

дування, більшість національних меншин, зокрема Західної України, перебуває на етапі політичного становлення, і їх діяльність на політичному рівні швидше можна назвати епізодичною, хоча більшість керівників національних товариств вважає, що їх організації є активними та мають вплив на суспільно-політичному рівні.

Окрім політичної активізації національних меншин на внутрідержавному рівні також помітно зросла активність національних товариств на міжнародному рівні, участь у роботі міжнародних організацій, робота в спільних міжнародних комісіях тощо. Не менш важливим фактором для активізації національних меншин на суспільно-політичному рівні є також територіальна наближеність національних меншин до своєї історичної батьківщини, що сприяє активізації національних товариств, у тому числі й на міжнародному рівні.

Розглядаючи національні меншини, національні товариства як суб'єкти політики, ми переконались, що сьогодні в Україні вони намагаються визначитись щодо своїх політичних інтересів. Ми також переконались, що діяльність національних меншин активізується і цей процес переходить у політичну площину, і тому націо-

нальні меншини потрібно розглядати як потенційно впливовий політичний фактор. Також ряд національних меншин України, через низький рівень політичної інституалізації, розпорошеності, відсутності зв'язків з етнічною батьківщиною, перебуває в стані асиміляції.

1. Дамраш Є. Етнічна та громадянська спільність – сучасна дилема етнічних меншин // Сучасність. – 1998. – №7–8. – С.93–100.
2. Лизанчук В. Завжди пам'ятай: ти – українець! – 2-ге доповн. вид. – Л.: Мальви, 2001. – 680 с.
3. Євтух В. Державна етнополітика України: нинішні засади та погляд у майбутнє // Українські варіанти. – 1997. – №2. – С.4–9.
4. Майборода О. Етнічна карта на парламентських виборах не стане козирною: не той розклад // Контекст. – 2001. – №11. – С.18–25.
5. Праззаскас А. Национальные меньшинства в посткоммунистических странах // Pro et Contra. – 1998. – Т.3. – №4. – С.177.
6. Рамкова конвенція про захист національних меншин та пояснювальна доповідь // Відродження. – 1998. – №5. – С.7–17.
7. Свистунов О. Не только нам нужна Россия, но и мы ей // Независимая газета. – 2000. – 31 мая. – С.3.
8. Уткін О. До громадянської злагоди через етнічний плюралізм // Віче. – 2000. – №4. – С.36–41.

O.KRAKIVSKY, B.GAGALYUK NATIONAL MINORITIES IN UKRAINE: BASIC TENDENCIES AND POLITICAL MEASURING

In the article there is the done attempt of research of the modern being of national minorities of Ukraine as a potential subject of policy and their participation in the political life of the state on a modern stage. Basic pre-conditions of political activity of national minorities and factors which affect this process are certain, their participation is analysed in the political process of Ukraine.

Key words: national minorities of Ukraine, national policy, title nation, ethnic revival, integration processes, international relations, political activity.

УДК 321.01
ББК 66.3(4УКР)

Олена Березовська

ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

У статті проаналізовано поняття, сутнісні характеристики та особливості політико-правових засад місцевого самоврядування в Україні. Визначено особливості розвитку, з'ясовано сучасні проблеми інституту самоврядування.

Ключові слова: місцеве самоврядування, політико-правові засади, суспільна трансформація, політична система, Україна.

В умовах трансформаційних процесів, що сьогодні відбуваються в Україні в політичній,

економічній, соціальній та духовній сферах, найважливішим чинником стабілізації виступає

використання потенціалу самоорганізації і самоврядування населення для поліпшення умов життєдіяльності й зберігання національної державності. Актуальність дослідження політико-правових засад розвитку місцевого самоврядування в Україні визначається важливістю комплексного аналізу процесу кардинальних змін у політичній системі України, змін конституційно-правового статусу головних суб'єктів суспільних відносин та адміністративно-територіального поділу. При цьому державний курс на інтеграцію до Європейського Союзу потребує адаптації системи управління на центральному та регіональному рівнях в Україні до сталих європейських традицій демократичного управління, посилення ролі самоврядних структур, вирішення проблемних питань децентралізації, взаємовідносин місцевих органів виконавчої влади й місцевого самоврядування, розподілу, передачі й делегування владних повноважень [2, с.275].

