

11. *Принцип індивідуалізації підходу до дитини в контактi із законом.* Спiлкування з дитиною в контактi із законом має відбуватися в найсприятливiшому для неї оточеннi та за найсприятливiших умов з урахуванням її вiку, статi, фiзичних i психологiчних особливостей, потреб у психологiчнiй, соцiальнiй та правовiй допомозi. Юридичнi процедури щодо дитини в контактi із законом мають провадитися в найкоротшiй строк з урахуванням вiкових особливостей, майнового стану, психологiчних та фiзичних особливостей дитини.

12. *Принцип спiврозмiрностi (пропорцiйностi) у застосуваннi заходiв юридичної вiдповiдальностi дитини в конфлiктi із законом.* Заходи юридичної вiдповiдальностi, що застосовуються до дитини в конфлiктi із законом, мають бути пропорцiйними (спiврозмiрними) вчиненому дитиною дiянню, враховувати iндивiдуальнiсть дитини та вiдповiдати соцiальним, медичним, освiтнiм потребам дитини з огляду на її вiк, стать, фiзичнi та психологiчнi особливостi.

Висновки. Отже, враховуючи мiжнароднi та європейськi стандарти ювенальної юстицiї, система принципiв юстицiї щодо дiтей в її нацiональному українському вимiрi пропонується як поєднання принципiв ювенального права (принципiв КПД) та принципiв справедливого правосуддя.

Н.Н. Крестовская. Система принципов ювенальной юстиции Украины (размышления о законопроекте). – Стаття.

Аннотація. В статтє на основє мєждународных и європейских стандартов ювенальной юстиции сформулирован ряд принципов национальной юстиции в отношении детей.

Ключевые слова: юстиция в отношении детей, принципы ювенальной юстиции, международные стандарты ювенальной юстиции.

N. Krestovska. System of principles of juvenile justice in Ukraine (reflection on the draft law). – Article.

Summary. The article, based on international and European standards of juvenile justice, formulates a number of principles of national justice for children.

Key words: justice for children, juvenile justice principles, international standards of juvenile justice.

УДК 347.28

Т.В. Філіпова,
доцент кафедри германських та схiдних мов,
Мiжнародний гуманiтарний унiверситет,
м. Одеса, Україна

О.І. Філіпова,
старший викладач кафедри політології,
Одеський національний політехнічний університет, ОНПУ,
м. Одеса, Україна

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ІСТОРИЧНИЙ ДОСВІД НІМЕЧЧИНИ

Анотація. У статті розглядаються історичні процеси, які мали безпосередній вплив на формування органів місцевого самоврядування в нових землях ФРН. Авторами проаналізовані основні напрями повноважень органів місцевого самоврядування ФРН.

Ключові слова: місцеве самоврядування, громада, повноваження, організаційна структура.

Право на місцеве самоврядування міст і громад у Федеративній Республіці Німеччина, їхня самостійність у державній системі цілком виправдали себе. Федеральна і децентралізована структури дають змогу наблизити діяльність державних і адміністративних органів влади до життя на місцях, до кожного

окремого громадянина. Участь громадян у керуванні містами є складовою частиною демократичного суспільства у ФРН. Міста, громади і райони (земства) є основою державного устрою у ФРН.

Нині на досвіді нових земель, де повністю сформована структура справжнього місцевого самоврядування на території колишньої НДР, особливо важливо комплексно представити основні елементи місцевого самоврядування ФРН, різні типи положень про місцеве самоврядування і, насамперед, повноваження міст. Органи місцевого самоврядування здійснюють в інтересах суспільства різні повноваження. Предмет діяльності і перелік повноважень не затверджені на вічні часи, а змінюються відповідно до тенденцій суспільного розвитку і політичних рішень. За правовою ознакою повноваження органів місцевого самоврядування можна розділити на дві великих групи: власні і делеговані повноваження. Право на здійснення власних повноважень гарантують громадам Основний закон ФРН (стаття 28, абзац 2) і конституції федеральних земель. Відповідно до певних положень Основного закону ФРН і конституцій федеральних земель громади мають право в межах чинного законодавства вирішувати всі питання місцевого значення під свою відповідальність.

