

МІЖРЕГІОНАЛЬНА
АКАДЕМІЯ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ



СТАНОВЛЕННЯ І РОЗВИТОК УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВНОСТІ

Випуск 13

Матеріали

*Міжнародної науково-практичної конференції
“Управління бізнесом в умовах глобальної нестабільності”
м. Київ, МАУП, 26 березня 2015 р.*

Київ
ДП “Видавничий дім “Персонал”
2015

*Схвалено Вченою радою Міжрегіональної Академії управління персоналом
(протокол № 2 від 25.02.15)*

Редакційна колегія:

А. М. Подоляка (голова), д-р юрид. наук., проф.;
А. А. Ігнатченко (заступник голови), канд. техн. наук;
О. В. Баєва, д-р біол. наук., проф.;
І. П. Бідзюра, д-р політ. наук, проф.;
М. Ф. Головатий, д-р політ. наук., проф.;
В. Б. Захожай, д-р екон. наук, проф.;
А. С. Лисецький, д-р екон. наук., проф.;
К. В. Муравйов, канд. юрид. наук., доц.;
І. П. Розпутенко, д-р наук держ. упр., проф.;
Л. В. Романова, д-р екон. наук, проф.;
В. Є. Сафонова, д-р екон. наук;
Г. П. Ситник, д-р наук держ. упр., проф.;
Ю. П. Сурмін, д-р соц. наук, проф.;
Н. М. Чернуха, д-р пед. наук., проф.

Матеріали подано в авторській редакції.

Відповідальність за зміст та орфографію матеріалів несуть автори.

Становлення і розвиток української державності : [зб. наук. пр.] /
МАУП. — К.: ДП “Видавничий дім “Персонал”, 2008 —

С76 Вип. 13: Матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. “Управління бізнесом в умовах глобальної нестабільності”, 26 березня 2015 р. / редкол.: А. М. Подоляка (голова) [та ін.]. — 2015. — 300 с. : іл. — Бібліогр. у кінці ст.

У пропонованому збірнику подано тези учасників науково-практичної конференції, присвяченої проблемам реформування системи управління бізнесом в умовах розгортання кризових ситуацій та глобальної нестабільності.

Для науковців і громадсько-політичних діячів, керівників та власників бізнесу, студентів, а також усіх, хто цікавиться розвитком Української держави і бізнесу.

ББК 63.3(4УКР)я43+67.9(4УКР)301я43

Юсеф Нахля

Современные глобальные особенности влияния на социально-экономическое, научно-техническое и культурное развитие стран Ближнего Востока..... 125

Пожар Є. П.

Формування сектора соціальної економіки в Україні 130

Дубняк М. О.

Взаємодія держави та транснаціональних корпорацій як проблема стратегічного менеджменту 133

Говтвяниця Н. В.

Соціальні аспекти розвитку бізнесу в умовах глобальної нестабільності 136

Корінчевська І. А.

Відпрацювання моделі навчання персоналу підприємств та цивільного населення домедичної допомоги у випадку надзвичайних ситуацій та терористичних актів..... 139

Красногор О. В., Клінова І. Ю.

Функції та повноваження Президента України 143

Заросило В. В.

Напрями класифікації спортивно масових заходів, як одного з видів культурно-видовищних заходів..... 149

Євчук Т. В.

Роль та обсяги повноважень прокуратури в Російській імперії та в Україні..... 153

Алили Парвин Назим огли

Развитие Азербайджана в рамках европейской интеграции 157

Пашняк А. М.

Міжнародний туризм: актуальність та перспективи розвитку..... 160

Кіщенко Ю. В.

Суспільне мовлення як консолідуючий чинник українського суспільства 165

ДЕРЖАВНЕ ТА ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ БІЗНЕСУ В УМОВАХ НЕСТАБІЛЬНОСТІ ЗОВНІШНЬОГО СЕРЕДОВИЩА

Воронов О. І.

