

Summary

Ohotnikova O., Shchava A. Legal aspects of state governance of industrial property as a way to create innovative model of economic development.

The article is devoted to the analysis of the role state governance may play to help create an innovative model of economic development. In order to improve the state governance of industrial property the proposals for legislation changes have been given under this research.

Key words: state governance, industrial property, innovative model of economic development.

УДК 342.97

О. В. РАКУЛ

Оксана Володимирівна Ракул, кандидат юридичних наук, здобувач Національної академії внутрішніх справ

АКТУАЛІЗАЦІЯ УЧАСТІ ГРОМАДСЬКИХ ОБ'ЄДНАНЬ У ФОРМУВАННІ ФІСКАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

Залучення громадськості до питань формування фінансової політики є досить новою проблематикою для України. Демократизація системи місцевого управління та прозорість прийняття рішень на місцях активно підтримується в Україні шляхом реалізації різноманітних проектів розвитку, що фінансуються багатосторонніми, двосторонніми донорами та міжнародними неурядовими організаціями¹. Зважаючи на те, що держава уповноважує місцеву владу забезпечувати населення певним набором суспільних благ з урахуванням особливостей місцевого або регіонального характеру, побудова фінансової політики держави має відбуватись з урахуванням фінансових інтересів місцевого рівня. Тому формування та реалізація ефективної фінансової політики держави можливі лише за умови оптимізації цього процесу на рівні територіальної громади. Водночас розробити та реалізувати в певній територіальній громаді таку фінансову політику, в якій було б враховано її актуальні потреби та інтереси, можливо лише за умов спільної праці представників органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань. Тому в контексті ефективного залучення громадян у процес формування та реалізації фінансової політики держави діяльність громадських організацій має ключове значення.

Окремих аспектам участі громадських організацій у формуванні фінансової політики приділяли увагу як вітчизняні, так і іноземні науковці, зокрема: В. М. Бесчастний, О. В. Голинська, І. В. Литвинчук, І. З. Сторонянська, І. Я. Ткачук.

Проте питання участі об'єднань громадян у формуванні та реалізації фінансової політики висвітлені недостатньо. Зокрема, не систематизовано інформацію щодо форм участі об'єднань громадян у досліджуваному процесі.

Метою статті є визначення найбільш оптимальних форм участі громадськості у формуванні фінансової політики окремої територіальної громади та держави в цілому. Підвищення ролі громадян у розробці місцевої політики характерне для кращих європейських практик управління територіями. Це відбувається не лише через делегування повноважень обраним представникам, а й через різноманітні інструменти безпосереднього залучення громад. При цьому відповідно до запропонованого у Кодексі кращих практик громадської участі у процесі прийняття рішень Ради Європи найбільш оптимальним є залучення їх у таких формах²:

– консультації – обговорення представниками громади разом з представниками органів державної влади проблем громади та шляхів їх вирішення. Зазначене допоможе місцевій владі зібрати та узагальнити позиції представників громади з різних питань. Консультації можуть відбуватись у формі громадських слухань, експертних семінарів, комітетських зустрічей, конференцій, роботи фокус-груп у конкретних секторах тощо. Питання, заплановані для обговорення у формі діалогу, зазвичай, визначаються органами державної влади;

– діалог – використовується для виявлення думки громади із загальних питань, які не стосуються конкретних проектів. Широкий діалог, як правило, не пов'язаний з конкретним питанням, але він дає можливість органам влади обговорити з громадськими організаціями загальні питання, які стосуються життєдіяльності громади. За результатами проведення широкого діалогу доцільним є організація діалогу-співпраці, який є більш сфокусованим та будується навколо специфічного питання, сформульованого за результатами широкого діалогу. Особливістю діалогу, як форми співпраці органів державної влади з представниками громади, є те, що питання, які пропонуються до діалогу, можуть бути окреслені як органами державної влади, так і представниками громади, у тому числі громадськими організаціями.

Водночас, на думку опитаних респондентів (представників громадських об'єднань), доцільним є участь громадськості у досліджуваному процесі у наступних формах: дискусії у фокус-групах; теледебати, які

мають супроводжуватись інтерактивним голосуванням; окремі громадські слухання щодо доцільності та обсягів спрямування публічних коштів на окремі цілі.

Слід зазначити, що найбільш активною має бути участь громадських об'єднань на етапі формування фінансової політики. Дискусія у фокус-групі щодо розв'язання певних завдань дає можливість виробити загальні підходи з цього приводу, а чинний на сьогодні програмно-цільовий метод бюджетного планування створює передумови для перерозподілу бюджетних коштів на користь актуальних на певний період часу бюджетних програм. Обговорення перспектив фінансування визначених бюджетних програм у заінтересованих фокус-групах, до складу яких входять представники громадських об'єднань, забезпечує ефективність їх виконання, адже при цьому висловлюється думка представників громади щодо певної проблематики та шляхів її вирішення з використанням публічних коштів.

