

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

© Міжрегіональна Академія управління
персоналом (МАУП), 2012

© ДП “Видавничий дім “Персонал”, 2012

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

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ: ІСТОРИЧНА ГЕНЕЗА ТА СУЧАСНІСТЬ

Становлення і розвиток української державності, вип. 7, с. 48–54

Місцеве самоврядування як суспільний інститут та інститут громадянського суспільства з'явилося в Україні ще задовго до виникнення перших національних державних утворень і було пов'язане з виникненням давньогрецьких міст-держав на Півдні України, при цьому корінне слов'янське населення, яке виробило власну систему місцевого самоврядування, запозичило деякі елементи самоврядування у греків, тобто зв'язки українських земель з Європою простежувалися ще в стародавні часи. А витоки власне українського самоврядування були пов'язані з державними утвореннями східних слов'ян у середині першого тисячоліття н. е.

Ряд дослідників виокремлюють такі етапи розвитку місцевого самоврядування в Україні:

Перший етап (від зародження місцевого самоврядування в Україні до середини XIV ст.) охоплює найдавніші часи, добу Київської Русі та Галицько-Волинського князівства, де простежується взаємовплив вітчизняних та європейських норм самоврядування.

У добу Київської Русі місцеве самоврядування набуло організаційної форми у вигляді **Віча**. На той час існували міські та сільські тери-

торіальні громади, які вирішували насамперед господарські справи та підтримання правопорядку в селах і містах. У “Руській Правді” територіальна громада згадується під назвою “верв”. Декілька сіл об'єднувалися в сільську округу з адміністративним центром (погостом). Міське самоврядування, що особливо було розвиненим на території сучасної України та в Новгородській Республіці, набуло подальшого розвитку і в Галицько-Волинському князівстві. Є свідчення, що міські громади, крім вирішення господарських та соціальних питань, брали участь у контролі за діяльністю князівської адміністрації; міське та волосне віче мало деякі законодавчі функції. Саме на органи місцевого самоврядування значною мірою спиралися галицько-волинські князі у боротьбі з боярською опозицією [2, 27; 3].

Другий етап розпочинається з середини XIV ст. і триває до кінця XVIII ст. У цей період на переважній більшості українських земель відбувається європейський вплив на розвиток місцевого самоврядування. З входження українських земель до складу Великого князівства Литовського та Польщі, а з 1569 р. — до складу Речі Посполитої, відбуваєть-

ся, з одного боку, наступ офіційних властей на права сільських та міських громад, а з другого боку, поширення європейських норм місцевого самоврядування на терени України у формі Магдебурзького права, при цьому цей процес тривав до кінця XVII ст. і рухався із заходу на схід. Магдебурзьке (німецьке) право передбачало захист міст від світських та духовних феодалів, існування виборного органу в особі магістрату, власне судочинство, фінансову систему та інші привілеї і підтверджувалося грамотами литовських князів, польських королів, а пізніше універсалами українських гетьманів та грамотами московських царів. На території України Магдебурзьке право отримали Володимир Волинський (1324 р.), Сянок (1339 р.), ще в складі Галицько-Волинського князівства, Львів (1356 р.), Кам'янець-Подільський (1374 р.), Луцьк (1432 р.), Київ (1494–1497 рр.), Брацлав (1500 р.), Чигрин (1592 р.). Упродовж XVI–XVII ст. Магдебурзьке право поширилося в найбільших містах Західної, Правобережної та Лівобережної України. Лише на території Лівобережної України близько двох десятків міст мали Магдебурзьке право. Це такі міста, як Київ, Ніжин, Чернігів, Стародуб, Переяслав, Полтава, Гадяч, Новгород-Сіверський, Погар, Почеп, Глухів, Мена, Короп, Кролевець, Остер, Козелець, Батурин тощо [8, 158–160; 11, 105–107].

Проте, слід зазначити, що в містах Східної Галичини, Волині та Поділля українці, що були в меншості та належали до незаможних верств населення, не користувалися нормами Магдебурзького права і зазнавали

утисків з боку польських та німецьких колоністів. Натомість, у містах Наддніпрянської України, в тому числі Києві, де українці становили більшість населення і з кінця XVI ст. користувалися військовою підтримкою українського козацтва, міське самоврядування переживало період розквіту.