Місцеве самоврядування, підвищуючи активність населення в розв'язанні важливих проблем життєдіяльності, здатне надати розвиткові суспільства додаткові внутрішні стимули саморозвитку, прискорення соціально-економічного й науково-технічного прогресу. Визначення методів і умов ефективної організації місцевого самоврядування в інтересах подолання системної кризи в управлінні, стабілізації і підвищенні якості життя всіх верств населення на основі стимулювання впровадження перспективних нововведень, організаційних та інформаційних технологій потребує поглибленого аналізу й розвитку теорії самоврядування як із позицій виявлення економічної сутності та побудови сучасної концепції місцевого самоврядування, так і з погляду функціональних особливостей їх реалізації [10, с.7].

Теоретичною основою дослідження проблематики функціонування системи самоврядних структур в Україні є наукові і практичні доробки Б.Андресюка, Г.Атаманчука, В.Афанасьєва, К.Гаджиева, Т.Коржихіної, Г.Райта, українських учених В.Авер'янова, В.Бакуменка, О.Батанова, С.Дубенко, В.Князева, М.Корнієнка, В.Кравченка, Г.Лелікова, В.Литвина, В.Лугового, П.Мартиненка, Н.Нижник, О.Оболєнського, Ю.Панейка, М.Пухтинського, С.Серьогіна, В.Цветкова, В.Шаповала, Ю.Шарова та інших.

Метою дослідження є пошук шляхів удосконалення форм, методів, механізмів діяльності органів місцевого самоврядування та опти-

мізації відносин органів виконавчої влади й місцевого самоврядування, а також визначення перспектив розвитку місцевого самоврядування в Україні в умовах адміністративно-територіальної реформи.

До основних завдань даного дослідження слід віднести висвітлення поняття та суті місцевого самоврядування, визначення базових напрямів удосконалення державної політики розвитку самоврядних структур в Україні через ґрунтовне вивчення проблематики реформування системи місцевого самоврядування, виявлення трансформаційних тенденцій оптимізації державно-управлінської діяльності щодо сприяння розвитку системи місцевого самоврядування в Україні на центральному та регіональному рівнях.

Досліджуючи дану проблему, насамперед слід визначити саме поняття самоврядування та проаналізувати його сутнісні характеристики. Самоврядування народу являє собою вид соціального управління, який ґрунтується на самоорганізації, саморегулюванні та самодіяльності учасників суспільних відносин. Самоорганізація – самостійне здійснення організаційних дій. Саморегулювання – самостійне встановлення норм, правил поведінки. Самодіяльність – самостійна діяльність із прийняття рішень та їх реалізації. При самоврядуванні об'єкт і суб'єкт управління збігаються, тобто люди самі управляють своїми справами, приймають спільні рішення й спільно діють із метою реалізації прийнятих рішень. В умовах самоврядування його учасники визнають над собою владу лише свого об'єднання [22, с.29–30].

Основними ознаками самоврядування є такі: влада належить усьому колективу; влада здійснюється колективом безпосередньо або через виборні органи; суб'єкт і об'єкт управління єдині, збігаються; саморегулювання відбувається за допомогою разом прийнятих соціальних норм; загальні справи ведуться спільно, разом приймаються рішення; інтереси співтовариства обстоюються й захищаються на основі самодіяльності.

Самоврядування як одна з форм організації людського співжиття ґрунтується на принципах свободи, рівності та безпосередньої участі (прямого волевиявлення) в управлінні [23, с.49].

Важливе теоретичне та практичне значення має визначення співвідношення понять “місцеве самоврядування” та “місцеве управ-

ління”. Аналізуючи дані поняття, політологи висловлюють різні, часом діаметрально протилежні погляди. Більшість учених протиставляє місцеве самоврядування і місцеве управління. Так, якщо під місцевим самоврядуванням розуміють діяльність територіальної громади та її виборних органів з управління її справами, то місцеве управління розглядають як управлінську діяльність в адміністративно-територіальній одиниці, яка здійснюється через адміністрацію, що призначається центральними або іншими вищими органами державної влади, тобто пряме державне управління на місцях [3, с.12–13].

