

МІЖРЕГІОНАЛЬНА
АКАДЕМІЯ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ



СТАНОВЛЕННЯ І РОЗВИТОК УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВНОСТІ

Випуск 7

*Матеріали VI Всеукраїнської
науково-практичної конференції
“Державне управління та місцеве самоврядування в Україні
в контексті європейської інтеграції”,
м. Київ, МАУП, 17 листопада 2011 р.*

Київ
ДП “Видавничий дім “Персонал”
2012

*Схвалено Вченою радою Міжрегіональної Академії управління персоналом
(протокол № 11 від 21.12.11)*

Редакційна колегія:

А. М. Подоляка (голова), д-р юрид. наук, проф.;
А. А. Ігнатченко (заступник голови), канд. техн. наук;
М. Ф. Головатий, д-р політ. наук, проф.;
О. В. Куроченко, д-р екон. наук, проф.;
А. С. Лисецький, д-р екон. наук, проф.;
І. П. Розпутенко, д-р наук держ. упр., проф.;
Г. П. Ситник, д-р наук держ. упр., проф.;
Ю. П. Сурмін, д-р соціальних наук, проф.;
В. В. Утвенко, канд. іст. наук, доц.;
Н. М. Чернуха, д-р пед. наук, проф.;
М. В. Чечетов, д-р наук держ. упр., проф.;
Н. П. Ярош, д-р наук держ. упр.

Видання здійснене в рамках проекту
“Наукові праці МАУП”

Становлення і розвиток української державності : [зб. наук. пр.] /
МАУП. — К.: ДП “Видавничий дім “Персонал”, 2008 —

С76 Вип. 7: Матеріали VI Всеукраїнської науково-практичної конференції
“Державне управління та місцеве самоврядування в Україні в контексті
європейської інтеграції”, м. Київ, 17 листоп. 2011 р. / редкол.: А. М. Подо-
ляка (голова) [та ін.]. — 2012. — 382 с. : іл. — Бібліогр. у кінці ст.

У пропонованому збірнику подано статті учасників науково-практичної
конференції, присвяченої найважливішій проблемі сьогодення — становлен-
ню України як держави. Розглядається формування державності в Україні у
різні періоди історії та в різних аспектах.

Для науковців і державних службовців, політиків і політологів, викладачів
і студентів, а також усіх, хто цікавиться розвитком Української держави і су-
спільства.

ББК 63.3(4УКР)я43+67.9(4УКР)301я43

ЗМІСТ

Головатий М. Ф. Суспільство і держава: концептуальні засади взаємодії у процесі суспільно-політичних трансформацій та модернізації політичної системи України 7	Гапоненко В. А. Формування міжнародного іміджу України як складової державної політики євроінтеграції..... 74
Гай-Нижник П. П. Інститут державних повітових комісарів, повітових Національних Рад та жандармерії у ЗУНР..... 17	Дікарєв О. І., Волинець О. В. Геополітичний та гео економічний вимір енергетичної політики 78
Баєва О. В. Державне регулювання загальнообов'язкового соціального медичного страхування 32	Калита Л. В. Особенности использования PR в спортивном менеджменте 82
Білоус А. О., Корсуненко Л. І. Теоретико-правові основи аналізу поняття інституту державної служби 37	Качмарський Є. І. Європейські вектори реформування місцевого самоврядування в Україні ... 87
Дикарев А. И., Дзявилько Е. А., Джан Веньчжун, Хоанг Динь Чай Сравнительная характеристика дипломатии циркумполярных стран и Шанхайской организации сотрудничества 44	Кондратюк Т. В. Сучасна сімейна політика держави як ключовий різновид державної управлінської політики 90
Утвенко В. В. Місцеве самоврядування України в контексті європейської інтеграції: історична генеза та сучасність 48	Лазоренко Л. В. Удосконалення технології прийняття управлінських рішень у державному секторі економіки 97
Баєва О. В., Старих Л. В. Державне регулювання вищої освіти України в умовах інтеграції в європейський освітній простір 55	Новальська Н. І. Актуальні питання підготовки фахівців з адміністративного менеджменту для сектору державного управління 101
Буркун І. Г. Вдосконалення структури органів місцевого смоврядування 64	Павленко В. В. , Павленко В. Л. Європейський досвід державного управління: податкова система Великої Британії 106
Галайдюк В. В. Професійна підготовка молоді до державного управління 65	Петракова К. О. Соціальна правова держава як політичний інститут: становлення, проблеми розвитку 118
	Сацький П. В. У боротьбі за безнадійну справу (деякі аспекти дипломатичної діяльності В. Липинського)..... 122

