розвитку територій, створення сучасної освітньої, медичної, транспортної, житлово-комунальної інфраструктури.

Реформа дала поштовх до повноцінного розвитку громад, можливість поліпшити життя у кожному населеному пункті та у країні в цілому і дозволила громадянам самостійно господарювати там, де вони живуть [1].

Відповідно до вищезазначеного стає зрозуміло, що після впровадження реформ, голови сільських, селищних та міських рад отримали не тільки розширення своїх повноважень, але і доступ до досить великого фінансового ресурсу та нових можливостей.

Закон України «Про місцеві вибори» закріплює вимоги до кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови. Зокрема, займати ці посади може кожен дієздатний громадянин України якому виповнилося 18 років і який не має судимості за вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину, злочину проти виборчих прав громадян чи корупційного злочину, а також якщо ця судимість погашена або знята в установленому законом порядку [2]. При цьому в законі немає ніяких чітко окреслених вимог щодо їх освіти, кваліфікації та компетентності. Тобто, кандидатом на посаду сільського, селищного, міського голови може бути людина і без вищої освіти та стажу роботи.

У своїй статті Чайка Л. В. визначає, що в умовах змін які відбулися в усіх сферах суспільного життя, за рахунок децентралізації влади має розширитися самостійність місцевої влади в організаційному, фінансовому та правовому

аспектах. На перший план виходить територіальна громада, яка має стати самодостатньою, і, головне, дієздатною, що значною мірою залежить від компетентності та професіоналізму керівника цієї громади. Формування компетентного і досвідченого керівника територіальної громади є одним із засобів реформування та розбудови системи неперервного професійного навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування [3, с. 1].

Один із основних принципів служби в органах місцевого самоврядування передбачає професіоналізм службовця, його компетентність, ініціативність, чесність відданість справі. Головним посадовим особам територіальної громади необхідна дієва система підвищення кваліфікації та професійного зростання. На даному етапі розвиток системи професійного навчання працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування визнано одним із пріоритетів державної політики у цій сфері. Але нормативно-правова база, що регулює питання підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування сформована недостатньо. Не враховується специфіка набуття виборної посади та перебування на ній. З урахуванням цих особливостей має бути законодавчо закріплено, що система професійного навчання головних посадових осіб територіальної громади має відрізнятися від стандартної системи професійної підготовки державних службовців [3, с. 1-9].

Сільський, селищний, міський голова мають значний перелік обов'язків а саме :

- забезпечує здійснення у межах наданих законом повноважень органів виконавчої влади на відповідній території, додержання Конституції та законів України, виконання актів Президента України та відповідних органів виконавчої влади;

- організує в межах, визначених законодавством, роботу відповідної ради та її виконавчого комітету;

- підписує рішення ради та її виконавчого комітету;

- вносить на розгляд ради пропозицію щодо кандидатури на посаду секретаря ради;
- вносить на розгляд ради пропозиції про кількісний і персональний склад виконавчого комітету відповідної ради;
- вносить на розгляд ради пропозиції щодо структури виконавчих органів ради, апарату ради та її виконавчого комітету, їх штатів, встановлених відповідно до типових штатів, затверджених Кабінетом Міністрів України;
- здійснює керівництво апаратом ради та її виконавчого комітету;
- скликає сесії ради, вносить пропозиції та формує порядок денний сесій ради і головує на пленарних засіданнях ради;
- забезпечує підготовку на розгляд ради проектів програм соціально-економічного та культурного розвитку, цільових програм з інших питань самоврядування, місцевого бюджету та звіту про його виконання, рішень ради з інших питань, що належать до її відання;
- призначає на посади та звільняє з посад керівників відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, крім керівників дошкільних, загальноосвітніх та позашкільних навчальних закладів;
- скликає загальні збори громадян за місцем проживання;
- забезпечує виконання рішень місцевого референдуму, відповідної ради, її виконавчого комітету;
- є розпорядником бюджетних коштів, використовує їх лише за призначенням, визначеним радою;
- представляє територіальну громаду, раду та її виконавчий комітет у відносинах з державними органами, іншими органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами та організаціями незалежно від форм власності, громадянами, а також у міжнародних відносинах відповідно до законодавства;

