

різних оперативно-тактичних навчань і бойових дій у локальних конфліктах показав, що до складу диверсійно-розвідувальних сил необхідно віднести сили спеціальних операцій противника, які можуть у своєму складі мати ДРГ, загони спеціального призначення, що можуть діяти, як на одному стратегічному напрямку, так і на всій території держави. Об'єктами дій є важливі державні об'єкти, комунікації, державні та воєнні пункти управління, райони формування резервів та інші об'єкти, які мають стратегічне призначення. До складу антидержавних озброєних формувань можна віднести групи осіб, криміногенні елементи, що мають намір сприяти діям противника.

Боротьба з диверсійно-розвідувальними силами (ДРС) та антидержавними озброєними формуваннями проводиться у формі спеціальних військових спільних операцій, до яких можуть залучатись частини Сухопутних військ, органів МВС і військ Національної Гвардії, Державної прикордонної служби України та підрозділи СБУ.

Спеціальна військова спільна операція проводиться способами пошуку в блокованому і неблокованому районі та оточенням.

Бойовий порядок у спеціальній операції, що проводиться способом пошуку в блокованому районі, складається із групи блокування, групи пошуку та резерву.

У спеціальній операції, що проводиться способом пошуку в неблокованому районі, бойовий порядок складається із групи пошуку, заслонів і резерву.

При проведенні спеціальної операції способом оточення бойовий порядок складається із групи оточення, заслонів і резерву.

Група пошуку призначається з метою виявлення, захвату або ліквідації ДРГ або антидержавних озброєних формувань.

Бойовий порядок групи пошуку залежить від способу ведення пошуку й складається з бойових порядків підрозділів, розгорнутих у ланцюг, чи із пошукових груп резерву.

При проведенні спеціальної операції способом оточення здійснюється безпосередня ізоляція ДРГ противника на обмеженій території з наступним її знищенням або захватом. Цей спосіб використовується в разі точного встановлення місця знаходження ДРГ, а також можливості перекрити шляхи її відходу з району оточення. Оточення може бути здійснено й у ході переслідування.

На групу оточення покладаються завдання оточення, знищення або захвату ДРГ.

До складу груп пошуку та оточення з метою знищення або захоплення диверсійно-розвідувальних сил противника можуть призначатись підрозділи та частини сухопутних військ на штатній техніці, підсилені бойовими вертольотами та підрозділами вогневої підтримки.

Сучасні події свідчать, що накопичені знання й досвід з підготовки військ (сил) до дій в умовах кризових ситуацій був не повністю врахований, і як результат – невиправдані втрати під час проведення антитерористичної операції на сході України, багато неузгоджених і невирішених питань.

Одним з кричущих, на наш погляд, прикладів є помилки щодо застосування частин і підрозділів ТрО (батальйонів ТрО), які на відміну від своїх оперативно-бойових завдань, які, до речі, чітко прописані в Положенні про територіальну оборону України, використовувались як звичайні стрілецькі підрозділи, які не мали та й не могли мати відповідно до своєї організаційно-штатної структури важкого й протитанкового озброєння, але всупереч законам воєнного мистецтва використовувались на початку АТО в першому ешелоні угруповання військ як в обороні, так і в наступі проти добре озброєних підрозділів сепаратистів і важкої бронетанкової техніки.

Література

1. Орзіх М.П. Започаткування сучасного стану Конституційної реформи в Україні // Юридичний вісник. – 2003. – № 2. С. 68-71.

2. Кузніченко С.О. Надзвичайне законодавство України: теоретичні засади формування та розвитку // Форум права. 2008. № 1. – С. 245-249.

3. Якубець І. Україна. Проблеми територіальної оборони / І. Якубець. [Електронний ресурс]: <http://cacds.org.ua/ru/comments/339>.

Саганюк Ф.В., Гуменюк В.В., Макаров Ю.Д. Територіальна оборона: шляхи відродження / Ф. Саганюк. [Електронний ресурс]: <http://defpol.org.ua/site/index.php/ru/arhiv/kolonkaavtora/6815-2011-08-19-05-55-43>.

Гуляк О.В.,
здобувач ОДУВС

Надійшла до редакції: 18.12.2014

УДК 352

РЕФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Денисова А. В.

Проаналізовано теоретичні основи проведення реформи органів місцевого самоврядування, визначено завдання Концепції реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні та розглянуто зміст децентралізації влади.

Ключові слова: реформа, децентралізація, місцеве самоврядування, адміністративно-територіальний устрій, організація влади на місцях, державна політика.

Проанализированы теоретические основы проведения реформы органов местного самоуправления, определены задачи Концепции реформирования местного самоуправления и территориальной

организации власти в Украине и рассмотрено суть децентрализации власти.

Ключевые слова: реформа, децентрализация, местное самоуправление, административно-территориальное устройство, организация власти на местах, государственная политика.

Theoretical bases of carrying out reform of local governments are analyzed, tasks of the Concept of reforming of local government and the territorial organization of the power in Ukraine are defined and is considered an essence of decentralization of the power.

