

МІЖРЕГІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ



НАУКОВІ ПРАЦІ МАУП

Засновано у 2001 р.

Випуск 1(20)

Київ
ДП «Видавничий дім «Персонал»
2009

УДК 330-339; 321.7; 159.9
ББК 65.9(4УКР)я43
М43

Редакційна колегія

Захожай В. Б., д-р екон. наук, проф. — головний редактор
Головатий М. Ф., д-р політ. наук, проф. — заступник головного редактора
Саввич І. Г., канд. філол. наук — відповідальний редактор
Чирков В. М. — відповідальний редактор за випуск

Економічні науки

Баєва О. В., д-р біол. наук, проф., Дахно І. І., д-р екон. наук, проф., Дмитренко Г. А., д-р екон. наук, проф., Захожай В. Б., д-р екон. наук, проф., Куроченко О. В., д-р екон. наук, проф., Радзівєвський О. І., д-р екон. наук, Федоренко В. Г., д-р екон. наук, проф., Швець В. Я., д-р екон. наук, проф.

Психологічні науки

Балл Г. А., д-р психол. наук, проф., Лігоцький А. О., д-р пед. наук, проф., Ложкін Г. В., д-р психол. наук, проф., Приходько Ю. О., д-р психол. наук, проф., Сіньов В. М., д-р пед. наук, проф., Чернуха Н. М., д-р пед. наук, проф., Чуприков А. П., д-р мед. наук, проф.

Політичні науки

Антонюк О. В., д-р політ. наук, проф., Бабкіна О. В., д-р політ. наук, проф., Бідзюра І. П., д-р політ. наук, Варзар І. М., д-р політ. наук, проф., Головатий М. Ф., д-р політ. наук, проф., Хижняк І. А., д-р іст. наук, проф., Храмов В. О., д-р політ. наук, проф., Шуба О. В., д-р політ. наук, проф.

Юридичні науки

Александров Ю. В., канд. юрид. наук, проф., Ануфрієв М. І., канд. юрид. наук, проф., Бородин І. Л., д-р юрид. наук, проф., Бандурка О. О., д-р юрид. наук, проф., Корнієнко М. І., канд. юрид. наук, проф., Марчук В. М., д-р юрид. наук, проф., Подоляка А. М., канд. юрид. наук

М43 Міжрегіональна Академія управління персоналом.

Наукові праці МАУП / Редкол.: В. Б. Захожай (голов. ред.) та ін. — К. : МАУП, 2001. — Вип. 1. —

ISBN 966-608-120-2

К. : ДП «Вид. дім «Персонал», 2009. — Вип. 1(20). — 240 с.: іл. — Бібліогр. в кінці ст. — ISBN 978-966-608-989-5

У збірнику наукових праць публікуються статті науковців, які займаються проблемами розвитку економіки, політології, психології і права.

Для науковців, викладачів, студентів, а також усіх, кого цікавить розвиток науки в Україні.

Збірник «Наукові праці МАУП» зареєстровано Державним комітетом інформаційної політики, телебачення та радіомовлення України (свідоцтво від 11.04.02 за № 6048, серія КВ) як наукове видання, в якому висвітлюються результати наукових досліджень в галузях економіки, політології, соціології, психології, права, матеріалів наукових конференцій.

Вищою атестаційною комісією України «Наукові праці МАУП» визнано як фахове видання з економічних і психологічних наук (за постановою Президії ВАК України № 1-05/6 від 14 червня 2007 р.).

ББК 65.9(4УКР)я43+88я43

ISBN 966-608-120-2

ISBN 978-966-608-989-5

© Міжрегіональна Академія управління персоналом (МАУП), 2009
© ДП «Видавничий дім «Персонал», 2009

