



# Вісник

**Наказемії праці і соціальных відносин  
Регистрації профспілок України**



**512000**

# У номері

## Соціальне управління і профспілковий рух

**Бурега В.В.**

Соціально-адекватний менеджмент як  
інструмент соціальної політики ..... 4

**Двірна К. П.**

Перспективні напрями наукових  
досліджень з проблем сучасного  
профспілкового руху в Україні ..... 9

## Право України: теорія і практика

**Бєгов Д.Д.**

Судово-акустична експертиза та її місце  
у системі судових експертиз ..... 13

**Мусієнко А.В.**

Формування правової бази  
трансплантології ..... 18

**Нікіфоров Г.К., Нікіфоров С.С.**

Концептуальні основи та принципи захисту  
комерційної таємниці ..... 21

**Фурса Є.І.**

Теоретичні та практичні аспекти права  
спадкоємця на відмову від спадщини ..... 26

**Фурса С.Я.**

Юридична природа і системна модель  
нотаріальних правовідносин ..... 31

## Економіка.

### Проблеми економічного становлення

**Балабанов Г.В., Яснюк Т.Є.**

Донбас: проблеми та пріоритети  
структурної трансформації  
господарства ..... 39

**Кириленко О.П.**

Відкриті громадські слухання у  
бюджетному процесі ..... 48

**Колесник О. В.**

Державний бюджет України:  
проблеми формування ..... 52

**Плахотнікова М.В.**

Профспілки і організація оплати праці  
в перехідній економіці України ..... 57

**Рясна К.В.**

Трансформація структури  
агропромислового комплексу:  
теорія та практика ..... 63

**Юзефович А.Е.**

Пріоритети відновлення  
зовнішньоекономічної діяльності ..... 65

## Політика, історія, культура

**Базіс В.Д.**

Специфіка людських взаємин у  
пізньореспубліканському Римі ..... 69

**Бодров Ю. І.**

Бойові побратими Б.Хмельницького з  
Уманщини ..... 82

**Буяшєнко В.В.**

Проблема серця в українській  
філософській думці ..... 87

**Вівсяна І. А.**

Культурно-освітня робота у військових  
формуваннях УНР та ЗУНР  
(1919-1924 рр.) ..... 99

**Горовий В. В.**

Національні меншини столиці:  
культурні потреби, традиції, релігійні  
орієнтації ..... 104

**Коцур Г.Г.**

НЕП в Україні: історіографія 30-х – першої  
половини 50-х років ..... 111

**Маршавін Ю.М.**

Технологія обслуговування населення  
в центрах зайнятості: принципи,  
концепція, переваги ..... 117

**Мовчан О.М.**

Функції радянських профспілок у  
1921 – 1941 рр. ..... 124

**Обметко О. М.**

До питання про розвиток земської  
статистики в Україні. .... 129

**Шатохін А.М.**

Соціальна характеристика та особливості  
сільськогосподарської праці ..... 133

**Шевченко О. Т.**

Військово-технічні контакти СРСР і  
Німеччини в 20-і роки ..... 138

**Автори номера** ..... 143

**Вимоги до статей** ..... 144

обсягів використання у теплоенергетиці природного газу, технічне переоснащення системи транспортування енергії.

Структурна перебудова інших базових галузей промисловості має бути спрямована на виробництво конкурентоспроможної продукції, що вимагає визначення кон'юнктури ринку (світового, європейського, країн СНД та місцевого). Особливої уваги потребує реформування галузевої структури машинобудування з урахуванням внутрішніх та експортних потреб і, насамперед, технологічного переоснащення виробництва з метою зниження енерго- та матеріаломісткості продукції, налагодження випуску наукоємної продукції, яка б відповідала світовим стандартам.

Вельми актуальною є проблема перекваліфікації та зайнятості трудових ресурсів. Велика кількість шахтарів, яка має бути вивільнена, потребує створення заздалегідь умов для їх перекваліфікації, навчання, наступного працевлаштування. На жаль, комплексні програми реконструкції вугільної галузі з урахуванням проблеми зайнятості населення виконуються незадовільно. Важливу роль мають відіграти заходи, спрямовані на створення правових та економічних умов структурної перебудови економіки, підтримки малого й середнього бізнесу, забезпечення зайнятості населення, створення вільних економічних зон у межах тяжіння потужних промислових центрів (Маріуполь, Горлівка, Макіївка) та територій пріоритетного розвитку у шахтарських містах.