– звертається до суду щодо визнання незаконними актів інших органів місцевого самоврядування, місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, які обмежують права та інтереси територіальної громади, а також повноваження ради та її органів;

– укладає від імені територіальної громади, ради та її виконавчого комітету договори відповідно до законодавства, а з питань, віднесених до виключної компетенції ради, подає їх на затвердження відповідної ради;

– веде особистий прийом громадян;

– забезпечує на відповідній території додержання законодавства щодо розгляду звернень громадян та їх об'єднань;

– здійснює інші повноваження місцевого самоврядування, визначені законодавством, якщо вони не віднесені до виключних повноважень ради або не віднесені радою до відання її виконавчих органів [4].

З'ясувавши ряд повноважень, які покладаються на сільських, селищних, міських голів, вважаємо, що не доцільно буде покладати на людину, яка не має належної професійної освіти, відповідальність за те як будуть жити сотні або навіть тисячі громадян України у адміністративно-територіальній одиниці, котрою вона буде керувати.

Українське законодавство дозволяє територіальній громаді обрати сільським, селищним, міським головою кандидатуру із загальною середньою освітою. Вимог щодо освіти головної посадової особи територіальної громади законодавчо не визначено. Відсутнє для них і зобов'язання проходження професійного навчання. На думку Чайки Л. В., для вирішення зазначених проблем можна запропонувати такі заходи: 1) внести зміни в законодавство та зобов'язати у разі обрання сільським, селищним, міським головою пройти професійну підготовку протягом першого року перебування на цій посаді; 2) залежно від рівня освіти, фахової, професійної підготовки, досвіду роботи та категорії займаної посади унормувати питання щодо диференційованого навчання головних посадових осіб територіальної громади; 3) щороку передбачати навчання новообраних головних посадових осіб територіальної громади [3, с. 9].

На нашу думку, сільський, селищний, міський голова не зможуть належно, якісно виконувати свої обов'язки, якщо не мають вищої освіти, ніколи не працювали у сфері управління, не знають як правильно розпоряджатися бюджетними коштами, не мають чіткого поняття, яким чином побудоване і на яких засадах функціонує українське законодавство.

Наша країна тільки стала на довгий та важкий шлях реформ, ми тільки робимо перші кроки у напрямку до покращення якості життя, поліпшення економічної ситуації та децентралізації влади. Напевно правильно було б довіряти настільки важливі посади сільського, селищного, міського голови, людям дійсно розуміючим як правильно використовувати власні повноваження, для того, щоб приносити користь у максимально стислі строки.

Вважаємо, що буде правильним реформування законодавства таким чином, щоб на посаду сільського, селищного, міського голови могли претендувати лише люди, які мають професійну освіту. Було б доцільно ввести у список вимог до кандидатів на ці посади те, що кандидат обов'язково має мати одну або дві вищі освіти, бажано у сфері юриспруденції, менеджменту або фінансів. Якщо кожному адміністративно-територіальну одиницю буде очолювати професіонал, який зможе приймати правильні рішення у відповідних ситуаціях, то і реформація країни буде проходити значно швидше та якісніше.

Список використаних джерел:

1. Реформа децентралізації. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/ua/diyalnist/reformi/reforma-decentralizaciyi>
2. Про місцеві вибори: Закон України станом на 19 березня 2017 / Верховна Рада України. – Офіц. вид. // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2015. – № 37-38. – Ст. 366.
3. Чайка Л. В. Актуальні питання правового забезпечення професійного навчання сільських, селищних, міських голів / Л. В. Чайка. – С. 1-10. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://academy.gov.ua/ej/ej8/doc_pdf/chajka.pdf

4. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України станом на 22 березня 2018 / Верховна Рада України. – Офіц. вид. // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2018. – № 18. – Ст. 168.