ЗМІСТ

ЕКОНОМІЧНІ НАУКИ	5	Динев Й. Д. <i>Історичні підходи щодо розвитку світового ринку туристичних послуг</i>	73
Головатий М. Ф. <i>Менеджмент недержавної системи освіти у новітній Україні: концептуальні засади і соціальна політика</i>	5	ПОЛІТИЧНІ НАУКИ	81
Захожай К. В. <i>Статистичний аналіз системи місцевого бюджетування</i>	11	Варзар І. М. <i>Націокласополітичний феномен в історіолого-теоретичних вимірах</i>	81
Дікарєв О. І. <i>Україна на шляху міжнародної енергетичної співпраці в контексті шельфової енергетики і безпеки</i>	16	Гольцов А. Г. <i>Етнічна геополітика як напрям державної політики</i>	96
Юсеф Н. Н. <i>Саудівська Аравія і світова фінансова криза</i>	22	Погорєлова І. С. <i>Розвиток місцевого самоврядування в Україні: проблеми і суперечності</i>	103
Мамедов Ровшан Магомед огли. <i>Становлення і розвиток регіональних економічних угруповань за участю пострадянських країн</i>	25	Ярова Є. В. <i>Політична культура владної еліти в Україні (регіональний аспект)</i>	110
Дамиров Яшар. <i>Международные финансовые институты: механизмы внешнего финансирования национального хозяйства</i>	32	Логунова М. М., Пшеничнюк О. В. <i>Людський вимір політики й державного управління</i>	116
Артемчук А. А. <i>Операції комерційних банків з векселями в умовах міжнародної інтеграції економіки України</i>	46	Марчук Я. С. <i>Становлення і розвиток Європейського Парламенту в інституційному механізмі Євросоюзу</i>	123
Поканевич Ю. В. <i>Методологічні принципи оцінювання ефективності менеджменту торговельного підприємства</i>	51	Кубасєвіч Е. <i>Соціокультурний механізм впливу політичної комунікації на формування політичних цінностей</i>	130
Арбузов А. Б. <i>Економічна природа, механізм і структура ризик-менеджменту комерційного банку</i>	55	ПСИХОЛОГІЧНІ НАУКИ	134
Гармашов В. Г. <i>Інтеграційні складові енергетичної безпеки Європейського Союзу</i>	66	Вакуліч Т. М. <i>Особливості сімейних стосунків у родинах співзалежних</i>	134
Цедік С. Д. <i>Удосконалення соціального оподаткування</i>	71	Чернуха Н. М., Зайчук В. Ю. <i>На шляху до толерантності: діалог у філософії, освіті, культурі</i>	140

РОЗВИТОК МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ І СУПЕРЕЧНОСТІ

Наукові праці МАУП, 2009, вип. 1(20), с. 103–109

Досліджено стан і особливості місцевого самоврядування в Україні, окреслено частину суттєвих проблемних питань у розвитку місцевого самоврядування та визначено фактори, що впливають на ефективність функціонування місцевого самоврядування.

Динамічні зміни у політично-соціальній сфері, що відбуваються в Україні, спонукають до перегляду існуючих стереотипів на процеси формування органів місцевого самоврядування (ОМС). Система місцевого самоврядування (МС) в Україні потребує змін, адже конституційно визначений суб'єкт місцевого самоврядування — територіальна громада ще не набула належного статусу, що свідчить про недосконалість державної політики розвитку місцевого самоврядування. Актуальність теми зумовлена і потребою побудови нових взаємовідносин органів державної влади, місцевого самоврядування, населення та переосмислення їх місця і ролі у підвищенні якості життя громадян, задоволенні їхніх потреб та інтересів.

Однією з визначальних ознак демократичної правової держави є наявність у ній повноцінного і дієздатного місцевого самоврядування. Але це складний і тривалий процес. Згідно з Конституцією України народ здійснює владу безпосередньо, через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Отже, ОМС можна розглядати як окрему форму реалізації народом належної йому влади. До того ж місцеве самоврядування втілює місцеві інтереси територіальних громад, тоді як держава — загальнонаціональні інтереси. Так, у преамбулі Європейської хартії місцевого самоврядування вказано, що право громадян на участь в управлінні державними справами найбільш безпосередньо може здійснюватися саме на місцевому рівні, а існування ОМС, наділених реальними функціями, може забезпечити ефективно і близьке до громадянина управління [10]. Тому питання підвищення ефективності уп-

равління державою на регіональному, місцевому рівні посідають важливе місце серед завдань української влади. Проблематика органів місцевого самоврядування в Україні досліджується низкою вітчизняних і зарубіжних учених [4–7; 9; 11; 14; 16; 19; 21]. Однак необхідність удосконалення значення і діяльності ОМС потребує постійного перегляду та аналізу світового досвіду задля оптимального і раціонального існування ОМС.