Державне регулювання бізнесу методом групового ухвалення управлінських рішень 167

Дікарев О. І., Краснощек О. В., Зваженко Ю. В., Накалюжна А. С.

В пошуках стратегій енергетичного права та дипломатії в контексті зростання політичних ризиків “вуглецевої демократії” 171

Медвідь Ф. М., Чорна М. Ф.

Економічна безпека України в умовах глобальної нестабільності 175

Якімов В. В.

Правові аспекти забезпечення принципу децентралізації на сучасному етапі 180

Міхатуліна О. М.

Порівняльне господарське законодавство та шляхи його застосування в господарському праві України 186

ПРАВОВІ АСПЕКТИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРИНЦИПУ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ

Становлення і розвиток української державності, вип. 13, с. 180–185

Актуальність дослідження правових аспектів принципу децентралізації державної влади в умовах становлення демократичної держави обґрунтовується декількома причинами. По-перше, сама ідея демократії і демократичного врядування як управління, що здійснюється громадянами та в інтересах всіх громадян (про слушність застосування цього класичного визначення демократії переконливо пише О. Скрипнюк), передбачає формування доволі специфічної системи організації державної влади, яка повинна гарантувати не лише неухильність виконання всіх законів та законних рішень публічної влади, але й реальні механізми розв'язання на місцевому рівні всіх тих питань і проблем, які можуть успішно вирішуватись місцевими громадами, окремими інститутами громадянського суспільства, органами місцевого самоврядування, самими громадянами. Ця вимога демократичної держави висуває на перший план проблему взаємозв'язку між такими процесами як централізація і децентралізація державної влади, яка повинна вирішуватись не на виключну користь будь-якого з щойно згаданих елементів, а шляхом пошуку оптимального балансу між цими двома процесами, який би убезпечив державу від розпаду та дроблення на окремі і цілковито-самостійні регіональні громади і разом з тим гарантував необхідний для демократичного державного управління рівень самостійності всіх суб'єктів суспільних відносин. За цієї причини особливої наукової актуальності набуває питання обґрунтування такої загальної теоретичної моделі організації публічної влади у демократичній державі, яка б дозволила органічно сполучати необхідну для будь-якої держави вимогу централізації влади із демократичним принципом децентралізації. По-друге, аргументуючи актуальність дослідження принципу децентралізації публічної влади у становленні демократичної держави, необхідно наголосити на тому, що в умовах перехідних держав, а також процесів політичної модернізації, ми практично завжди спостерігаємо докорінні зміни саме на рівні перерозподілу балансів в механізмі “централізації — децентралізації” державної влади. Зважаючи на перехідний характер Української держави, маємо визнати, що осмислення сучасних тенденцій розвитку держави і суспільства прямо пов'язано з аналізом того, яким чином, якою мірою, завдяки яким конституційно-правовим інститутам в Україні реалізується принцип децентралізації влади. Це дозво-

ляє поєднати суто теоретичний аспект вивчення процесів демократизації з практичним аспектом, який стосується аналізу конкретних конституційно-правових інститутів, що мають своєю метою утвердження тих суспільних відносин, які пов'язані з оптимальним перерозподілом владних повноважень і їх делегуванням на місцевий рівень. Дійсно, виходячи з загального визначення конституційно-правового інституту, яке обґрунтовує В. Федоренко, прямо впливає те, що саме через діючі інститути конституційного права здійснюється правове забезпечення принципу децентралізації державної влади. По-третє, актуальність теоретико-правового дослідження принципу децентралізації державної влади як одного з основоположних для системи демократичного врядування зумовлюється тими конкретними державотворчими процесами, які нині відбуваються в Україні, адже не лише проведення адміністративно-територіальної реформи, необхідність якої вже давно не викликає ані в кого заперечень, але й змістовні зміни у регіональній, бюджетній, фінансовій політиці держави вимагають від нас чіткого розуміння сутності принципу децентралізації та правових механізмів його забезпечення.