Негативні наслідки європейського впливу (польський та литовський соціально-економічний, політичний та культурний наступ на українські землі), разом із турецько-татарським тиском, зумовили появу козацького самоврядування у формі полково-сотенного устрою. Полково-сотенний устрій, який сформувався на території Запорозької Січі, поступово поширився і на територію Правобережної і Лівобережної України. До середини XVII ст. в Україні сформувалося шість козацьких полків з центрами в Білій Церкві, Корсуні, Каневі, Черкасах, Чигирині, Умані та Переяславі на чолі з виборними гетьманом, полковниками, сотниками, городовими отаманами. Поступово кількість полків зросла до 17–18, а з падінням Правобережної України на території Гетьманщини сформувалося 10 полків. Упродовж другої половини XVII–XVIII ст. виборність полковників та більшості сотників скасовується, вони призначаються гетьманом, а з XVIII ст. — навіть і царським урядом; полкові та сотенні уряди з органів місцевого самоврядування трансформуються у місцеві органи державного управління (щось подібне до сучасних адміністрацій). Виборність зберігає лише інститут городового та сільського отаманства, який упродовж існування Гетьманщини паралельно

функціонує в містах та селах України з органами сільського та міського самоврядування на чолі з війтом. Козацьке самоврядування проіснувало на українських землях до кінця XVIII ст., коли Гетьманщина, Слобідська Україна, Запорозька Січ, Південь, а упродовж 1793–1795 рр. і Правобережна Україна були інтегровані до складу Російської імперії [10, 84–85; 4; 12, 30–31].

Третій етап у розвитку місцевого самоврядування в Україні охоплює XIX — початок XX ст. У цей період відбувається посилений російський вплив на місцеве самоврядування в Україні та його занепад, але з проведенням буржуазних реформ у 60–70-х роках XIX ст. місцеве самоврядування відроджується у формі земств та міських дум (на Правобережній Україні земства були запроваджені лише в 1911 р.). У земствах працювали українські культурно-освітні діячі, які відстоювали європейські цінності та намагалися втілити їх у життя (громадівська теорія М. Драгоманова, теорія самоврядування М. Грушевського тощо) [10, 86–88; 3; 14, 12–13].

Західна Україна до початку XX ст. перебувала у складі Австро-Угорщини та була інтегрована до центральноєвропейських норм місцевого самоврядування, хоча офіційна влада всіляко намагалася обмежити його. Австрійське та Австро-угорське законодавство у сфері самоврядування 1862, 1866, 1889, 1896 років проіснувало зі змінами в Західній Україні до 1939 р. На території Східної Галичини, Північної Буковини та Закарпаття під контролем з боку місцевої влади діяли сільські та міські ради,

крайові та повітові сейми, які займалися питаннями соціально-економічного розвитку, правопорядку. У межах сільських об'єднань функціонували навіть поліцейська, проти-пожежна, польова та лісова служби [2, 32–33; 11, 108–109].

Четвертий етап пов'язаний з Українською Національною революцією 1917–1921 рр., коли відроджується місцеве самоврядування в Україні, але його норми не змогли бути реалізованими у зв'язку з громадянською війною та поразкою революції. Наприклад, в УНР діяли волосні, повітові, сільські та міські українські комітети, об'єднані в губернські, існували комітети національних меншин. Хоча гетьман П. Скоропадський у 1918 р. істотно посилив роль органів державної влади в Українській державі, земства та виборні міські думи продовжували ефективно функціонувати. Більше того, гетьман підписав понад 300 законопроектів з питань місцевого самоврядування та державного управління. Проявом місцевого самоврядування під час революції були також і отаманські республіки Н. Махна, Ангела, Зеленого, Григор'єва [3, 287–290; 11, 112–113].

Радянський період (1922–1990 рр.) характеризується включенням місцевого самоврядування у систему державного управління та залученням усіх громадян до безпосереднього і щоденного управління державою. Місцеве самоврядування формально існувало у формі рад та їх виконавчих комітетів. Реальних повноважень в умовах командно-адміністративної системи, в тому числі фінансових, ці ради не мали. Місцеве самоврядування було істотно

обмежене в 20–30-х роках XX ст. у Східній Галичині, Західній Волині, що входили до складу Польщі, та на території Північної Буковини і Бесарабії, які контролювалися румунським урядом. Лише в Закарпатті у складі Чехословаччини в міжвоєнний період діяло близько 500 територіальних громад, однак голова міста чи села — нотар часто призначався місцевою адміністрацією.

Під час Другої світової війни окупаційні режими зберегли на рівні сіл, міст та повітів обмежене самоврядування під власним контролем [3; 10, 92–95; 14, 13].

Шостий етап, що охоплює сучасну добу (з 1990 і до сьогодні), характеризується відродженням місцевого самоврядування в Україні; прийняттям цілої низки законів у сфері самоврядування (Закон України “Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве і регіональне самоврядування” від 7 грудня 1990 р.; Конституція України від 28 червня 1996 р.; Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21 травня 1997 р.; Закон України “Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних і міських голів” від 14 січня 1998 р.; Закон України “Про службу в органах місцевого самоврядування” від 7 червня 2001 р.; Закон України “Про органи самоорганізації населення” від 11 липня 2001 р.; Закон України “Про статус депутатів місцевих рад” від 11 липня 2002 р. тощо); намаганням приведення вітчизняного самоврядування до європейських та міжнародних норм [7; 9].