Місцеве самоврядування – багатогранне та комплексне політико-правове явище, яке може характеризуватися різнобічно. Аналіз Конституції України (1996 р.) дозволяє зробити висновок, що місцеве самоврядування як об’єкт конституційно-правового регулювання виступає як відповідна засада конституційного ладу України; специфічної форми народовладдя; права жителів відповідної територіальної одиниці (територіальної громади) на самостійне вирішення питань місцевого значення [5, с.14].

Місцеве самоврядування як засада конституційного ладу виступає одним із найважливіших принципів організації і функціонування влади в суспільстві й державі та є необхідним атрибутом будь-якого демократичного ладу. У ст.2 Європейської Хартії місцевого самоврядування проголошується: “Принцип місцевого самоврядування повинен бути визнаний у законодавстві країни і, по можливості, у конституції країни” [8, с.39].

Конституція України 1996 року, у повній відповідності до вимог Європейської Хартії (поряд із такими фундаментальними принципами, як народовладдя, суверенітет, незалежність і поділ державної влади тощо), в окремій статті фіксує принцип визнання та гарантованості місцевого самоврядування [11, ст.7].

Європейська Хартія місцевого самоврядування (ст.3) дає визначення місцевого самоврядування як права і реальної здатності органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину публічних справ і управляти нею, діючи в рамках закону (під свою відповідальність) і в інтересах місцевого населення. Згідно з Європейською Хартією це право здійснюється як виборними та виконавчими органами, так і безпосередньо територіальною громадою шляхом використання різних форм прямої демократії [8, с.40].

У Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні” місцеве самоврядування визначається як гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об’єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно або під відповідальністю органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

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 [9, с.398].

Основними засадами організації місцевого самоврядування є виборність органів місцевого самоврядування членами громади; розподіл питань, віднесених до відання місцевого самоврядування на самоврядні та такі, що передоручені органам громади державою; місцеві справи (тобто самоврядні) мають іншу, ніж державні, природу; органи місцевого самоврядування є органами відповідної територіальної громади й не входять до системи органів державної влади; органи державної влади не мають права втручатися у вирішення самоврядних питань, їх функція зводиться лише до адміністративного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування [4, с.115].

Інститут місцевого самоврядування в сучасному розумінні склався у світовій практиці на рубежі XVIII–XIX століть, коли абсолютні монархії були трансформовані в демократичні, правові держави. Боротьба за утвердження місцевого самоврядування, вільного від феодально-чиновницького свавілля, була одним із головних мотивів суспільних рухів цього історичного періоду. Ідеї місцевого самоврядування протиставлялись феодальній державі, становому патріархально-общинному (сільському) і корпоративно-цеховому (міському) самоврядуванню як продуктам феодалізму. Проте деякі елементи станового самоврядування в демократичних, правових державах збереглися (громада, статuti міст тощо), але наповнилися новим правовим змістом [15, с.305].

У Західній Європі за останні двісті років право на місцеве самоврядування стало конституційно визнаним у більшості держав. Консти-

туційні норми в цих країнах гарантують муніципалітетам і провінціям право самостійного урядування й самоорганізації. Зовсім недавно, після краху радянського комунізму, країни Східної Європи включили положення про самоврядування до своїх нових конституцій та законів. На відміну від конституцій більшості західно- й східноєвропейських країн, Конституція Сполучених Штатів Америки гарантує суверенітет урядів штатів, але не згадує про місцеве самоврядування. Це пояснюється федеративним характером американської системи, де народ наділяє владою як центральний уряд, так і уряди штатів. Як наслідок, усі 50 штатів країни мають право регламентувати структуру й діяльність населених пунктів за умови дотримання ними існуючих тлумачень Конституції. Таким чином, повноваження органів місцевого самоврядування можуть бути різними в різних штатах і навіть у межах одного штату, де діють кілька різних статутів органів місцевого самоврядування. Місцева автономія залишається основною рисою американської демократії. Це справедливо також для всіх 25 існуючих у світі федеральних і більшості квазіфедеральних систем.