Властиве для багатьох сучасних теорій демократії розуміння цього явища як інституціоналізованого процесу досягнення суспільного консенсусу з метою оптимального та ефективного вирішення суспільних проблем і задоволення суспільних інтересів як загальнодержавного, так і місцевого значення, засновується на цілому ряді положень, які виступають вихідними характеристиками того, на основі яких саме суспільних зв'язків та відносин постає демократична держава. Перш за все ці суспільні зв'язки вирізняються багаторівневістю та плюралізмом. Це одзначає, що визначальна гетерогенність суспільства позбавляє державну владу тієї авторитарної монолітності щодо визначення основних суспільних потреб та інтересів, яка б могла стати основою для жорсткої централізації всієї системи публічної влади. Тобто, являючи собою специфічний спосіб організації публічної влади, яка реалізується громадянами, демократична держава виконує саме ті функції і повноваження в сфері регулювання суспільних відносин і застосування заходів державного примусу, які не можуть бути виконані ані суспільством, ані окремими громадянами. Свого часу про цю специфіку застосування державної влади писав видатний англійський мислитель Дж. Локк, який наголошував на тому, що державна влада не повинна перетворюватись на той єдиний центр прийняття рішень, який може зрештою повністю позбавити свободи як суспільство, так і його громадян. Утім принцип децентралізації влади пов'язаний не тільки з фундаментальним плюралізмом демократичного суспільства, але й з цілим рядом властивостей самої держави. Це дозволило Г. Еллінеку сформулювати положення про те, що цілковито централізована держава є по-суті нежиттєздатною, оскільки будь-яке розчленування держави на територіальні одиниці в цілях державного управління зумовлює процес децентралізації державної влади, який Г. Еллінек описав поняттям "адміністративної децентралізації". Разом з тим, на думку згаданого дослід-

ника, децентралізація державної влади може реалізовуватись і у формі самоврядування, у результаті чого відбувається специфічне поєднання двох систем, якими є державне управління і місцеве самоврядування. У цьому випадку держава делегує значну частину своїх повноважень на місцевий рівень, що дозволяє не тільки наблизити владу до людей, їх реальних потреб та інтересів, але й до певної міри “розвантажити” систему державного управління через зменшення обсягу того безпосереднього регулювання, яке має здійснюватись органами державної влади та їх посадовими особами.

Таким чином, досліджуючи принцип децентралізації влади у демократичній державі, слід зазначити, що в суто організаційному плані він передбачає “створення в рамках держави самостійних одиниць як носіїв місцевого самоврядування, якими можуть бути громади або регіони... яким передаються функції нормотворчості та управління”¹. На нормативному рівні він закріплюється у багатьох сучасних конституціях. У Конституції України стаття 7 вказує: “В Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування”, у Конституції Польщі стаття 15 містить норму “Територіальний устрій Республіки Польща забезпечує децентралізацію публічної влади”, а у частині першій статті 16 наголошується, що “сукупність мешканців основного територіального поділу утворює в силу права самоврядної спільноти (*wspolnota samorządowa*)”, у Конституції Італії — це стаття 5, яка зазначає: “Республіка єдина і неподільна, визнає місцеві автономії і сприяє їх розвитку; здійснює найширшу адміністративну децентралізацію у залежних від держави службах; приводить принципи і методи свого законодавства у відповідність до вимог автономії і децентралізації” тощо. У свою чергу, зазначені самостійні територіальні одиниці утворюють систему місцевого самоврядування, яка діє як сукупність органів та різноманітних організаційних форм, за допомогою яких відповідна територіальна громада або її складові частини вирішують питання місцевого значення, здійснюють завдання та функції місцевого самоврядування, захищають права та законні інтереси членів громади. На цей момент у визначенні поняття місцевого самоврядування звертає увагу і О. Батанов, який пише, що зміст місцевого самоврядування полягає насамперед у створенні ефективного механізму реалізації й захисту прав людини і громадянина, та, головним чином, у самостійному і під свою відповідальність вирішенні територіальними громадами питань місцевого значення.