Крім перерахованих форм участі громадських об'єднань у формуванні фінансової політики окремої громади, а відтак і держави в цілому, є також і інші форми, зокрема:

- створення системи регулярних суспільних обговорень певних проблем;
- участь у відкритих слуханнях, які проводяться виконавчою владою;
- делегування представників до комісій та рад органів влади, які приймають певні рішення з питань, що утворюють окремі складові фінансової політики, а також їх участь у вивченні та вирішенні проблем;
- незалежний аналіз певної проблематики (так звана «суспільна експертиза») та розроблення пропозицій щодо механізму її вирішення, а також адаптація проблематики і запропонованих шляхів її вирішення;
- регулярний комплексний незалежний аналіз проблемних процесів, які виникають у суспільстві;
- постійна співпраця із засобами масової інформації регіонального рівня (наприклад, запровадження окремої рубрики, присвяченої проблемам громади та висловлюванню пропозицій щодо їх вирішення);
- звернення до депутатів та представників виконавчої влади;
- організація зустрічей громади з представниками влади;
- ініціювання та використання результатів соціологічних досліджень, які висвітлюють суспільну думку та інтереси населення, з метою впливу на вирішення владою актуальних проблем;
- запровадження громадських приймалень та «гарячих телефонів», з метою накопичення інформації щодо актуальних питань громади задля одержання відомостей, необхідних для формування оптимальних рішень у межах формування фінансової політики;
- участь у якості спостерігачів представників громадських об'єднань при проведенні торгів щодо розміщення замовлень, які фінансуються з державного або місцевого бюджетів;
- окремі коаліційні дії (контакти, обмін інформацією та координування дій) різноманітних громадських об'єднань щодо впливу на владу з певної проблематики, яка стосується питань формування та реалізації фінансової політики громади або держави в цілому;
- розроблення або участь в розробленні проектів нормативно-правових актів та програм тощо.

Але застосування перерахованих та інших форм участі громадських об'єднань у процесі формування й реалізації фінансової політики як на рівні окремої громади, так і на рівні держави можливе за умови законодавчого закріплення їх правового статусу та можливостей діяти у зазначеному напрямі, а також визначається рівнем засвоєння соціальних технологій представниками громади та влади.

У сучасних умовах громадські організації та окремі громадяни мають вкрай обмежені повноваження, обмаль часу й спроможності до перегляду бюджетної пропозиції виконавчої влади, її моніторингу й аналізу виконання. Зниженню суспільної напруги, встановленню громадянської стабільності, покращенню інвестиційного клімату території, підвищенню рівня довіри громадян до влади та більш тісному їх спілкуванню сприяють бюджетні слухання як неформальна муніципальна процедура та як форма забезпечення прозорості прийняття управлінських рішень.

Слід зазначити, що до дискусій доцільно залучати фахівців від громади експертів громадських організацій, адже робота в таких групах передбачає певний рівень технічної складності. Тому для підвищення ефективності залучення громадських організацій до формування фінансової політики територіальної громади оптимальним є утворення робочих груп (консультаційних об'єднань), до складу яких мають увійти як представники місцевої виконавчої влади, так і фахівці від громади. Проте для того, щоб бути ефективними, робота таких комітетів має бути чітко регламентована законодавством, вони повинні мати чіткий мандат, статус і права надані ним нормативними документами місцевого рівня, а також правила внутрішнього розпорядку. Більш ефективними є тематичні слухання, оскільки до них залучається інформована аудиторія, що має інтерес до даного питання.

Для того, щоб забезпечити більшу відповідальність учасників та підвищити якість проведення тематичних слухань, органам місцевої влади необхідно запрошувати до дискусії представників усіх громадських організацій, які діють на певній території.

Участь громадськості у формуванні фінансової політики України характеризується певними позитивними моментами:

- забезпечується дотримання прав та свобод громадян;
- здійснюється узгодження позиції влади та громадян щодо напрямів використання бюджетних коштів;
- відбувається розподіл відповідальності за здійснення бюджетної політики між владою та громадянами;
- забезпечується підвищення довіри громадян до інститутів влади через участь у прийнятті рішень;
- знижуються ризики формування бюджетної політики;

- підвищується відповідальність влади перед громадянами;
- посилюється ефективність контролю за бюджетним процесом;
- підвищується якість фіскальної політики держави через підвищення якості фіскальної політики окремих адміністративно-територіальних одиниць.