Поняття місцевого самоврядування для України виникло після проголошення нею незалежності, а нині цей термін тільки входить у наш політико-правовий словник. Система місцевого самоврядування, його компетенція визначаються законодавчо, де її основою слугують *українське законодавство*, зокрема Конституція України, закони “Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування”, “Про місцеве самоврядування в Україні” та ін.; *міжнародно-правові акти*: зазначимо, що наприкінці ХХ ст. спільна думка про місцеве самоврядування знайшла втілення в Загальній декларації про місцеве самоврядування та Європейській хартії про місцеве самоврядування від 15 жовтня 1985 р.; *локальне законодавство* — статuti територіальних громад, регламенти місцевих рад та інші акти, які приймаються органами місцевого самоврядування.

Конституція України визначила місцеве самоврядування як право територіальної громади — жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції й законів України [1]. Тобто первинним суб'єктом місцевого самоврядування визначені територіальні громади — сталий колектив людей, які об'єднані

системою зв'язків і відносин, що склалися історично внаслідок їхнього постійного проживання у межах певної території (населеного пункту). Воднораз місцеве самоврядування — це комплексне, багатоаспектне явище, яке не має єдиного визначення і у зв'язку з цим у науковій літературі є різні підходи до його характеристики.

В Європейській хартії місцевого самоврядування вказано, що це не лише право, а й реальна здатність ОМС регламентувати значну частину державних справ і управляти нею, діючи в рамках закону, під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення.

Порівняно з конституційним положенням Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” більше відповідає Європейській хартії, оскільки під МС розуміє не тільки гарантоване державою право, а й реальну здатність територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення [2].

Зазначимо, що є два розуміння місцевого самоврядування — державницьке і громадське. В основі державницької теорії лежить ідея децентралізації державної виконавчої влади, що полягає в делегуванні певної частини державних повноважень територіальним громадам. Прихильники цієї теорії виступають лише за певну правову, організаційну та фінансову автономію ОМС щодо органів державної влади і розглядають його як засіб здійснення державних функцій за допомогою місцевого населення та його органів.

Прихильники громадської теорії розглядають громади як самостійне джерело публічної влади. Влада згідно з такою теорією належить не державі, а громадам. Отже, громада має право на самостійне і незалежне від державної влади існування, а місцеві проблеми і завдання краще виконуються місцевими діячами під контролем громади, ніж тими, кого призначають з іншого регіону. Конституція України, визначивши територіальну громаду первинним суб'єктом місцевого самоврядування, зробила вибір на користь громадської теорії, яка втілюється на базовому рівні (село, селище, місто), а на регіональному рівні в Україні поєднуються громадська і державницька теорії.

Розглянемо, як у зарубіжних державах окреслюється місцеве самоврядування. Так, Конституція Австрії деталізує визначення місцевої громади, обумовлює її компетенцію та повноваження, визначає структуру органів місцевої громади та їх функції, встановлює відповідальність посадових осіб, прописує порядок взаємодії органів місцевої громади з федеральними органами

управління та судовою гілкою влади [3]. Конституція Італії визначає правові основи місцевого самоврядування на рівні області, провінції і громади, деталізує структуру ОМС та їх повноваження [12, 135]. Втім, не в усіх країнах має місце всебічна конституціоналізація місцевого самоврядування. Так, у Конституції Японії самоврядуванню відведено всього кілька статей [13]. Є конституції, в яких про МС майже не йдеться (ФРН). Отже, на ставлення держави до місцевого самоврядування вказує не лише факт його закріплення у конституціях держав.

Традиції місцевого самоуправління сягають своїм корінням у давнину, ця ідея народилася ще у Стародавній Греції. Проблеми самоуправління цікавили і мислителів Середньовіччя. Під час тоталітарного режиму ця проблема не була затребуваною. Тому однією з проблем перебудови посттоталітарних суспільств є децентралізація державного управління.