В цьому ж плані цілком доречним є звернення до нормативних положень чинного Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, де зазначається, що місцеве самоврядування в Україні — це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади — жителів села чи добровільного об’єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста — самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. При цьому, згідно частини 2 статті 2 даного закону, 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.

Фактично, основною ідеєю, яка виступає теоретичною основою запровадження даного принципу є, з одного боку, положення про те, що управлінські рішення повинні прийматись на тому рівні, який найкраще може розв'язати певну соціальну проблему, а з іншого — усвідомлення необхідності створення додаткових перепон для монополізації влади у якомусь одному центрі прийняття всіх без виключення рішень щодо управління суспільними справами. Хоча, вказуючи основні вимоги принципу децентралізації влади у демократичній державі не можна редукувати його зміст виключно до конституційно-правового гарантування системи місцевого самоврядування. Зокрема, на думку В. Горбатенка, принцип децентралізації включає в себе ще й такі елементи як: чітке законодавче розмежування функцій та повноважень між різними рівнями управління, невтручання держави у сферу суверенних прав земель, областей, регіонів, подолання патерналізму через запровадження принципів діалогу і співпраці на різних рівнях соціального управління, самостійність місцевих органів влади у фінансовій сфері, фінансова підтримка органів місцевого і регіонального самоврядування з боку держави, законодавче закріплення горизонтальних і вертикальних взаємозв'язків у сфері соціального управління.

Разом з тим, принцип децентралізації може бути визначено як один з показників рівня демократизму тієї чи іншої держави. Вище ми вже наводили думку Г. Еллінека про те, що абсолютна централізація влади практично ніколи не зустрічається у державотворчій практиці (адже навіть у недемократичних державах ми спостерігаємо елементи адміністративної децентралізації). Але, погоджуючись у цілому з його позицією, ми маємо всі підстави для того, щоби стверджувати про існування прямої кореляції між рівнем децентралізації і рівнем демократизму тієї чи іншої держави. Про це прямо засвідчує той факт, що демократичні перетворення у країнах Східної Європи, які мали місце наприкінці минулого століття проходили саме під знаком децентралізації. Так на початку 90-х років у Болгарії та Румунії на основі законів про місцеві органи влади і про місцеве самоврядування, місцеве самоврядування було введено на рівень муніципалітетів, що спричинило децентралізацію повноважень з центру на місця. Таж сама ситуація спостерігалася у Польщі й Угорщині. В цьому контексті забезпечення в процесі демократичного транзиту принципу децентралізації виступило не тільки засобом швидкої ротації місцевих еліт, але й дозволило суттєво підвищити якість управлінських рішень, наблизити систему управління до громадян і стимулювати їх участь у державному управлінні, починаючи з найнижчих рівнів.

Конституційні засади децентралізації влади і розвитку місцевого самоврядування було закладено й в Україні. Зокрема було ратифіковано Європейську хартію місцевого самоврядування, прийнято низку базових нормативно-правових актів, які створили правові та фінансові основи його діяльності. Проте від часу ухвалення Конституції України (включаючи по-

дальшу конституційну реформу 2004 року) та базових для місцевого самоврядування нормативно-правових актів розвиток місцевого самоврядування фактично зупинився на рівні територіальних громад — міст обласного значення, оскільки переважна більшість територіальних громад через їх надмірну подрібненість та надзвичайно слабку фінансову базу виявилась просто неспроможною виконувати всі повноваження місцевого самоврядування.