Як відомо, місцеве самоврядування в Європі особливо розвинулося

упродовж XI–XIV ст. у формі Магдебурзького права та інших норм, що дало можливість ряду німецьких, італійських, далматинських та інших міст фактично перетворитися на міста-республіки. Становлення у XVI–XIX ст. у більшості країн Європи національних держав зумовило підпорядкування органів місцевого самоврядування центральним та регіональним урядам. Але в XX ст. відбувається бурхливий розвиток інституту місцевого самоврядування в країнах Європи і десятиліття кропіткої праці у цьому напрямі призвели до появи низки нормативно-правових актів, найважливішим з яких стала Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р., яку Україна ратифікувала у 1997 р. Європейська хартія місцевого самоврядування є обов’язковою для держав — членів Ради Європи та закріплює основні конституційні, законодавчі основи місцевого самоврядування. Під місцевим самоврядуванням розуміється право і реальна можливість органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину державних справ і управляти нею, діючи в рамках закону, під свою відповідальність та в інтересах населення. Основними принципами органів місцевого самоврядування, відповідно до хартії, є *виборність* та *наявність власної компетенції*. Органи місцевого самоврядування автономні з питань власної компетенції, з якої центральні органи влади не вправі давати їм вказівки. Вони можуть втручатися лише тоді, якщо органи місцевого самоврядування порушують чинне законодавство [1, 225–227; 13, 8–9, 22–23].

Крім *власних повноважень*, органи місцевого самоврядування можуть також здійснювати *делеговані повноваження* органів державної влади, і лише тоді останні можуть давати їм вказівки та повинні забезпечити необхідними матеріалами і фінансовими засобами.

До компетенції органів місцевого самоврядування, згідно з європейськими та міжнародними нормами, можна віднести такі групи повноважень:

У сфері фінансово-економічної діяльності:

- прийняття місцевого бюджету;
- участь в економічних і соціальних проектах шляхом випуску чи купівлі акцій;
- збирання різних грошових засобів, їх акумуляція.

У сфері комунального обслуговування, благоустрою і охорони навколишнього середовища:

- розвиток транспорту;
- місцеве будівництво доріг;
- санітарний стан міст, тобто слідування за тим, яким чином дотримується законодавство з охорони природи, боротьба із забрудненням води, повітря;
- повноваження у сфері водопостачання, освітлення, збирання сміття.

У соціальній сфері:

- допомога малозабезпеченим, престарілим, інвалідам;
- безкоштовні їдальні, медична допомога, будинки престарілих для осіб, які потребують спеціального догляду;
- у деяких країнах (у тому числі в Україні) органи місцевого самоврядування займаються будів-

ництвом соціального житла, яке потім продається на пільгових умовах;

- діяльність муніципальних лікарень, пологових будинків, бібліотек, дитячих садків, спортивних площадок;
- будівництво шкіл, їх ремонт, виплата зарплати вчителям тощо.

Підтримка правопорядку в населених пунктах з боку органів місцевого самоврядування, зокрема організація діяльності муніципальної міліції, дружинників [1; 5; 10; 11].

Ратифікувавши Європейську хартію місцевого самоврядування та інші європейські й міжнародні нормативно-правові акти, Україна взяла на себе зобов'язання втілювати їх основні положення в життя. Але на сьогодні в Україні спостерігається відхід від європейських норм у бік централізації влади.

1. На відміну від європейських країн, в Україні спостерігається надто великий контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування з боку органів виконавчої влади, особливо на обласному та районному рівнях. До того ж, обласні та районні державні адміністрації, призначені Президентом України, мають більше повноважень, ніж ради відповідних рівнів, а в Севастополі, і в останні два роки в Києві діяльність органів місцевого самоврядування практично зведена нанівець. Крім цього, органи державного управління та місцевого самоврядування, по суті, дублюють свою діяльність.

2. Маючи значні повноваження в реалізації соціально-економічної політики, органи місцевого самоврядування реально не можуть її реалізу-

вати, особливо у формуванні фінансово-економічних ресурсів, оскільки коштів місцевих бюджетів катастрофічно не вистачає. Держава, зосередивши у своїх руках найприбутковіші державні податки і збори, залишила за територіальними громадами незначні ресурси, що змушує останніх постійно просити у центральній владі кошти у вигляді дотацій, субвенцій, субсидій, або позичати кошти як усередині країни, так і за кордоном (останнім правом користуються міста з чисельністю населення понад 700 тис. осіб, зокрема Київ, який у 2011 р. втратив половину податкових надходжень з податку на доходи фізичних осіб, а це приблизно 1 млрд дол.). Формування коштів місцевих бюджетів в Україні на 30–40 % здійснюється на місцях, тоді як 60–70 % коштів, які попередньо були вилучені з тих самих місцевих бюджетів, отримуються згори [2, 14–15].