Серед власних повноважень розрізняють добровільні й обов'язкові повноваження органів місцевого самоврядування. Останні мають здійснюватися на підставі правових норм федерації і земель, а перші здійснюються добровільно в інтересах населення. Прикладом добровільних повноважень органів місцевого самоврядування є створення музеїв, спортивних майданчиків, басейнів, скверів тощо. Обов'язкові повноваження органів місцевого самоврядування включають сфери задоволення життєво важливих потреб населення за допомогою організації енерго- і водопостачання, а також дорожньої мережі, формування перспективних планів забудови, надання соціальної допомоги населенню і, зокрема, молоді.

Прикладами повноважень, делегованих органам місцевого самоврядування відповідно до законів федерації і земель (повноважень, здійснюваних за дорученням державних органів чи обов'язкових повноважень, здійснюваних за вказівкою державних органів) можуть служити, зокрема, нагляд за веденням будівельних робіт, реєстрація громадян, цивільна оборона, забезпечення правопорядка тощо. Із гарантії права громад на самоврядування логічно випливає право органів місцевого самоврядування самостійно визначати свою внутрішню організаційну структуру. Відповідно до правової бази, що закріплена в положеннях про громади, самоврядні територіальні спільноти можуть за своїм розсудом розподіляти здійснювані ними повноваження і закріплювати їх за окремими підрозділами. При цьому існують загальні принципи і моделі, що застосовуються майже у всіх громадах. Ці загальні принципи розробив центр із питань удосконалення місцевого самоврядування (KGST), що знаходиться в Кельні, фінансується всіма громадами незалежно від їхніх розмірів і консулює їх по організаційних питаннях. Цим центром розроблений систематизований перелік повноважень місцевої адміністрації, що використовується як основа для визначення організаційної структури місцевих адміністрацій. Модель містить конкретні повноваження (наприклад, планування будівництва і розвитку шкіл, утворення шкільних округів, організація навчального процесу в школах тощо), що об'єднані в групи (наприклад школи, культура, бібліотеки) і далі в розділи (наприклад освіта та культура). Загалом усі повноваження поділені між вісьма розділами (1. загальний департамент, 2. фінанси, 3. право, безпека, порядок, 4. школа і культура, соціальна сфера, допомога молоді, 6. охорона здоров'я, 7. будівництво, об'єкти загального користування, 8. економіка і транспорт), що, відповідно, включають кілька груп повноважень, які об'єднані в «Типовий план розподілу повноважень» [1, с. 28]. Використання цієї моделі на практиці призвело до подібності організаційної структури адміністрацій усіх громад у всіх федеральних землях ФРН.

Організаційна структура місцевого самоврядування чітко розподіляє повноваження (завдання) і закріплює виконавця (підрозділи, які виконують ці повноваження). Відповідно до цієї моделі, розробленої KGST, утворюються департаменти, які займаються цілим розділом повноважень чи окремою сферою управління «Фінанси», «Право, безпека та порядок» тощо, а також відомства, які відповідають за групи повноважень. Від розміру апарату адміністрації громади залежить розбивка на відділи, сектори й робочі групи. Найменшою організаційною одиницею є діловод, на якого покладено виконання тих чи інших дій.

Типовий план розподілу повноважень сктановить організаційну структуру місцевого самоврядування в Німеччині. Від організаційної структури треба відокремлювати організацію діловодства, яка складається з норм, які використовуються в роботі, а саме всі інструкції з питань:

- допоміжних служб і діловодства (зв'язок, обробка вхідної інформації, службове листування, право підпису документів, ведення досьє),
- контактів із населенням,
- надання прав самостійного прийняття рішення,
- співпраці між відомствами у складі адміністрації місцевого самоврядування й іншими службами [1, с. 62].