При цьому досягаються наступні цілі: 1) інформування територіальної громади щодо напрямів бюджетної політики органів місцевої влади на найближчу перспективу; 2) залучення громадян до процесу планування місцевого бюджету з метою визначення пріоритетних бюджетних програм, що забезпечить ефективне використання бюджетних коштів; 3) налагодження взаємозв'язку з місцевим населенням з метою забезпечення результативного виконання місцевих програм³.

Позитивним прикладом у цьому сенсі є досвід норвезького м. Фредрікстад та шведського м. Удевалла із залучення громади до прийняття рішень з питань фіскальної політики на рівні місцевої громади. Так, у 2012–2014 рр. владою зазначених міст було реалізовано спільний проект «Активніше брати участь», спрямований на впровадження механізмів залучення громадськості до прийняття рішень щодо спрямування бюджетних коштів на розвиток міста⁴. У межах проекту мешканці міста пропонували ідеї, власні проекти з облаштування міського простору, ревіталізації, розвитку міської інфраструктури тощо. Для обговорення запропонованих проектів створювалися спеціальні комунікативні групи, до складу яких входили мешканці різного віку, статі, поглядів на майбутній розвиток міста. Така неоднорідність складу учасників, які брали участь в обговоренні проектів, створила умови для кращого розуміння потреб різних груп населення і важливість їхніх пропозицій. У подальшому проектні пропозиції розміщувалися на інтернет-сторінці, де відбувалося голосування в он-лайн режимі за найкращий проект. Таким чином члени громади самостійно визначали захід або проект, на реалізацію якого необхідно спрямувати бюджетні кошти.

Більш глобальним прикладом залучення громади до формування фіскальної політики на місцевому рівні є досвід м. Порт-Алегри, у якому було запроваджено так званий «Бюджет участі» (або партисипативний бюджет) – процес, під час якого населення певної місцевості визначає призначення муніципальних ресурсів, в загальній частині або у всіх інвестиціях. Місцевою радою було прийнято пілотний документ – бюджетний регламент, який регулярно змінювався та вдосконалювався. При цьому два рази на рік проводилися територіальні та тематичні наради, під час яких представники громадськості брали безпосередню участь в обговоренні інвестиційних планів. Наприкінці року рада «Бюджету участі» підсумовувала свою пропозицію бюджету на наступний рік, який у подальшому підлягав обговоренню з депутатами міської ради та виконавчими органами міста. На останньому етапі план надходив для затвердження до міської ради, публікувався та розповсюджувався. При цьому обов'язково підлягали визначенню інструменти контролю реалізації прийнятого документу⁵.

Для українського суспільства такий шлях до формування фіскальної політики на місцевому рівні виглядає оптимально. Водночас наведена схема потребує вдосконалення. А саме: весь цикл має бути завершеним до вересня, адже саме до цього періоду, відповідно до національного законодавства, необхідно завершити подання пропозицій до проекту Державного бюджету на одержання трансфертів та іншого фінансування. По-друге, необхідно визначити строк, до якого приймають пропозиції щодо фіскальної політики, яка формується та реалізується на території певної громади. І лише після узагальнення інформації, яка надійшла від усіх заінтересованих осіб, необхідно переходити до складання проекту бюджету громади та його активного обговорення.

Запропонований підхід залучення громади до участі у частковому формуванні фіскальної політики окремої адміністративної одиниці допоможе:

- зменшити політичне напруження в громаді;
- покращити позицію мешканців міста щодо сплати податків;
- підвищити обізнаність громадян з питань формування напрямів використання бюджетних коштів;
- зменшити корупційні ризики внаслідок більшої активності громади;
- створити нову громадянську культуру;
- забезпечити фінансування проектів, актуальних для громади на певному часовому проміжку;
- побудувати підґрунтя політичної підтримки в суспільстві;
- розділити відповідальність за прийняття рішень і отримати підтримку населення в їх впровадженні;
- знаходити нетрадиційні шляхи вирішення проблем та економічно ефективні способи надання послуг тощо.

Цикл участі громади у затвердженні бюджету на поточний рік певним чином відрізняється: цей процес має скорочений часовий проміжок. У ньому мають бути враховані ті пропозиції, які були «узгоджені» під час формування «Бюджету участі» та той обсяг і напрями фінансування потреб громади, які прийняті у Державному бюджеті на відповідний рік. Водночас необхідно сприяти присутності представників громадськості у засіданні місцевої ради, на якому затверджується остаточний бюджет адміністративно-територіальної одиниці з тим, щоб забезпечити збіг остаточних рішень ради з попередніми проектами.