Багато органів місцевого самоврядування в Західній Європі веде свою історію від князівств, герцогств, графств, міст, приходів та інших місцевих форм урядування, що з'явилися за феодальної доби ще до появи держав-націй. З розвитком торгівлі між XI і XIII століттями міські поселення зростали у зв'язку з міграцією сільських жителів до міст. Деякі більші міські громади дістали статус напівсуверенних одиниць і таким чином заклали основу місцевої автономії. Протягом XVI, XVII та XVIII століть у деяких європейських країнах було запроваджено центральну адміністрацію, яка включала загальнодержавну систему надходжень, чиновницький апарат і армію. Розбудова суверенної держави-нації впродовж цього періоду призвела до підпорядкування міст та інших менших форм правління. У результаті заходів, спрямованих на реформування центрального уряду, місцева влада почала набувати форм адміністративних підрозділів центрального уряду. Такий розвиток був найбільшою мірою виражений у Великобританії, де впродовж XX століття центральний уряд міцно утвердив своє домінування, підкресливши тим самим роль органів місцевого самоврядування як органів із надання місцевих послуг. Хоча в кожній країні були свої відмінності,

за цей період масштаби й функції центральних урядів у Європі зросли, збільшивши таким чином центральний чиновницький апарат, помноживши мережу своїх органів на місцях та істотно збільшивши кількість директив, субсидій та інших форм зв'язків з органами місцевої влади. У результаті міські муніципалітети різко розширили обсяги послуг, які вони надають, свій апарат та бюджет.

Однак, хоча по всій Європі в XVI–XVII століттях держави-нації консолідувалися, автономний розвиток у міських районах заклав підґрунтя для місцевих прав. Упродовж XIX століття реформування місцевого самоврядування розширило й зміцнило роль місцевих виборних рад, тим самим підвищивши роль місцевого самоврядування як “самоврядних громад”. Одночасно зі зростанням кількості чиновників у центрі й розпоряджень, які від них надходили, органи місцевого самоврядування встановлювали сфери місцевої автономії. Таким чином, урівноваження вимог центральної влади з правом на місцеву автономію залишається незмінною темою стосунків між центром та місцевою владою [17, с.203–204].

У Східній Європі впродовж останньої половини минулого сторіччя органи місцевого самоврядування значною мірою були керовані комуністичною системою ієрархічного подвійного підпорядкування. Хоча органи місцевого самоврядування і функціонували за часів комуністичного правління, маючи статус, трохи вищий за статус адміністративних одиниць, більшість країн Східної Європи має традиції місцевого самоврядування, які беруть початок у ті ж часи, що й у Західній Європі. Справді, оскільки в XVI столітті християнство вже було поширене на більшій частині Східної Європи, досягши сходу України, Румунії та Білорусі, багато східноєвропейських країн має традицію місцевого самоврядування, зосередженого довкола громади. З крахом комунізму вони повернулися до цих коренів і відновили в конституціях і в законах громаду як основну одиницю місцевого самоврядування. Упродовж 1990 року в Угорщині, Польщі, Чеській республіці й Словаччині були ухвалені нові закони про місцеве самоврядування. Через кілька місяців були проведені вільні вибори. Крім того, у цих чотирьох країнах вже в 1993 році існували нові місцеві фінансові системи, що спиралися на місцевий контроль над низкою місцевих джерел надходжень. Загалом принцип місцевої автономії було утверджено.

Існуючі системи місцевого самоврядування в цьому регіоні мають ряд спільних рис:

- історично самостійні громади мають право на утворення власної муніципальної корпорації, а муніципальні органи обираються на основі конкурентної багатопартійної системи;

- муніципалітетам надано низку повноважень та обов'язків, які вони можуть здійснювати самостійно, на відміну від завдань, виконуваних ними як представниками центрального уряду;

- муніципалітети мають право самостійно володіти й розпоряджатися місцевим майном і право мати певні незалежні джерела надходжень;

- центральні уряди дають муніципальній владі субсидії та субвенції, щоб допомогти у виконанні санкціонованих центром послуг [16, с.273].