3. Навіть не зовсім досконалі норми законодавства у сфері самоврядування, у тому числі і Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” 1997 р., в багатьох випадках не виконуються на місцях, до того ж, обласні та районні державні адміністрації часто не дають можливостей органам місцевого самоврядування виконувати ними власні та делеговані повноваження. На часі стоїть і проведення адміністративно-територіальної реформи в Україні, як цього вимагає Європейський Союз, що є однією з найголовніших умов вступу до нього нових членів, наголошуючи на необхідності надання органам місцевого самоврядування якомога ширших повноважень, і що ця реформа має бути реалізована з рівня

місцевої громади — базової та головної ланки місцевого самоврядування в Україні [6, 20].

Саме надання органам місцевого самоврядування в Україні більших повноважень, особливо у сфері соціально-економічного розвитку та формування фінансових ресурсів, приведення вітчизняного законодавства у сфері самоврядування до європейських та світових норм і дотримання цих норм, а також проведення адміністративно-територіальної реформи, дасть змогу встановити в нашій країні справді реальне самоврядування як визначальний атрибут громадянського суспільства та прискорити шлях України до євроінтеграції.

Література

1. *Бесчастний В. М.* Конституційне (державне) право зарубіжних країн: Навч. посіб. / В. М. Бесчастний, О. В. Філонов, В. М. Суботін, С. М. Пашков. — К.: Знання, 2008. — 467 с.
2. *Ворона П. В.* Місцеве самоврядування в зарубіжних країнах: досвід для України: Навч. посіб. [для депутатів місцевих рад]. — К.: Ун-т “Україна”, 2011. — 210 с.
3. *Гураль П. Ф.* Територіальна громада в Україні. Історико-правове дослідження: Монографія. — Л.: Львів ДУВС “Край”, 2008. — 468 с.
4. *Гуржій О. І.* Гетьманська Україна / О. І. Гуржій, Т. В. Чухліб // Україна крізь віки. — К., 1999. — Т. 8. — 302 с.
5. *Європейська хартія місцевого самоврядування.* Страсбург, 15 жовтня 1985 р. Ратифікована Законом України “Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування” від 15.07. 1997 р. № 452/97-ВР//

- ВВР України. — 1997, № 38. — Ст. 249.
6. ЄС та місцеве самоврядування: досвід вишеградських міст та українська перспектива: Наук.-метод. посіб. / За заг. ред. О. І. Соскіна. — К.: “Вид-во Ін-ту суспільної трансформації”, 2008. — 56 с.
7. Закон Української РСР “Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування” від 07.12.1990 р. № 533-ХІІ // ВВР УРСР. — 1991. — № 2. — Ст. 5. (Закон втратив чинність на підставі Закону України №2 80/97-ВР від 21.05.1997 р., ВВР, 1997, № 24. — Ст. 170); Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21.05.1997 р. № 280 (97-ВР) // ВВР України. — 1997. — № 24. — Ст. 170.; Закон України “Про службу в органах місцевого самоврядування” від 07.06.2001 р. 2493-ІІІ // ВВР України. — 2001. — № 33. — Ст. 175.; Закон України “Про органи самоорганізації населення” від 11.07.2001 р. № 2695-ІІІ // ВВР України. — 2001. — № 48. — Ст. 254.; Закон України “Про статус депутатів місцевих рад” від 11.07.2002 р. № 93-ІV // ВВР України. — 2002. — № 40. — Ст. 290.
8. Компан О. С. Міста України в другій половині XVII ст. — К., Вид-во Акад. наук УРСР, 1963. — 388 с.
9. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // ВВР України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
10. Кравченко В. В. Муніципальне право України: Навч. посіб. / В. В. Кравченко, М. В. Пітцик — К.: Атіка, 2003. — 672 с.
11. Куйбіда В. С. Принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування в Україні. — К.: МАУП, 2004. — 431 с.
12. Сидорчук Л. А. Місцеве самоврядування у сфері забезпечення правопорядку (національний та міжнародний досвід) / За заг. ред. О. М. Бандурки. — К.: Вид-во КиМУ, 2009. — 220 с.
13. Ткачук А. Ф. Місцеве самоврядування: світовий та український досвід: Посібник / А. Ф. Ткачук, Агранофф Роберт, Тревор Браун. — К.: Заповіт, 1998. — 188 с.
14. Яциньська О. О. Місцеве самоврядування: світовий досвід та Україна: Навч.-метод. посіб. для студ. спец. “Політологія”, “Правознавство”. — Миколаїв – Одеса: ТоВ ВіД, 2003. — 150 с.