Keywords: reform, decentralization, local government,

administrative-territorial device, organization of local authorities, public policy.

Важливою складовою конституційної реформи в Україні є реформування системи місцевого самоврядування та територіальної організації влади з метою децентралізації та розширення повноважень місцевої влади за принципами субсидіарності, деконцентрації влади та ресурсів.

Ключові зміни до Конституції України стосуються розділів IX "Адміністративно-територіальний устрій" і XI "Місцеве самоврядування". Також пропонуються деякі зміни до розділів IV "Верховна Рада України", V "Президент України" та VI "Кабінет Міністрів. Інші органи виконавчої влади".

Прийняття відповідних змін до Основного Закону України забезпечить створення належної правової основи для схвалення низки законодавчих актів, необхідних для реалізації реформи місцевого самоврядування. Серед них: нова редакція закону "Про місцеве самоврядування", "Про місцеві державні представництва", зміни до Бюджетного кодексу, а також низки законодавчих актів, які визначають розподіл повноважень між виконавчими органами влади й органами місцевого самоврядування, їх розподіл між органами місцевого самоврядування різного рівня.

На засіданні Уряду України 1 квітня 2014 року було схвалено Концепцію реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні, основною ідеєю якої є децентралізація влади в країні, суттєве розширення повноважень територіальних громад, зміна системи управління на обласному та районному рівнях [1].

До 1 жовтня 2014 року тривало широке громадське обговорення, організація та забезпечення проведення якого покладені на Віце-прем'єр-міністра Міністра регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства Володимира Гройсмана.

Концепція є консенсусним рішенням і була попередньо погоджена з усіма обласними та міськими радами, асоціаціями органів місцевого самоврядування, іноземними та українськими експертами, а також схвалена Радою Європи як перший крок на шляху проведення реформи місцевого самоврядування в Україні. Документ відповідає засадам Європейської Хартії місцевого самоврядування та виступає основою для подальшої розробки законодавства з питань місцевого самоврядування.

Зазначена Концепція реформування місцевого самоврядування передбачає перехід на нову модель організації регіональної влади. Основним завданням Концепції є аналіз актуальних проблем у сфері місцевого самоврядування, визначення основних підходів і правових, організаційних, фінансових засад їх вирішення, узгодження в часі з реформуванням адміністративно-територіального устрою. Ключовим питанням Концепції є обґрунтування пропозицій щодо забезпечення на регіональному та місцевому рівні демократичної й ефективної організації управління, запровадження механізму оптимального самодостатнього функціонування суб'єктів місцевого самоврядування. Закони України „Про місцеве самоврядування в Україні” [2], „Про місцеві державні адміністрації” [3], інші законодавчі акти й нормативні документи не повною мірою врегульовують питання організації влади на місцях. Особливо невдалим виявилось співвідношення положень законів про

місцеве самоврядування та місцеві держадміністрації, особливо в частині чіткого розмежування повноважень місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. Зіткнулися два основних підходи: європейський системно-функціонально-цільовий і прорадянський традиційно-галузевий. Перший - виходив з того, що необхідно розробляти закон про місцеве самоврядування з визначенням статусу кожного елемента його системи, передусім територіальної громади; що слід цілеспрямовано розподілити функції, а вже потім повноваження органів місцевого самоврядування різних рівнів, а також їхні повноваження та повноваження відповідних місцевих державних адміністрацій щодо надання населенню адміністративних і громадських послуг. Другий підхід був традиційно спрямований не на територіальну громаду, як певну спільноту, а на органи та їх повноваження: виключні, власні, делеговані.

Саме дві останні групи повноважень (власні і делеговані) носять галузевий характер і не розмежовуються щодо надання відповідних послуг населенню по різних рівнях системи місцевого самоврядування. На жаль, пріоритетним був визначений традиційно галузевий підхід. На практиці це породило чисельні колізії й прояви суб'єктивізму.

На сьогодні налічується більше 3 тисяч нормативних актів, у яких згадується термін „місцеве самоврядування”; 700 законів пов'язані зі сферою самоврядування. Виникає проблема систематизації законодавства та видання кодексу законів, які пов'язані з регулюванням відносин у сфері місцевого самоврядування.

Вступивши до Ради Європи, Україна взяла на себе зобов'язання розвивати місцеву демократію. 15 липня 1997 р. без застережень була ратифікована Європейська хартія місцевого самоврядування та почав здійснюватись з боку Конгресу місцевих і регіональних влад Європи моніторинг за дотриманням положень Хартії [4].

Інтегрування України в європейські структури потребує вироблення та реалізації такої моделі регіонального управління, яка б відповідала принципам регіональної політики Європейського Союзу, загальновизнаних практиці внутрішнього міжрегіонального співробітництва та міжнародної співпраці територій, сприяла становленню нових форм співпраці у форматі „центр-регіон”.