Основною структурною одиницею в плані організації і ведення справ є відомство, компетенція якого може бути визначена на тривалий час. Вищою інстанцією стосовно відомства є департамент, очолюваний директором департаменту, а також голова адміністрації (бургомістр, міський голова, голова земства). Відомства є, таким чином, базисними організаційними одиницями, що при виконанні повноважень органів місцевого самоврядування можуть виступати як самостійні підрозділи. Керівники відомств несуть відповідальність за професійний рівень і виконання службових обов'язків співробітниками цих підрозділів. Організаційна структура відомств різна і істотно залежить від числа співробітників. Відомства, що здійснюють такі види повноважень, об'єднані в департаментах. У практиці місцевого самоврядування сфери діяльності директорів департаментів визначаються не тільки з урахуванням специфіки тих чи інших повноважень, але й з огляду на розуміння політичного й особистого характеру.

Історична практика показала, що комплексний характер багатьох повноважень органів місцевого самоврядування часом суперечить суворому розподілу повноважень, закріпленому в організаційній структурі адміністрації, у зв'язку з чим виникає необхідність порушення цього принципу у відношенні ряду повноважень і об'єднання різних структурних одиниць у проектну групу з метою досягнення більшої гнучкості в роботі і зосередження усієї відповідальності за використання кадрів і матеріалів в одних руках (керівника проекту). Так, наприклад, заради підвищення ефективності робіт в будівництві треба об'єднати в одну групу співробітників і повноваження кадрової служби, технічних служб (наприклад постачання), служби по справах шкіл, служби по керуванню будинками тощо. Для організації взаємодії керівників проектів із керівниками тих чи інших служб при реалізації проекту можуть створюватися спеціальні інструкції. Всі питання стосовно визначення структури і організації діловодства в органах місцевого самоврядування знаходяться в компетенції загального секретаріату [3, с. 47].

Процес оброблення інформації в містах і громадах різних федеральних земель побудований по-різному. У більшості федеральних земель кілька громад створюють спільні центри обробки інформації, які за необхідністю централізовано обробляють інформацію, розробляють спільні підходи щодо вирішення питань для кількох міст, громад і районів (земств). Завдяки широкому використанню електронної техніки для оброблення інформації посилилась тенденція децентралізації, особливо у сфері введення первинних даних. Одночасно покращилась можливість обміну даними з центром оброблення інформації незалежно від відстані громади. Нині електронна обробка інформації є необхідною умовою для ефективного управління на місцевому рівні. Використання електронної обробки даних дає змогу раціоналізувати усі процеси місцевого самоврядування. Окрім цього, працівники органів місцевого самоврядування мають змогу за допомогою комп'ютерної мережі виконувати різноманітні функції із різних сфер управління. Тому в більшості громад вже створені так звані «центри обслуговування громадян», де один працівник виконує кілька функцій, наприклад, видає паспорти, посвідчення водія, свідоцтва і довідки, проводить консультації для населення.

Потреба в кадрах адміністрацій місцевого самоврядування в ФРН залежить від кількох факторів:

- розширення сфери повноважень (наприклад, через зростання попиту на послуги суспільного характеру, необхідності прийняття політичних рішень та рішень з охорони навколишнього середовища),
- зміни в системі організації праці та використання матеріальних засобів (підвищення ефективності праці, раціоналізація, використання комп'ютерної техніки),
- загальна ситуація на ринку праці та зміни норм законодавства з праці (включаючи тривалість робочого тижня),
- ситуація з кадрами (вік, структура, працездатність) [2, с. 16].

Зміни сфери повноважень органів місцевого самоврядування вимагають від працівників більш оперативного реагування на ці процеси. Тому громади заохочують працівників органів місцевого самоврядування підвищувати свій кваліфікаційний рівень, тому що це дає змогу розвинути здібності до перетворень та освоєння нового.