Місцеве самоврядування України пройшло досить-таки складний та суперечливий історичний шлях, до того ж упродовж століть постійно відчувало вплив різних політичних культур, зумовлений особливим геополітичним положенням нашої держави. Науковці, зокрема, виділяють такі основні історичні періоди становлення національного місцевого самоврядування:

- період зародження, становлення й розвитку вітчизняних форм місцевого самоврядування, в основі яких були рід та суверенна громада, своїми хронологічними рамками сягав часу зародження й утворення держави східнослов'янських племен на українських землях і аж до середини XIV століття;

- період європеїзації, що характеризувався поєднанням місцевих форм самоврядування з елементами західноєвропейської організації самоврядування (місто Магдебург), починався з середини XIV століття й закінчувався в першій половині XIX століття. Магдебурзька грамота, що надавалася королем тому чи іншому місту, була класичним актом децентралізації суверенної влади середньовічної держави на рівень цього міста, його територіальної громади;

- період русифікації вітчизняного місцевого самоврядування на території сучасної України, центральна, східна, а згодом і південна частина якої входили до царської Росії. Західна частина України належала Польщі, Австрійській, пізніше Австро-Угорській монархії. Хоча процес русифікації в місцевому самоврядуванні України почався десь наприкінці XVII століття, свого апогею він досягнув у XIX столітті та на початку XX століття;

- період українізації місцевого самоврядування, початком якого потрібно вважати 20-ті роки XX століття і який триває дотепер. Починаючи з 1991 року, в Україні нарешті відновлені спроби українізувати як місцеве самоврядування, так й інші сфери суспільного життя. Ціла низка законів та підзаконних актів, ухвалених за часів незалежності України, певним чином дає змогу українському місцевому самоврядуванню розвинути та вдосконалити через певний період пошуку свою власну модель [13, с.43].

На фоні складних економічних проблем держави та спроб реформування структури влади в Україні питання організації місцевої влади та місцевого самоврядування ще не знайшло достатнього теоретичного обґрунтування, а в державі не відпрацьована справжня державна політика щодо місцевого самоврядування. В умовах перехідного періоду чітка самоорганізація громадян у регіонах у вигляді місцевого самоврядування може бути важливим елементом стабільності держави та ефективності влади [12, с.52].

Відповідно можна визначити такі базові напрями державної політики щодо розвитку місцевого самоврядування: по-перше, необхідно відпрацювати концепцію організації місцевої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою; по-друге, під цю концепцію має бути розроблено й прийнято пакет законів, що регулюють діяльність органів місцевого самоврядування та органів державної виконавчої влади на місцях, їх взаємодію, порядок вирішення суперечок між ними; по-третє, потрібно відпрацювати механізм обрахунків органами місцевого самоврядування бюджетних надходжень і видатків, а також механізм перерозподілу фінансових ресурсів між органами місцевого самоврядування залежно від суми коштів, що формуються на їх території, та необхідних видатків для забезпечення приблизно однакового рівня життя в різних регіонах країни; по-четверте, необхідно забезпечити існування в структурі державної виконавчої влади органу, який опікувався би проблемами місцевого самоврядування, особливо в частині фінансування цільових програм або виконання державних функцій, переданих місцевому самоврядуванню; по-п'яте, у процесі прийняття рішень із питань, що стосуються місцевого самоврядування, держава зобов'язана проводити консультації з пред-

ставниками об'єднань органів місцевого самоврядування і враховувати їх інтереси [20, с.15].

За останні роки Україна зробила важливі кроки на шляху становлення та конституційного закріплення основ місцевого самоврядування. Протягом цього часу в Україні відбулася не тільки трансформація структури місцевої влади, причому неодноразово, а й зміна поглядів на місце та роль місцевого самоврядування в утвердженні України як європейської демократичної держави [18, с.9].