Україна має багату історію місцевого самоврядування. Територіальні громади були осередками громадського самоврядування у Київській Русі. Специфікою українського досвіду є те, що наша країна тривалий час не мала власної державності, а на її території використовувалися різні моделі ОМС. Місцеве самоврядування з'явилося в Україні у середніх віках у містах, які здобули для себе привілеї самоуправління — Магдебурзьке право — міське право, за яким міста звільнялися від управління і суду великих землевласників та створювали органи місцевого самоуправління. Першими з українських міст Магдебурзьке право отримали у 1329 р. Хуст Вишкове та Тячів. У Галицько-Волинському князівстві таким правом з 1339 р. користувався Санок, у 1356 р. таке право здобув Львів, у 1432 р. — Луцьк, у 1444 р. — Житомир, у 1494 р. — Київ. Дещо пізніше Магдебурзьке право поширилося на центральну та правобережну Україну.

Вперше в Україні принцип визнання місцевого самоврядування на конституційному рівні було закріплено у Конституції гетьмана П. Орлика (1710 р.). Громади входили у систему місцевого самоврядування, передбачену конституцією Української Народної Республіки від 29 квітня 1918 р.

За радянських часів принцип самоврядування заперечувався, він суперечив централізованому характеру радянської держави. Лише 7 грудня 1990 р. було прийнято закон “Про місцеві Ради народних депутатів УРСР та місцеве самоврядування”. З його прийняттям почало відновлюватися

МС. Проте після десятиліть тоталітарного режиму населення України значно втратило менталітет свідомого суб'єкта місцевого самоврядування.

Більшість авторів зводять сучасні моделі місцевого самоврядування до кількох узагальнених типів — англосаксонської та континентальної. Характерними рисами англосаксонської моделі є значна автономія ОМС щодо державної влади; відсутність на місцях повноважних представників центральної влади; виборність посадових осіб місцевого самоврядування територіальною громадою; функціонування ОМС виключно в межах своєї компетенції, закріпленої в законі, тобто повноваження самоврядування визначаються згідно з позитивним принципом правового регулювання. Континентальна модель характеризується більш високим ступенем централізації управління, наявністю ОМС з вертикальною підпорядкованістю; повноваження самоврядування визначаються згідно з негативним принципом правового регулювання. При формуванні управління адміністративно-територіальних одиниць використовується і виборність, і призначувальність. Деякі дослідники виокремлюють соціалістичну систему, в якій місцева рада була органом державної влади на своїй території, іберійську систему (Іспанія, Португалія, деякі країни Латинської Америки), де місцеві ради обираються лише населенням, а глави адміністрацій — або населенням, або радою, а голови адміністрацій затверджуються органами державної влади; гібридні форми характерні для країн Африки, а країни з військовими режимами (Алжир) характеризуються виключно централізованою системою управління, де ОМС розпускаються.

У багатьох державах існує система організації влади на місцях, яка характеризується рисами як англосаксонської, так і континентальної моделі, що дає підстави виокремити змішану модель. Звернемо увагу на те, що у кожній з держав існує власна система місцевого самоврядування. Це пов'язано з їх істотними політичними, економічними, правовими, адміністративними та соціокультурними відмінностями. Зокрема, можна відзначити такі відмінності: різну кількість рівнів місцевого управління; розбіжності щодо кількості жителів на один орган МС; різне коло повноважень; розбіжності у правовому забезпеченні; відмінні технології формування місцевих бюджетів; різний рівень автономії відносно центральної влади; неоднакові системи контролю за діяльністю місцевого самоврядування; різні традиції у міжмуніципальних відносинах та ін. [8].

Водночас і в континентальних, і англосаксонських моделях характерними рисами місцевого самоврядування є демократизм, що виявляється у виборності органів самоврядування; децентралізованість — самостійність у вирішенні питань місцевого значення, невтручання держави у внутрішні справи територіальних громад; гарантованість місцевого самоврядування, що полягає в державній підтримці; підконтрольність місцевого самоврядування, що передбачає здійснення державою нагляду за законністю діяльності ОМС.