ЄВРОПЕЙСЬКІ ВЕКТОРИ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Становлення і розвиток української державності, вип. 7, с. 87–89

Кожна європейська держава виробила власну концепцію місцевого самоврядування із самобутнім механізмом формування органів управління місцевими справами. Рада Європи виробила стандарти щодо організації й управління на місцях, що стало об'єднавчим чинником щодо європейської моделі місцевого самоврядування. Приєднавшись до Хартії, кожна держава зобов'язана дотримуватись загальноєвропейських стандартів, але при цьому має право виробити національну модель самоврядування на основі власних потреб і традицій. Європейська інтеграція України потребує вироблення та реалізації такої моделі регіонального управління, яка б відповідала принципам регіональної політики Європейського Союзу, сприяла становленню нових форм співпраці у форматі “центр – регіон”.

Модель місцевого самоврядування в новодемократичних країнах Європи ґрунтується на державницьких позиціях і характеризується такими ознаками: 1) формування органів місцевого самоврядування на демократичних засадах і забезпечення реальної участі громадян у муніципальному житті; 2) активна участь місцевих і регіональних органів ви-

конавчої влади в муніципальному житті; 3) унеможливлення прямого протистояння між органами місцевого самоврядування та державної влади; 4) посилення ролі політичних партій у формуванні місцевих влад і вирішенні питань громади.

У період становлення незалежності Української держави було обрано французьку модель місцевого самоврядування, яка на той час була найпридатнішою для адаптування до українських умов. Зі зміною стратегічних пріоритетів та векторів розвитку країни відбувалося наближення існуючої української моделі місцевого самоврядування до польської, яка за 15 років спромоглась досягти небачених для пострадянських країн успіхів. В Україні місцеве самоврядування від початку розвивалось на засадах радянської системи. Керівництво в його органах перебрали державні бюрократи. Це призвело до того, що почала розвиватись номенклатурно-бюрократична модель місцевого самоврядування, для якої характерні такі риси: місцеву владу в політичному, адміністративному й фінансовому аспектах контролює виконавча влада; члени територіальних громад не відіграють важливої ролі в муніципальному житті.

Протягом 20-ти років регіональна політика в Україні будувалася на принципах утвердження вертикалі відносин “центр – регіони”, успадкованих від радянського адміністративно-бюрократичного апарату. Тільки місце так званого союзного центру посів Київ, куди всі місцеві керівники зверталися за дотаціями, погодженнями та дозволами. Такий консервативний підхід призвів до поглиблення диспропорції розвитку регіонів, виснаження місцевих і державних ресурсів, поширення корупції. Недосконалість чинного законодавства з цих питань породжує численні конфлікти між різними рівнями влади як по горизонталі, так і по вертикалі, вносить додаткову напругу у відносини між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, а найголовніше — негативно відбивається на результатах соціально-економічного розвитку регіонів України і кожної з територіальних громад зокрема. Подолання цієї інерції є головним завданням нової регіональної політики. А це можливо тільки в разі створення міцних горизонтальних зв'язків між регіонами та місцевими громадами.