У вирішенні проблеми забезпечення регіону водою визначальну роль має відіграти науково-технічний прогрес і впровадження його досягнень у практику, оскільки джерела водопостачання в Донбасі дуже обмежені. Це означає, що якнайширшого практичного застосування має набути принцип зворотного водокористування, очищення шахтних та промислових вод. З цієї проблемою безпосередньо пов'язане забезпечення екологічного здоров'я регіону. Обидві проблеми потребують превентивного захисту навколишнього середовища за рахунок впровадження безвідходних та маловідходних технологій, рекультивациі земель, технічної переробки накопичених відходів тощо.

Проблеми розвитку АПК можуть бути вирішені шляхом реформування земельних та власних відносин, оптимізації структури земельних угідь, розробки та виконання програм розвитку окремих ланок АПК. Створення сприятливих умов на селі для розвитку фермерського господарства і розбудови ринкових відносин є пріоритетом у піднесенні сільського господарства, особливо тваринницької ланки. Особлива увага має бути приділена зерновому господарству, виробництву молока і м'яса, їх переробці.

Вирішення означених вище проблем має на меті посилення соціальної (у тому числі й екологічної) орієнтації та реструктуризації господарства регіону, створення економічних відносин на ринкових засадах, розширення зовнішньоекономічних зв'язків не тільки із сировини і матеріалів, а й з високотехнологічної продукції.

**Кириленко О. П.,**

канд. екон. наук,  
доцент кафедри фінансів, грошового обігу та кредиту  
Київського національного університету ім. Тараса Шевченка

### *Відкриті громадські слухання у бюджетному процесі*

Конституційне проголошення України як суверенної, незалежної, демократичної, соціальної та правової держави вимагає проведення багатьох змін у політичній та економічній сферах, які повинні спрямовуватись на створення основ правового суспільства з економікою ринкової орієнтації.

Одним з пріоритетних напрямів суспільного розвитку, згідно з першою перспективною Програмою «Україна – 2010», визнано проведення демократичних перетворень та формування відкритого суспільства, в якому пануватимуть гармонія



інтересів окремих особистостей, соціальних угруповань і суспільства в цілому. Як свідчить світова практика, необхідною передумовою для успішного досягнення даної мети є посилення активності населення у реалізації його громадянських прав та розвиток місцевого самоврядування. Справа в тому, що саме органи місцевого самоврядування здатні залучити громадян до розв'язання життєво важливих проблем, тим самим сприяти скасуванню існуючих бар'єрів між населенням і владою, які залишились нам у спадок від тоталітарного режиму.

Побудовою демократичного і відкритого суспільства передбачається виховання у громадян почуття індивідуальної заінтересованості в результатах діяльності як державних, так і місцевих органів влади та управління, а також участь у прийнятті управлінських рішень та відповідальності за їх наслідки. Важливе значення в зв'язку з цим набуває формування нових політичних технологій відкритого суспільства, до яких зокрема належать громадські слухання.

Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 13) визначено, що територіальна громада має право зустрічатись з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких члени територіальної громади можуть заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо проблем місцевого значення, які належать до відання місцевого самоврядування. Періодичність таких зустрічей не повинна бути меншою як раз на рік. У вказаному законі особливо наголошується, що пропозиції, які вносяться за результатами громадських слухань, підлягають обов'язковому розгляду органами місцевого самоврядування. Конкретний порядок організації слухань визначається статутом територіальної громади.

За останні роки в Україні була започаткована і розвивається практика проведення відкритих громадських слухань, на яких проходить обговорення проектів місцевих бюджетів. Метою відкритих бюджетних слухань, як і інших громадських слухань, є створення необхідних передумов для залучення населення до прийняття міською владою рішень, перш за все в галузі формування коштів місцевих бюджетів та раціонального і економного їх витрачання, врахування інтересів та побажань членів територіальної громади.