Із прав громад на місцеве самоврядування, яке гарантується Основним законом ФРН, головною є самостійність у рішенні правових питань. Найважливішим правовим актом є місцеве положення, воно приймається органом представницької влади громади і є законом місцевого рівня. При цьому мають значення:

- загальні положення, завдяки яким регулюється внутрішня організаційна структура органів місцевого самоврядування,
- положення про платежі,
- плани використання території,
- плани забудови,

- положення про підключення до електромереж,
- адміністративні інструкції, за допомогою яких керівники регулюють роботу відповідних підрозділів,
- адміністративні акти, які регулюють окремі випадки в роботі з населенням [2, с. 19].

Добровільним повноваженням міст і громад є також сприяння розвитку економіки. Воно охоплює всі заходи органів місцевого самоврядування щодо впливу на розміщення і виникнення на цій території виробництв. З одного боку, мова йде про сприяння створенню нових виробництв на території громади, тому що громади зацікавлені у зміцненні свого економічного і фінансового потенціалу і появи нових робочих місць. У цьому питанні міста найчастіше конкурують між собою. Підприємства, що намагаються відкрити нові виробництва, одержують, звичайно, ряд пропозицій з їх розміщення і ведуть переговори з багатьма органами місцевого самоврядування з метою вибору варіанта найбільшої підтримки свого проекту.

З іншого боку, муніципальне сприяння розвитку економіки орієнтовано на підтримку вже наявних у цій місцевості виробництв із метою збереження робочих місць і забезпечення подальшого росту економічного потенціалу. Для цього проводяться заходи щодо реклами місцевих виробництв, територіального переміщення виробництв у межах своєї території, створення місцевих зон господарського освоєння для оптимального розміщення підприємств.

Третім напрямом муніципальних зусиль зі сприяння розвитку економіки є нові підприємці, особливо молоді, що виявляють інтерес до установи в цій місцевості підприємств малого і середнього бізнесу. Муніципальне сприяння в цьому напрямі починається з консультацій і допомоги в рішенні будівельних і фінансових проблем, а також питань менеджменту і маркетингу.

Місцеве самоврядування і самостійність приречені на занепад, якщо громадам не вистачає грошей на виконання їх завдань. Дедалі частіше дискутується питання належного фінансування громад. Тому федерація і землі надають громадам частину своїх доходів, наприклад, від податку на трудовий дохід і прибуткового податку. Вони отримують також грошові відрахування із фінансового балансування, що проводиться в кожній федеральній землі. Таким чином, для здійснення своїх повноважень місцеве самоврядування в Німеччині отримує міцну підтримку з боку держави. Досвід Німеччини є дуже актуальним саме зараз для України, коли суспільство усвідомлює необхідність змін у регіональній політиці та обрання моделі, за якою відбудуватиметься подальший розвиток місцевого самоврядування в країні.

ЛІТЕРАТУРА

1. Hopp H., Göbel A. Management in der öffentlichen Verwaltung. Organisations- und Personalarbeit in modernen Kommunalverwaltungen. München: Schäffer, 2004. 388 S.
2. Jansen S.A., Priddat B.P., Stehr N. Die Zukunft der Öffentlichen Verwaltung. Multidisziplinäre Perspektiven für eine Öffnung der Diskussion über das Öffentliche. Berlin: VS Verlag für Sozialw, 2007. 332 S.
3. Kappler A. Die Rechtsordnung. Heidelberg. 2007. 94 S.

Т.В. Филиппова, О.И. Филиппова. Организационно-правовые основы местного самоуправления: исторический опыт Германии. – Статья.

Аннотация. В статье рассмотрены исторические процессы, которые имели непосредственное влияние на формирование органов местного самоуправления в новых землях ФРГ. Авторами проанализированы основные направления полномочий органов местного самоуправления ФРГ.

Ключевые слова: местное самоуправление, громада, полномочия, организационная структура.

T. Filipova, O. Filipova. Organizational and legal foundations of local government the historical experience of Germany. – Article.

Summary. The article deals with historical processes that had a direct impact on the formation of local government in the new lands of Germany. The authors analyzed the main directions of the powers of the local governments of Germany.

Key words: local government, society, authority, organizational structure.