Закріплена в Конституції України модель організації влади на місцевому та регіональному рівнях не повною мірою відповідає європейським стандартам, а аналіз законодавства України дає змогу зробити висновок, що в Україні реалізовано змішану модель місцевого самоврядування, особливості якої зводяться до такого:

1) право на місцеве самоврядування визнається лише на первинному територіальному рівні — рівні населеного пункту (села, селища, міста);

2) на регіональному рівні (район, область) продовжує існувати централізована система прямого державного управління, адже практично всі функції управління територією здійснюють органи виконавчої влади — місцеві державні адміністрації, а ОМС (районні та обласні ради) фактично не впливають на стан розвитку регіону;

3) обраний територіальною громадою сільський, селищний, міський голова відіграє досить вагомий роль у системі місцевого самоврядування;

4) компетенція МС закріплюється згідно з позитивним принципом правового регулювання (ОМС зобов'язані діяти лише в межах повноважень, що передбачені Конституцією та законами України — ст. 19 Конституції України);

5) ОМС та місцеві державні адміністрації наділені близькими функціями у сфері соціально-економічного розвитку території, при цьому їх повноваження чітко не розмежовані; при закріпленні компетенції МС не дотриманий принцип субсидіарності. Зокрема, значна частина повноважень місцевого самоврядування отримала статус делегованих, а характер розподілу повноважень між ОМС та місцевими органами виконавчої влади призвів до виникнення “конкуренції компетенцій”.

Місцеве самоврядування має особливий об'єкт управління — питання місцевого значення, перелік яких визначено в законі “Про місцеве самоврядування в Україні”, зокрема, у сферах соціально-економічного і культурного розвит-

ку, планування та обліку; бюджету, фінансів; управління комунальною власністю; житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, транспорту і зв'язку; будівництва; освіти; регулювання земельних відносин та охорони навколишнього середовища; соціального захисту населення; зовнішньоекономічної діяльності; оборонної роботи; вирішення питань адміністративно-територіального устрою; забезпечення правопорядку, охорони прав, свобод і інтересів громадян та ін. [2].

Усі громадяни України є членами своїх територіальних громад, оскільки всі живуть в якомусь населеному пункті. Отже, з факту приналежності до певної громади виходить, що всі громадяни України беруть участь в управлінні місцевими справами, але більшість з них роблять це тільки епізодично, наприклад, під час місцевих виборів. Інші, які становлять абсолютну меншість, намагаються брати участь в управлінні справами своєї громади через депутатство у раді, громадську, політичну діяльність і взаємодію з місцевою владою. Відзначимо, що 61,3 % українців вважають право брати участь в управлінні державними справами одним з найважливіших політичних прав. Проте 63,1 % незадоволені рівнем своєї участі у самоврядуванні, а 29,7 % вважають, що вони повністю усунені від реальної можливості впливати на процеси в державі [23].

В Україні сьогодні нараховується більше 32 тис. сіл, селищ, міст, але самотійно право на самоврядування реалізують лише близько 12 тис. територіальних громад. На жаль, в Україні мешканці села чи міста не усвідомлюють себе територіальною громадою, до того ж громади суттєво вирізняються за чисельністю та наявністю матеріальних ресурсів, переважна більшість з них просто не може самотійно забезпечити виконання завдань та функцій місцевого самоврядування.

Місцеве самоврядування означає спроможність ОМС здійснювати регулювання та управління суспільними справами, які належать до їх компетенції, в інтересах місцевого населення. Це може бути ефективно реалізовано при достатній ресурсній базі. В Конституції зазначено, що держава фінансово підтримує місцеве самоврядування, але сьогодні належне фінансове забезпечення МС фактично відсутнє. Хоча надходження до місцевих бюджетів щороку збільшуються, основну їх частину складають дотації та субвенції з державного бюджету, що свідчить про надмірну фінансову централізацію і суперечить принципу

фінансової автономії функціонування місцевого самоврядування. Труднощі породжує і багаторівнева бюджетна система. Спочатку всі кошти йдуть у державний бюджет. З центру кошти спрямовуються в область, потім розподіляються між районами, містами, селами, це гальмує ініціативу керівників місцевого самоврядування, привчає їх до утриманства, за принципом “простягнутої руки” до Києва. Необхідно змінити таку ситуацію. До того ж в Україні бюджетна забезпеченість із розрахунку на одного жителя села, селища, міста складає лише 50–700 грн на рік, водночас стандарти ЄС передбачають 2000 євро [17]. У Франції частка місцевих бюджетів сягає 60 % загального обсягу всіх бюджетних витрат, в Україні – тільки 38 %.