¹ Участь громадськості у формуванні бюджетів в Україні: поточна практика та рекомендації щодо її розширення : [аналіт. звіт] : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://siteresources.worldbank.org/INTPSIA/Resources/490023-1120841262639/SouheilHAbboud.pdf>

² Участь громадськості у процесі прийняття рішень на місцевому рівні [Текст] : посіб. – К. : Ленвіт, 2012. – С. 29.

³ Литвинчук І. В. Громадський контроль за виконанням місцевих бюджетів / І. В. Литвинчук // Вісник Житомирського державного технологічного університету. – 2014. – № 4 (70). – С. 155–158.

⁴ Engasjer Mer : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.fredrikstad.kommune.no/no/eDemokrati/Rapporter-prosjekter/Engasjer-Mer/>

⁵ Карелін С. Два іноземних приклади ефективного самоврядування та українські реалії / С. Карелін : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.eurointegration.com.ua/articles/2015/06/9/7034633/>

Резюме

Ракул О. В. Актуалізація участі громадських об'єднань у формуванні фінансової політики в Україні.

Актуалізовано доцільність участі представників громадських об'єднань у формуванні фінансової політики України, що обумовлено необхідністю враховувати інтереси кожної територіальної громади. Визначено пріоритетні форми участі громадських об'єднань у досліджуваному процесі: дискусії у фокус-групах, створення системи регулярних суспільних обговорень певних проблем, запровадження громадських приймалень та «гарячих телефонів». Визначено задачі, які можна досягнути у разі залучення представників громадських об'єднань до розроблення пріоритетів фінансової політики. Проаналізовано зарубіжний досвід участі представників громади у формуванні фінансової політики. Підготовлено пропозиції щодо розроблення та запровадження практики використання «Бюджету участі» у сучасному українському суспільстві.

Ключові слова: фінансова політика, громадське об'єднання, органи виконавчої влади, місцеві громади, «Бюджет участі».

Резюме

Ракул О. В. Актуализация участия общественных объединений в формировании финансовой политики Украины.

Актуализировано целесообразность участия представителей общественных объединений в формировании финансовой политики Украины, что обусловлено необходимостью принимать во внимание интересы каждой территориальной общины. Определены приоритетные формы участия общественных объединений в исследуемом процессе: дискуссии в фокус-группах, создание системы регулярных общественных обсуждений определенных проблем, введение общественных приемных и «горячих телефонов». Определены задачи, которых можно достичь при привлечении представителей общественных организаций к разработке приоритетов финансовой политики. Проанализирован иностранный опыт участия представителей общества в формировании финансовой политики. Подготовлены предложения по разработке и внедрению практики использования «Бюджета участия» в современном украинском обществе.

Ключевые слова: финансовая политика, общественное объединение, органы исполнительной власти, местные общины, «Бюджет участия».

Summary

Rakul O. Active involvement of public associations in shaping fiscal policy in Ukraine.

It was determined the feasibility of participation by representatives of public associations in shaping the fiscal policy of Ukraine, because of the need to take into account the interests of each territorial community. Priority forms of participation of public associations were identified in the study process discussions in focus groups, the creation of a system of regular public discussions of certain problems, the introduction of public reception and «hot phone». The problems have been identified, which can be achieved by bringing representatives of public organizations in the design of fiscal policy priorities. Foreign experience of the participation of society in shaping fiscal policy was analyzed. Proposals have been developed to introduce the practice of using «Budget participation» in contemporary Ukrainian society.

Key words: fiscal policy, public association, the executive authorities, local communities, «Budget participation».

УДК 342.903

О. В. СОНЮК

Ольга Василівна Сонюк, кандидат юридичних наук, доцент Київського університету права НАН України

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ СКОРОЧЕНОГО ПРОВАДЖЕННЯ В АДМІНІСТРАТИВНИХ СПРАВАХ

Законодавством України про адміністративне судочинство, крім загального порядку розгляду адміністративних справ, передбачено й розгляд в порядку скороченого провадження (ст. 183-2 КАС України). Спрощення судової процедури розгляду справ було запроваджено в адміністративному судочинстві у 2010 р. Прикінцевими положеннями Закону України «Про судоустрій і статус суддів»¹.

Інститут скороченого провадження рекомендований Комітетом міністрів Ради Європи² ще у 1981 р., спрямований на вдосконалення судової системи, спрощення доступу до правосуддя і передбачає спеціальні правила для прискорення розгляду справ, пов'язаних із безспірним правом³. Правила розгляду справи в