З 1998 – 1999 рр. відкриті бюджетні слухання активно проходять в усіх обласних центрах, у 1999 р. в Черкасах вони відзначались найбільшою масштабністю (за кількістю проведених заходів та охопленням населення територіальної громади). Так, при обговоренні проекту міського бюджету – 2000 було організовано більш як 220 зустрічей депутатів, працівників органів місцевого самоврядування з громадянами. Проте, за висновками організаторів зустрічей, головним у здійсненні слухань повинно бути не стільки масовість заходів і залучення населення, скільки – кінцевий результат.

У Тернополі відкриті бюджетні слухання проходили за участю міського голови, працівників виконавчого комітету, депутатів міської ради, фінансових працівників-практиків. Перше обговорення з науковцями було проведене у стінах Тернопільської академії народного господарства, яка стала *alma mater* для багатьох учасників та організаторів слухань.

Проект бюджету Тернополя на 2000 р., запропонований громаді для обговорення, був розроблений на основі бюджетної резолюції – 2000 і цим міська влада хотіла звернути увагу громадськості до тих позитивних зрушень, які намітились у бюджетному процесі. Окрім цього було поставлено за мету: показати за що і якою мірою несе відповідальність кожна гілка влади при виконанні покладених на неї функцій. І врешті-решт як міська влада відповідає за стан справ у місті.

25 травня 2000 р. у Тернополі з ініціативи Міжнародного центру перспективних досліджень пройшов семінар «Принципи муніципального бюджетування», в якому взяли

участь канадські вчені-фахівці з бюджетних проблем, вітчизняні науковці, керівники та працівники ряду муніципальних фінансових відділів міст Львова, Черкас, Хмельницького, Тернополя та районних центрів Тернопільської області.

Під час роботи семінару запрошені учасники мали змогу ознайомитись із порядком проведення громадських бюджетних слухань за кордоном, поділитись власним, хоча і невеликим досвідом, висловити свої думки і пропозиції щодо відлагодження механізму здійснення таких заходів в Україні.

Основним надбанням відкритих громадських слухань, на думку учасників семінару, стало те, що відбулось нагромадження певного досвіду організації таких заходів, є можливість врахувати допущені помилки та прорахунки. Так, наприклад, у Черкасах бюджетні слухання у 1999 р. проводились після ухвалення міського бюджету. Звичайно доцільність таких заходів є сумнівною, а ефективність – незначною.

При підготовці до відкритих бюджетних слухань важливим є визначення кінцевої мети їхнього проведення, повідомлення за допомогою засобів масової інформації про час і місце проведення слухань, запрошення посадових осіб і представників преси, радіо та телебачення, підготовка технічних засобів (мікрофонів, диктофонів), обов'язкове протоколювання виступів, внесених пропозицій та висловлених міркувань.

Цілком очевидно, що при розробці графіків зустрічей та визначенні кола їх учасників, як з боку організаторів, так і представників громадськості, необхідно робити диференційований підхід та проводити слухання окремо, наприклад, серед представників політичних партій, громадських організацій, науковців, керівників підприємств, організацій тощо. Зустрічі з різними колами громадськості вимагають різного підходу до процедури їхнього проведення, залучення до участі відповідних фахівців, працівників органів місцевого самоврядування, депутатів.

Обов'язковою передумовою результативності бюджетних слухань, як свідчить практика, є своєчасне забезпечення населення необхідною інформацією, яка повинна бути повною, достатньо деталізованою і наочною. Єдиним фактором, який обмежує місцеві органи самоврядування у масштабах такої діяльності, є їхні реальні фінансові можливості. Як правило, напередодні слухань і під час їх проведення у місцевих засобах інформації публікуються проекти місцевих бюджетів, розрахунки по доходах та видатках, виступи та коментарі фахівців. Так, зокрема у Львові під час громадських слухань 1995 р. було розповсюджено 150 тис. примірників міської газети «Ратуша», за допомогою якої необхідна інформація доводилась до громадян.

Окрім залучення населення до процесу розробки та прийняття місцевих бюджетів, велике значення, на нашу думку, має інформування про результати відкритих бюджетних слухань, врахування пропозицій та побажань, висловлених при їх проведенні. Адже обізнаність членів територіальної громади про наслідки обговорень, а ще краще – про врахування конкретних пропозицій громадян, мають важливе виховне значення, сприяють встановленню довіри населення до дій місцевої влади та рішень, які вона приймає.