Поки що місцеве самоврядування за багатьма позиціями залишається спостерігачем негативних процесів, не маючи ресурсів впливати на ситуацію. Так, реконструкції потребують більшість об'єктів комунальної власності, незадовільним є технічний стан мереж і споруд, які експлуатуються підприємствами житлово-комунального господарства.

Неврегульованою залишається проблема розмежування повноважень між органами виконавчої влади на місцях та ОМС, між органами місцевого самоврядування різного територіального рівня та забезпечення виконання делегованих повноважень, що призводить до виникнення конфліктних ситуацій при вирішенні питань місцевого і регіонального розвитку, суперечок про їх компетенцію. Не тільки у нашій державі є фактори, які зумовлюють на місцях розбіжності інтересів держави й громади, що часом виливаються в боротьбу між керівниками державних адміністрацій та ОМС. Не можна не погодитися з думкою українського дослідника В. С. Куйбіди, що причинами таких конфліктних ситуацій є розбіжності інтересів частини старої номенклатури, яка й надалі хотіла б контролювати і розпоряджатися власністю місцевих громад, і власне громад. Цьому сприяє також недосконале законодавство [15, 164]. Звідси і намагання блокувати процеси реформ у системі МС.

Розподіл повноважень між адміністраціями, між обласною адміністрацією та обласною радою, обласною адміністрацією та районними адміністраціями, обласною адміністрацією та міськими, сільськими радами надто заплутані, що спричинює конфлікти. Хоча їх діяльність регламентується законами “Про місцеві державні адміністрації” та “Про місцеве самоврядування в Україні”. Од-

нак під час їх підготовки не вдалося уникнути дублювання деяких повноважень обома гілками влади, що на практиці не завжди дає змогу чітко розмежувати відповідальність за виконання тих або інших завдань.

Зазначимо, що за своєю структурою повноваження місцевого самоврядування включають власні повноваження, здійснення яких пов'язане з вирішенням питань місцевого значення; делеговані повноваження відповідно до закону — це окремі повноваження органів виконавчої влади, надані законом ОМС, здійснення яких пов'язане з виконанням функцій виконавчої влади на місцях [2]. Спочатку таких повноважень було небагато. Пізніше Указом Президента України “Про делегування повноважень державної виконавчої влади головам та очолюваним ними виконавчим комітетам сільських, селищних та міських Рад” від 30 грудня 1995 р. обсяг цих повноважень було розширено. Конституція України, зі змінами 2006 р., у ст. 118 і 143 передбачила можливість взаємного делегування окремих повноважень органів виконавчої влади ОМС і навпаки.

Слід визнати, що недосконалість правової бази взаємного делегування повноважень місцевих державних адміністрацій та ОМС призвела до того, що місцеві органи виконавчої влади здійснюють невластиві їм самоврядні повноваження і виконавчі ОМС виконують більшу частину делегованих повноважень, ніж власних самоврядних, зокрема, перших у Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні” закріплено 84, других — лише 71. До того ж порушується принцип префектурності. Виникає парадоксальна ситуація, коли юридично повноваження не належать адміністрації, але вона їх виконує, а МС, маючи ці повноваження, фактично їх не виконує [22, 29].

Умовою належного існування місцевого самоврядування є також наявність кваліфікованих кадрів, які можуть професійно реалізовувати функції управління. В. Куйбіда вірно вказує, що принципових змін повинні зазнати вимоги до морально-професійного статусу сільського, селищного, міського голови, голів районних та обласних рад, а також процедура обрання голови населенням [15, 164].

У цілому сучасний стан місцевого розвитку характеризується відсутністю дійової системи гарантій виконання функцій і повноважень ОМС та належного матеріального, кадрового забезпечення; кризою житлово-комунального господарства; поглибленням диспропорцій у соціально-економічному стані територіальних громад і

регіонів; невирішеністю питань реформування системи адміністративно-територіального устрою України.

Зазначене свідчить про те, що в Україні є проблемні питання у системі управління місцевим і регіональним розвитком. Законодавство певною мірою в Україні формувалося спонтанно, за умови відсутності єдиної законодавчої бази та без необхідної взаємоузгодженості законодавчих актів, прийнятих в різні часи та з різних питань організації МС і виконавчої влади на місцях. Це призвело до суттєвих суперечностей та неврегульованості багатьох питань місцевого та регіонального розвитку в чинному законодавстві. Все це вимагає вдосконалення в плані правової роботи місцевого самоврядування. Зазначимо, що П'ята сесія Конгресу місцевої та регіональної влади Європи висловила пропозиції щодо вдосконалення правової основи місцевого самоврядування в Україні [20].