Загалом зростання ефективності функціонування самоврядних структур найбільш доцільне шляхом удосконалення форм, методів та механізмів діяльності органів місцевого самоврядування, оптимізації відносин органів виконавчої влади та місцевого самоврядування – як складової частини процесу адміністративного реформування, з урахуванням європейського досвіду діяльності самоврядних структур та на підставі адаптації вітчизняної системи управління розвитком територій відповідно до принципів регіональної політики ЄС [7, с.46].

Особливого значення набуває гуманістична спрямованість діяльності органів місцевого самоврядування, урахування таких вимог, як пріоритетність прав і свобод людини стосовно публічної влади, задоволення потреб людини на засадах рівності й справедливості.

1. Баталов О.В. Місцеве самоврядування – інститут політичної системи України: теоретико-методологічні проблеми дослідження // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2004. – №1 (27). – С.18–27.
2. Баштанник В., Лукашова В. Оптимізація системи місцевого самоврядування в Україні у контексті запровадження європейських стандартів регіонального управління // Вісник УАДУ. – 2003. – №2. – С.274–283.
3. Біленчук П.Д., Кравченко В.В., Підмогильний М.В. Місцеве самоврядування в Україні. – К.: Атіка, 2000. – 304 с.
4. Борденюк В. Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні // Вісник УАДУ. – 1996. – №3. – С.113–129.
5. Борденюк В. Місцеве самоврядування в механізмі держави: конституційно-правовий аспект // Право України. – 2003. – №4. – С.12–17.

6. Гнилорібов В. Держава і місцеве самоврядування: проблеми взаємин // Віче. – 2004. – №5 (146). – С.40–43.
7. Гураль П.Ф. Державна стратегія реформування місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування в Україні // Наше гасло. – 2004. – №3. – С.43–49.
8. Європейська Хартія місцевого самоврядування // Місцеве та регіональне самоврядування в Україні. – К., 1994. – Вип.1–2/6–7.
9. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні”: Науково-практичний коментар. – К.: Інститут законодавства ВРУ, 1999. – 397 с.
10. Іщенко О. Актуальні питання розвитку місцевого самоврядування на сучасному етапі // Вісник УАДУ. – 2003. – №2. – С.5–10.
11. Конституція України. 28.06.1996 р.
12. Крестева Ю. Місцеве самоврядування в Україні: політико-правове оформлення // Нова політика. – 2001. – №6. – С.50–53.
13. Криворучко Д. Українська модель місцевого самоврядування: проблеми становлення // Вісник УАДУ. – 2001. – №2. – С.41–44.
14. Куйбіда В., Чушенко В. Поняття місцевого самоврядування в Україні // Право України. – 1998. – №5. – С.17–21.
15. Малиновський В. Соціальна природа і сутність функцій місцевого самоврядування // Вісник НАДУ. – 2004. – №2. – С.304–308.
16. Місцеве самоврядування / Під ред. А.О.Чемериса. – Львів: Ліга-Прес, 1999. – 252 с.
17. Недашківський С., Кашуба А. Принципи формування системи місцевого самоврядування // Вісник УАДУ. – 2002. – №4. – С.200–207.
18. Пилипчук М. Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та шляхи вдосконалення // Економічний часопис. – 1999. – №11–12. – С.8–10.
19. Пухтинський М. Система місцевого самоврядування в Україні // Вісник УАДУ. – 1996. – №1. – С.68–89.
20. Саєнко Ю., Ткачук А., Привалов Ю. Місцеве самоврядування в Україні: проблеми і прогнози. – К., 1997.
21. Саламатов В. Потреба в аналізі ефективності управління містом в умовах перехідних суспільств // Вісник НАДУ. – 2004. – №2. – С.109–113.
22. Хоменець Р. Щодо визначення поняття місцевого самоврядування // Право України. – 2002. – №4. – С.29–31.
23. Шаповал В. Сутнісні характеристики місцевого самоврядування // Право України. – 2002. – №3. – С.48–57.

O.BEREZOVSKA POLITICAL-LEGAL BASIS OF THE DEVELOPING OF LOCAL AUTHORITIES IN UKRAINE

In the article analyzed the political and legal basis of the local authorities, modern problems in the context of Ukraine.

Key words: *the local authorities, the political-legal basis, social transformation, political system, Ukraine.*