Беззастережним позитивним результатом відкритих громадських слухань проектів місцевих бюджетів стало те, що в процесі їхнього проведення поступово встановлюються та стають тіснішими контакти між місцевою владою та членами територіальних громад, які відтепер мають змогу брати участь у прийнятті рішень. Така взаємодія органів місцевого самоврядування і громадськості сприяє зміцненню демократичних засад у нашій державі.

Поряд з цим існує ще багато невирішених проблем і перешкод на шляху поглиблення демократизації усього бюджетного процесу і, що найголовніше, досягнення більшої результативності його першої стадії – складання проекту бюджету. Нестабільність законодавчої бази, щорічні зміни складу доходів місцевих бюджетів України, нормативів відрахувань від регулюючих податків, обсягів бюджетних трансфертів, непрозорість



механізму міжбюджетних взаємовідносин зробили неефективними усі спроби складання реальних бюджетів, здійснення планування не тільки перспективного, а й поточного розвитку міського господарства, об'єктів інфраструктури та соціально-культурної сфери.

За останні роки звичною стала практика невиконання вимог прийнятих Верховною Радою бюджетних резолюцій, на основі яких повинні складатись проекти бюджетів. У той самий час при розробці місцевих бюджетів муніципальні фінансові служби враховують норми і положення даних документів, на цьому засновують свої розрахунки бюджетних доходів і видатків. Щорічні закони про державний бюджет України, як правило, багато в чому суперечать бюджетним резолюціям. Проте саме після їх ухвалення починається процес прийняття місцевих бюджетів, причому на зовсім інших концептуальних засадах. На нашу думку, слід розробити механізм забезпечення дотримання вимог бюджетних резолюцій при складанні проектів як Державного, так і місцевих бюджетів. Очевидно, що даний винятково важливий для бюджетного процесу документ повинен мати статус закону.

Однією з болючих проблем функціонування місцевих бюджетів є чинний порядок формування їхньої доходної частини. Цікаво, що незалежно від територіальної локалізації проведених бюджетних слухань, основні пропозиції, які висловлювались громадянами, стосувались головним чином вдосконалення витрачання бюджетних коштів, зміни пріоритетів, перерозподілу обмежених бюджетних ресурсів між окремими напрямками їх використання. І дуже мало пропозицій надходило щодо збільшення доходної частини місцевих бюджетів, залучення альтернативних джерел.

Така ситуація повністю відображає сучасну практику формування місцевих бюджетів, коли основна частина доходів надходить від справляння загальнодержавних податків та зборів (закріплених і регулюючих), а також у вигляді бюджетних трансфертів (дотацій і субвенцій). Сьогодні органи місцевого самоврядування опинились у повній залежності від рішень державних органів влади та управління, які визначають склад доходів місцевих бюджетів і розміри відрахувань від загальнодержавних податків та зборів, а також від рад народних депутатів вищестоящего рівня (обласних, районних), які здійснюють подальше розмежування загальнодержавних регулюючих доходів і бюджетних трансфертів між місцевими бюджетами.

Зрозуміло, що за умов, коли власні доходи органів місцевого самоврядування і, зокрема, місцеві податки та збори, є надзвичайно обмеженими у загальних надходженнях до місцевих бюджетів (як правило, їхня питома вага знаходиться на рівні 3 – 5 %), принципи самостійності та фінансової незалежності місцевих властей не діють.

В економічній літературі загальноновизнаним є погляд на власні доходи муніципальних формувань як такі, що повинні бути територіально локалізованими, безпосередньо залежними від діяльності місцевих властей, які повністю їх контролюють і використовують на свій розсуд. Іншими словами, власними доходами можна вважати доходи, надходження яких визначаються політикою і діяльністю органів місцевого самоврядування. На жаль, за сучасних умов даним вимогам не відповідає жоден вид доходів місцевих бюджетів України.

Першочерговим завданням на шляху зміцнення в Україні місцевого самоврядування повинно бути докорінне переосмислення теоретичних засад та заміна діючого механізму формування доходів місцевих бюджетів. Місцеві податки і збори мають становити основну частину надходжень до місцевих бюджетів і, звичайно, кошти, одержані від їх справляння повинні бути достатніми для успішного виконання повноважень місцевої влади.