Вирішення проблем розвитку місцевого самоврядування вбачається шляхом здійснення адміністративної реформи на місцевому та регіональному рівнях організації влади, розв'язання проблем стратегічного планування розвитку територій; налагодження міжсекторного співробітництва місцевих органів влади, неурядових організацій, бізнесових структур; удосконалення статусу ОМС, чіткого розподілу повноважень місцевих державних адміністрацій і МС.

Окрім цього, потребують вирішення інші питання: розробка пропозиції щодо зміцнення фінансово-економічних основ місцевого самоврядування: вдосконалення положень бюджетного кодексу України; державна підтримка депресивних територій і територій пріоритетного розвитку; розв'язання проблем наукового, інформаційного забезпечення розвитку та вдосконалення кадрового забезпечення місцевого самоврядування та ін.

Зазначимо, що були спроби проведення адміністративної реформи у 1998–2000 рр.; прийняття нової редакції закону про місцеве самоврядування у 2001–2003 рр.; адміністративно-територіальної реформи у 2004–2006 рр. У результаті у 2004 р. до Конституції України були внесені зміни й доповнення (редакції законопроекту № 3207–1 (2004, 2005 р.) [18]. Проте однією з причин невдачі реформи адміністративно-територіального устрою 2005 р. стала її концептуальна невизначеність. Зіграли свою роль і такі фактори: **політичний** (відсутність політичної волі у здійсненні реформ на рівні територіальної органі-

зації влади); **фінансово-економічний** (реформа місцевого самоврядування потребує відповідного фінансового забезпечення); **конституційно-правовий** (вдосконалення потребують положення Конституції щодо виконавчої влади, територіального устрою, місцевого самоврядування).

Водночас децентралізація державного управління, незважаючи на гострий політичний характер цих питань та опір старої номенклатурної державно-управлінської еліти, є об'єктивною необхідністю створення демократичної та ефективної системи влади, яка відповідає б європейським стандартам.

Сучасна державна політика розвитку місцевого самоврядування має спрямовуватись на створення відповідних умов для життєдіяльності членів територіальної громади; на забезпечення легітимними реальними важелями задля відстоювання інтересів громади; підвищення ефективності місцевого самоврядування, що залежить від якісного кадрового складу; дотримання ОМС у своїй діяльності принципу гласності; участь населення у процесі самоврядування; високий рівень співробітництва ОМС з органами державної влади, громадськими організаціями та підприємствами; зацікавленість центральних органів влади у розвитку місцевого самоврядування та ін.

Кінцевою метою вдосконалення організації влади на місцевому рівні має стати розбудова сучасної моделі місцевого самоврядування та здійснення адміністративної реформи на місцевому рівні, що приведе до підвищення рівня життя громадян, дотримання гарантованих соціальних стандартів, створення умов для отримання громадянами України сучасних послуг. Першим етапом децентралізації може бути доктринальний розподіл владних повноважень з одночасним встановленням обсягів компетенції. Другим етапом є законодавче закріплення результатів першого етапу і приведення у відповідність з Конституцією та законами усієї сукупності підзаконних актів. Наступний етап децентралізації публічної влади — налагодження механізму контролю за належним здійсненням процесу децентралізації.

Отже, місцеве самоврядування є невід'ємним елементом реального втілення основних засад демократії в життя України, яка повинна поступово довести своє законодавство до рівня європейських і світових правових вимог. Державі необхідно задіяти системні зусилля з усіх напрямів, що забезпечують підвищення ефективності місцевого самоврядування. Для вдосконалення діяльності

ОМС необхідно домогтися реалізації конституційного принципу розмежування державних, регіональних і муніципальних фінансів; прийняти закони, які б дали змогу провести чітку межу між компетенціями органів виконавчої влади на місцях та ОМС, деталізувати статті місцевих бюджетів.