Серед головних проблем організації влади на місцях є: 1) відсутність чіткої і збалансованої системи територіальної організації влади, яка включає в себе: органи місцевого самоврядування, місцеві адміністрації, територіальні підрозділи центральних органів виконавчої влади; 2) відсутність чіткої територіальної основи місцевого самоврядування на базовому рівні, яка не дає можливості сформулювати дієздатні територіальні громади та ефективні органи

виконавчої влади; 3) дублювання та конкуренція повноважень, що вимагає їх розмежування; 4) виконання місцевими адміністраціями значної частини повноважень місцевого самоврядування, які в обов'язковому порядку делегуються їм районними та обласними радами, що призвело до фактичної підпорядкованості й несамотійності органів місцевого самоврядування; 5) відсутність необхідної матеріальної та фінансової основи, податкової бази, що могло б забезпечувати гарантії виконання органами місцевого самоврядування як делегованих, так і власних повноважень.

Подальший розвиток України, спрямований на розбудову демократичної, правової держави та громадянського суспільства, повинен призвести до поступового виходу на перший план представницьких органів місцевого самоврядування найнижчої ланки, підвищення ролі останніх у формуванні регіональної та місцевої політики. Президент запропонував провести широку дискусію про вибір оптимальних шляхів розвитку місцевого самоврядування, реформування системи місцевої влади та адміністративно-територіального устрою в рамках роботи Конституційної асамблеї. В рамках реформи місцевого самоврядування буде втілюватись один із пілотних проектів, який виходитиме із необхідності планування бюджету “знизу”. Реформа повинна оптимізувати систему державного управління в регіонах, підвищити її ефективність, прибрати зайві рівні адміністрування, а також дати можливість запровадити механізми участі громадян у

прийнятті рішень і надати місцевим громадам реальні важелі впливу на державну політику.

На черзі питання оптимізації чисельності та функцій місцевих органів виконавчої влади. Пропонується скоротити бюрократичний апарат, спростити взаємодію між місцевими органами управління та центральною владою з тим, щоб добитися головного — підвищення якості адміністративних послуг, розширення доступу жителів територіальних громад до отримання послуг, які надаються. Головною метою проведення реформи місцевого самоврядування має бути створення умов для розвитку територіальних громад у самодостатні, дієздатні, конкурентоспроможні інститути народовладдя на місцях та надання необхідного для цього рівня державної підтримки. Для реалізації цієї мети потрібно створити відповідні умови: 1) впорядкувати систему адміністративно-територіального устрою і розмежувати повноваження між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади через внесення змін до Конституції України; 2) вдосконалити організаційно-правові механізми діяльності інститутів місцевого самоврядування через прийняття Муніципального кодексу; 3) досягнути фінансової автономії бюджетів через внесення змін до Бюджетного кодексу; 4) підвищити якість муніципальних послуг через упровадження деяких аспектів Європейської хартії місцевого самоврядування.

При цьому вирішення означених проблем є можливим тільки за умов

поєднання інституційних змін у системі публічної влади з реформою адміністративно-територіального устрою України на місцевому рівні, а саме: упорядкування наявної системи адміністративно-територіальних одиниць, раціоналізація їх меж, забезпечення формування самодостатніх територіальних громад. Доки районні та обласні ради не матимуть можливості утворювати власні виконавчі органи, ефективність їх діяльності, як і всієї виконавчої системи органів влади на регіональному рівні, залишатиметься на низькому рівні, провокуватиме конфлікти, гальмуватиме розвиток суспільних відносин.

Україні конче потрібні бюджетна, фінансова реформи, здійснення політики фінансової децентралізації, удосконалення міжбюджетних відносин щодо фінансового наповнення місцевих бюджетів для надання населенню якісних адміністративних і громадських послуг, встановлення законодавчого статусу права комунальної власності, чітких пріоритетів у здійсненні житлово-комунальної реформи, реформи у сферах освіти, охорони здоров'я, пенсійного забезпечення тощо. Якщо залишати в місцевих бюджетах менше ніж 60 % надходжень до них, то будь-які реформи приречені на провал. Замість величезної кількості нецільових, спущених згори дотацій вирівнювання необхідні конкретні, прозоро визначені та профінансовані інвестиційні проекти прямого державного інвестування або спільного з боку державного і місцевого бюджетів у рамках затверджених національних проектів.