Очевидно, що перелік місцевих податків та зборів необхідно переглянути і включити до їх складу окремі загальнодержавні податки, які протягом багатьох років повністю надходять у доходи місцевих бюджетів і за своєю суттю є місцевими податками. Йдеться про прибутковий податок з громадян, податок на прибуток підприємств комунальної власності, плату за землю, податок з транспортних засобів та інших самохідних машин ті механізмів

(останніх два – це різновиди майнових податків, які у багатьох країнах традиційно є місцевими), податок на промисел, плату за торговий патент на деякі види підприємницької діяльності, окремі види ресурсних платежів. Враховуючи світовий досвід, при запровадженні податку на нерухомість, передбаченого чинним Законом України «Про систему оподаткування», йому також доцільно надати статусу місцевого податку.

Підсумовуючи викладене вище, робимо висновок, що вдосконалення бюджетного процесу неможливо розглядати відокремлено від таких важливих питань як формування доходної бази бюджетів, покращення механізму міжбюджетних відносин, забезпечення самостійності місцевих бюджетів, які становлять фінансову основу місцевого самоврядування. Вирішення цих складних проблем сприятиме побудові демократичної Української держави.

Колесник О. В.,

аспірантка Київського національного університету  
ім. Тараса Шевченка

### *Державний бюджет України: проблеми формування*

Найважливішим засобом, з допомогою якого держава здійснює розподіл і перерозподіл внутрішнього продукту, є Державний бюджет. З нього фінансуються заходи загальнодержавного значення в галузі господарського, культурного будівництва, оборони держави, утримання органів державної влади й управління.

За умов трансформації економіки України найважливішого значення набуває питання використання бюджету як найдієвішого інструменту управління економікою. Разом з тим, в Україні фактично постійною є бюджетна криза. І її подолання, очевидно, варто почати з вирішення проблеми формування державного бюджету. Аналіз бюджетного процесу в Україні протягом 1991 – 1999 рр. свідчить про безліч негативних моментів при його підготовці, під час розгляду і ухвалення Верховною Радою.

Хронічним стало порушення термінів подання проекту бюджету до Верховної Ради і прийняття Закону про держбюджет. Із запізненням був прийнятий Закон про держбюджет на 1992 (18 червня), 1993 (9 квітня), 1994 (1 лютого), 1995 (7 квітня), 1996 (22 березня), 1997 (1 липня) і 2000 бюджетні роки. Отже, за дев'ять років лише двічі Верховна Рада спромоглася ухвалити державний бюджет (на 1998 і 1999 рр. відповідно 30 грудня 1997 р. і 31 грудня 1998 р.) до початку нового фінансового року. Головною причиною порушення термінів прийняття бюджету і запізненого введення його в дію була несвоєчасна підготовка урядом проекту бюджету, його тривала затримка при доопрацюванні після попереднього розгляду, не завжди ефективно і виправдане в часі обговорення на Верховній Раді. Але невчасне прийняття бюджету супроводжувалось поглибленням кризової ситуації у фінансовій сфері національного господарства. Наприклад, у 1997 р. відсутність протягом першого півріччя затвердженого Державного бюджету призвела до нерегульованого процесу залучення коштів через ринок ОВДП. Як результат на час затвердження Закону України «Про державний бюджет на 1997 рік» сума залучення коштів шляхом емісії ОВДП становила близько 80 % від встановлених бюджетних обмежень. Подальші обсяги випуску ОВДП не були суттєво зменшені, що обумовило значне перевищення обсягу залучення коштів. Станом на початок 1998 р. це перевищення становило 1,6 млрд. грн. Невчасне прийняття бюджету негативно відбивається на фінансовій ситуації в державі, що потребує удосконалення контролю на стадії складання проекту та затвердження державного бюджету. Контроль є важливим компонентом управління бюджетним процесом. Його відсутність або ослаблення призводить до суттєвих недоліків у дотриманні термінів підготовки бюджету, визначенні бюджетних показників і виконанні бюджету. Зважаючи на