З огляду на це, досвід правового забезпечення принципу децентралізації у країнах Центральної та Східної Європи видається особливо важливим у наших вітчизняних умовах. Його аналіз переконливо свідчить, що кожний історичний етап розвитку країни вимагає відповідних підходів у делегуванні владних повноважень від держави до органів місцевого самоврядування. Зокрема, організація державної влади практично всіх без винятку розвинутих європейських країн базується на її децентралізації, поєднаній із сильними інститутами місцевого самоврядування. Таким чином, децентралізована модель в умовах сталого соціально-економічного розвитку на практиці довела свою перевагу над централізованою. Що ж до діючої в Україні система забезпечення принципу децентралізації та відповідної організації влади на місцевому рівні, то вона цілком очевидно потребує істотного вдосконалення відповідно до загальноприйнятих європейських принципів, закладених ще у Європейській хартії місцевого самоврядування, зокрема принципу субсидіарності, який полягає у наділенні найближчих до людини ланок влади максимальними за даних умов повноваженнями.

Разом з тим, визначаючи конкретні питання, які повинні бути вирішені в ході правового забезпечення принципу децентралізації влади у сучасній Україні, на нашу думку, доцільно вказати на наступні фактори, які серйозно обмежують процес децентралізації влади і становлення потужних систем місцевої самоорганізації населення: відсутність послідовної державної політики щодо розвитку системи місцевого самоврядування, неврахування вищими органами державної влади України пропозицій неурядових громадських організацій та асоціацій органів місцевого самоврядування з її вдосконалення; відсутність повноцінного місцевого самоврядування на рівні громади, можливості повноцінно здійснювати самоврядні функції на рівні району та регіону; наявність суперечностей у положеннях Конституції України, що визначають територіальну основу, організаційну систему, компетенцію органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій; відсутність належної фінансової основи місцевого самоврядування, надмірна централізація фінансових ресурсів та відсутність належної податкової бази, зокрема місцевих податків та зборів, для самостійного формування органами місцевого самоврядування власних бюджетів; великі диспропорції у розвитку територій; відсутність правового механізму вирішення питань адміністративно-територіального устрою; відсутність чіткого розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на місцях, між рівнями, органами і посадовими осо-

бами місцевого самоврядування; нераціональна система організації органів виконавчої влади на центральному та місцевому рівнях, низький рівень горизонтальної координації їхньої діяльності; надмірна залежність органів місцевого самоврядування від рішень місцевих органів виконавчої влади, у першу чергу — у питаннях формування і виконання місцевих бюджетів та реалізації інших делегованих повноважень.

Таким чином, підбиваючи результати проведеного нами дослідження правових аспектів забезпечення принципу децентралізації у процесі становлення демократичної держави, можемо сформулювати наступні висновки. По-перше, принцип децентралізації влади може бути віднесено до групи фундаментальних правових принципів організації і функціонування демократичної держави, необхідність забезпечення якого зумовлюється як сутнісними властивостями самої демократичної держави, так і вимогами ефективності державного управління, його максимального наближення до потреб та інтересів всіх громадян держави. По-друге, одними з найголовніших завдань державної правової політики в частині забезпечення принципу децентралізації влади у сучасній Україні є децентралізація та чітке розмежування повноважень між центральними і місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування щодо надання публічних послуг, розширення прав і посилення відповідальності цих органів за розв'язання соціально-економічних проблем розвитку регіонів, запровадження прозорого механізму контролю, у тому числі громадського, на кожному рівні управління, а також максимально прозоре розмежування функцій між центральними, регіональними і місцевими органами влади стосовно питань бюджету, власності, державної влади та механізму надання суспільних послуг. По-третє, якість правового забезпечення принципу децентралізації, а також рівень його практичної реалізації, виступає одним з найважливіших об'єктивних показників успішності демократизаційних процесів в Україні. У зв'язку з чим подальша інтеграція України до ЄС значною мірою залежить від успішності реалізації відповідної європейським вимогам і стандартам політики в галузі місцевого самоврядування, а також регіонального розвитку і планування.