Здійснення адміністративної реформи та реформи місцевого самоврядування дає шанс сформувати необхідні умови для динамічного, збалансованого розвитку в Україні територій, усунення основних регіональних диспропорцій, повернутися до реального місцевого самоврядування.

Для вирішення проблем розвитку місцевого самоврядування можна рекомендувати досвід зарубіжних країн, який засвідчив, що неурядові організації більш ефективно й економічно вирішують завдання, які сьогодні в нашій державі відповідно до законодавчих норм здійснюють державні адміністрації. Зокрема, у Республіці Польща за короткий проміжок часу шляхом комплексної реформи місцевого самоврядування забезпечили разючі зміни насамперед у соціальному плані. Досягнення цієї держави в розвитку системи самоврядних структур підтверджують, що створення трирівневого самоврядування, загальним принципом побудови якого є принцип субсидіарності (допоміжності), сприяли її швидкому входженню до Європейського Союзу. Система польського місцевого самоврядування складається з трьох рівнів: гміна, повіт, воєводства,

яким відповідають у нашій структурі: сільська, селищна, міська ради; районна рада; обласна рада. Законодавче забезпечення розвитку місцевого самоврядування в Україні повинно відповідати принципам Європейської хартії місцевого самоврядування щодо організаційної, правової, фінансово-економічної самостійності територіальних громад.

Діюча система організації влади на місцях, що поєднує державне управління на регіональному рівні з автономністю місцевого самоврядування на низовому територіальному рівні, не може повністю забезпечити демократичну, гнучку й ефективну організацію управління в системі місцевого самоврядування на регіональному та місцевому рівні. Реформування місцевого самоврядування в Україні повинно бути спрямоване на створення правового фундаменту в питаннях розподілу повноважень між різними гілками влади та налагодження співробітництва між ними. Реформа місцевого самоврядування повинна бути направлена на:

- розробку та ухвалення, як особливо термінового питання, законодавства з місцевого й регіонального самоврядування, що відповідатиме принципам Європейської хартії місцевого самоврядування;

- включення в національне законодавство з питань місцевого самоврядування положень, які б гарантували регіональним, районним і муніципальним радам наявність у них власних і підзвітних їм виконавчих органів;

- включення положень, які надаватимуть право органам регіональної та місцевої влади мати власний бюджет пропорційно їх обов'язкам з наданням їм можливості підвищувати на місцевому рівні отримуваний ними доход;

- створення чіткого механізму врегулювання питань приватизації й володіння муніципальною землею та власністю.

Реформування управління на місцях доцільно провести за такою схемою:

- створення умов для того, щоб 90-95 % усіх проблем громадян можна було вирішити на рівні територіальної громади;

- істотно розширити повноваження обласної і районної рад, віднести до компетенції вирішення в спільних інтересах територіальних громад питань місцевого значення, вирішення яких безпосередньо територіальними громадами не може бути належним чином фінансово та матеріально забезпечене, зокрема виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, забезпечення збалансованого економічного й соціального розвитку відповідної території, ефективного використання природних, трудових і фінансових ресурсів, підготовка до подання у відповідні органи виконавчої влади фінансових показників і пропозицій до проекту Державного бюджету України, сприяння інвестиційній діяльності на території району, області тощо;

- утворити виконавчі органи обласної та районної рад, які реалізовуватимуть самоврядні та делеговані повноваження з вирішення питань регіонального значення;

- обласним державним адміністраціям надати виключно компетенцію державного контролю за дотриманням чинного законодавства, координацію діяльності регіональних структур подвійного підпорядкування, контролю за ефективним використанням коштів дер-

жавного бюджету. Делеговані функції державних адміністрацій передати відповідним виконавчим органам самоврядування.

Зазначена Концепція реформування місцевого самоврядування базується на законодавчо визнаній структурі місцевого самоврядування, в якій є два основних елементи – територіальна громада й органи місцевого самоврядування, останні складаються з виборного представницького органу (ради) та виконавчого органу (виконавчого комітету), які разом забезпечують здійснення всього комплексу владних повноважень та адміністративних функцій.

В Україні сьогодні представницькі органи мають два рівні: сільські, селищні, міські ради та районні, обласні ради. Конституцією України обласні і районні ради виділені в самостійну ланку системи місцевого самоврядування.

Створення необхідних передумов для децентралізації та підвищення незалежності на місцевому рівні доцільно проводити шляхом удосконалення існуючої моделі системи місцевого самоврядування. Пропонуються наступні моделі структури органів місцевого самоврядування базового, районного та обласного рівнів.

Література

1. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів від 1 квітня 2014 р. № 333-р. [Електронний ресурс]: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>

2. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97 – ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – С. 170.

3. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р. № 586 – XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 2021. – С. 190.

4. Європейська хартія місцевого самоврядування Рада Європи; Хартія, Міжнародний документ від 15.10.1985. [Електронний ресурс]: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036

*Денисова А.В.,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного права
та адміністративного процесу
ОДУВС
Надійшла до редакції: 11.12.2014*