Література

1. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. (зі змінами, внесеними згідно із Законом № 2222-IV від 8 грудня 2004 р.). — К.: Велес, 2007. — 48 с.
2. Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21 травня 1997 р. — К.: Парламентське вид-во, 1997.
3. Австрийская Республика. — М.: Прогресс, 1989. — 448 с.
4. Андресюк Б. П. Місцеве самоврядування в сучасній Україні: проблеми і перспективи. / Ін-т нац. відносин і політології НАН України. — К.: Стило, 1997. — 222 с.
5. Бориславська О. М. Місцеве самоврядування в Україні: теорія та практика реалізації конституційно-правових засад. — Л.: ПАІС, 2005. — 205 с.
6. Гіряк М. В. Європейська хартія місцевого самоврядування в Україні: питання реалізації та контролю. — Л.: Каменяр, 2004 — 57 с.
7. Григорьев В. А. Становление местного самоуправления в Украине. — О.: Юрид. літ-ра, 2000. — 108 с.
8. Дегтярьова І. О. Домінанти державної політики розвитку місцевого самоврядування в Україні 2005 года: Автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. — Х., 2005. — 21 с.
9. Дробуш І. В. Функції органів місцевого самоврядування в Україні. — К., 2003. — 240 с.
10. Європейська хартія місцевого самоврядування. Страсбург, 15 жовт. 1985 р. — http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_036
11. Коваленко А. А. Теорія і практика місцевого самоврядування в Україні. — К., 2002. — 460 с.
12. Конституции государств Европейского Союза / Под общ. ред. Л. А. Окунькова. — М., 1997.
13. Конституции государств Юго-Восточной Азии и Тихого океана. — М., 1960. — 734 с.
14. Корпань О. В. Правові проблеми організації самоврядування в Україні. — К.: Оріяни, 2001. — 141 с.
15. Куйбіда В. С. Принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування. — К.: МАУП, 2004. — 432 с.
16. Любченко П. М. Конституційно-правові основи розвитку місцевого самоврядування як інституту громадянського суспільства. — Х.: Одиссей, 2006. — 351 с.
17. Проблеми розвитку місцевого самоврядування в Україні. — <http://vgo.org.ua/analitics.html?a=2006012303521138024321>
18. Пухтинський М. Реформа місцевого самоврядування — це концепція плюс політична воля — <http://www.viche.info>

19. Ребрик М. М.. Проблеми правового статусу і реалізації повноважень місцевого самоврядування. — Ужгород: МПП “Гражда”, 2005. — 110 с.

20. Рекомендація 102 (2001) “Про стан місцевої й регіональної демократій в Україні”. — [http://www.coe.kiev.ua/docs/kmpbe/r102\(2001\).htm](http://www.coe.kiev.ua/docs/kmpbe/r102(2001).htm)

21. Сушинський О. І. Місцеві державні адміністрації: відносини з іншими інституціями влади / Львів. регіон. ін-т держ.

упр., Укр. Акад. держ. упр. при Президентіві України. — Л., 2002. — 58 с.

22. Ткачук А. Місцеве самоврядування: на часі кардинальні зміни // Вісн. Центральної виборчої комісії. — 2008. — № 2(12). — С. 29–31.

23. Украинцы хотят активнее управлять своим государством // Электронный общественно-политический еженедельник. — 2004. — № 49 (239).

Розвиток і зміцнення України, її залучення в інтеграційні світові процеси та утвердження як сучасної, демократичної держави пов'язано з організацією і належним функціонуванням ОМС. На сьогодні стан місцевого розвитку характеризується відсутністю діючої системи гарантій виконання функцій і повноважень ОМС, належного фінансового та іншого забезпечення.

Развитие и укрепление Украины, ее привлечение в интеграционные мировые процессы и утверждение как современного, демократического государства связано с организацией и надлежащим функционированием ОМС. Сегодня состояние местного развития характеризуется отсутствием действенной системы гарантий выполнения функций и полномочий ОМС, надлежащего финансового и другого обеспечения.

Development and strengthening of Ukraine, its bringing in in the world processes of integrations and assertions as the modern, democratic state it is related to organization and proper functioning of organs of local self-government. For today local development status is characterized absence of the effective system of guarantees of implementation of functions and plenary powers of organs of local self-government and due of the financial and other providing.

Надійшла 16 січня 2009 р.