

Zavadska O. Analysis of Foreign Policy of Ukraine Under President Leonid Kravchuk

The foreign policy of Ukraine during the presidency of L. Kravchuk can be divided into two stages. In particular, the first stage is characterized by the emergence of Ukraine - an independent state in world politics, recognizing it as a subject of international relations. The second phase - defining the strategic direction of foreign policy of the country.

Keywords: foreign policy of Ukraine, the presidency of L. Kravchuk, process evolution of foreign policy independent Ukraine

УДК 352.07(09)

Бровко О. В.

ПОНЯТТЯ І ПОЛІТИЧНА ЗНАЧИМІСТЬ ІНСТИТУТУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

У статті досліджуються багатоманітні інтерпретації поняття місцевого самоврядування, у тому числі зміни його тлумачення з плином часу. Акцентовується увага на управлінському (владному) аспекті місцевого самоврядування через визначення місця органів місцевого самоврядування в системі публічної влади, його специфічних рис та функцій. Надається характеристика громадського аспекту місцевого самоврядування через визначення функцій громадської участі в справах місцевого значення.

Ключові слова: місцеве самоврядування, публічна влада, управлінський аспект, громадський аспект

Актуальність дослідження інституту місцевого самоврядування в системі публічної влади викликана трансформаціями у політичній системі України, проведенням адміністративно-територіальної реформи, впровадженням конструктивного соціального партнерства між центром і територіями, що має привести до прийняття нового законодавства про місцеве самоврядування в Україні. При його підготовці та розробленні необхідно досліджувати теоретичні засади інституту місцевого самоврядування, зокрема роль інституту місцевого самоврядування в системі публічної влади.

Ступінь наукової розробки Питання стосовно визначення інституту «місцевого самоврядування» та його місця і ролі в системі публічної влади є об'єктом наукового інтересу як європейських так і вітчизняних вчених. На особливу увагу заслуговують праці таких вчених як Л. А. Велихов, О. Г. Лиска, З. І. Боярська, Л. Я. Самойленко та ін., які пропонують різноманітні тлумачення та інтерпретації цього феномену. Але все ж таки однозначні погляди серед дослідників відсутні, тому, на нашу думку, така тема заслуговує на подальше наукове осмислення.

Мета статті – дослідження поняття місцевого самоврядування та значимості цього інституту в системі публічної влади. Відповідно до мети поставленні **задачі**:

- 1) дослідити тлумачення поняття «місцевого самоврядування» в історичній перспективі та сучасних наукових дослідженнях;
- 2) визначити місце та роль місцевого самоврядування в системі публічної влади;
- 3) проаналізувати можливості впливу членів територіальної громади на роботу органів місцевої влади та участі в прийнятті рішень

Демократичний розвиток будь якої держави неможливий без розвиненого інституту місцевого самоврядування, що впевнено займає своє місце в політичній системі держави. Сучасні демократичні теорії наголошують на необхідності демократії на місцевому рівні як запоруку реалізації прав місцевих громад, що є ознакою справжнього суверенітету громадян і держави в цілому.

Більшість європейських дослідників тлумачили місцевого самоврядування як інститут, що задовольняє практичні потреби населення на певній території. Для його аналізу необхідно було створити науково обґрунтовану теоретичну базу. Науковці різних держав намагалися дослідити та розкрити сутність місцевого самоврядування. Але все ж таки

єдиного визначення цієї інституції не було надано. Дослідники різних держав та епох кожен по своєму інтерпретували дане поняття. Зокрема, це залежало від особливостей історичного розвитку держави.

Більшість науковців пов'язують виникнення місцевого самоврядування зі заснуванням та зростанням міст в Західній Європі впродовж 11 – 13 ст. та з прийняттям правового акту – хартії вольностей. Хартія вольностей визначала право громадян на самоврядування, що включало такі положення: всі жителі клялися комуні щодо надання взаємодопомоги, оплачували податки в казну міста та були зобов'язані захищати місто під час воєнних дій [1].

Однією з перших держав, яка впровадила місцеву самоврядність була Велика Британія. Тут ця інституція пройшла складний шлях розвитку ще з англосаксонської доби. В той час германські племена, що оселилися на території Британії принесли з собою общинні порядки, що стали основою формування первинних структур місцевого самоврядування. Вже в 17 ст. після англійської буржуазної революції поняття місцевого самоврядування почало широко досліджуватися англійськими науковцями [2, с. 82].

Розвиток місцевого самоврядування в Німеччині розпочинається з магдебурзького права, яке вплинуло на розвиток місцевого самоврядування не тільки в Німеччині але і в Європі. Магдебурзьке право склало збірник законів 13 ст., відповідно до якого міське населення звільнялося від державної адміністрації і містам надавалася можливість запровадити власні органи місцевого самоврядування [3].

Також значну роль у розвитку місцевого самоврядування в Німеччині на початку 19 ст. відігравали реформи барона фон Штейна. Основою для формування місцевого самоврядування став прусський Статут міст, що був введений фон Штейном в 1808 році. Цей документ передбачав утворення поряд із представницьким міським органом колегіальний виконавчий орган влади – магістрат. В реформах фон Штейна простежується ідея паралелізму в органах місцевого самоврядування. Статут передбачав, що органи місцевого самоврядування вирішували місцеві справи не тільки від свого імені, а й за дорученням держави [4, с. 299].

Світова практика показує величезну різноманітність історичної еволюції та розвитку місцевого самоврядування в країнах Європи, що передбачає впровадження різних організаційних та економічних рішень.

Європейський досвід переконує, що місцеве самоврядування відіграє важливу роль сполучної ланки між державною владою і суспільством, між самоорганізацією суспільства, державним саморегулюванням і владно-примусовим регулюванням суспільних відносин зі сторони держави. Ефективне функціонування органів місцевого самоврядування можливе лише за умов розвиненої громадськості, та як кожен громадян має розуміти особисту відповідальність а й бути готовим взяти її на себе при вирішенні місцевих питань [5].

Таким чином з огляду на досвід європейських країн, можна погодитися з існуючою точкою зору про те, що самоврядування є децентралізованою державною адміністрацією (державно-владні управлінські повноваження), що виконується локальними органами, які ієрархічно не підлягають іншим органам і є самостійними в межах закону і загального правового порядку [6].

Найбільш наближене до сучасного розуміння місцевого самоврядування було запропоновано прусським юристом Р. Гнейстом для позначення управління на місцях, територіальні громади були наділені правом самостійно вирішувати місцеві проблеми.

Російський вчений Л. Веліхов наводить три найпоширеніші визначення місцевого самоврядування в європейській науковій літературі. Нижче розглянемо їх.

1) Німецький вчений Г. Еллінек дає визначення: «Самоврядування – це державне управління через посередництво осіб, які не є професійними державними особами, управління, що на протигагу державно-бюрократичному є управлінням через посередництво самих зацікавлених осіб».

2) Російський державознавець Н. Лазаревський вважає, що «Міське самоврядування – децентралізоване державне управління, де самостійність місцевих органів забезпечена

системою такого роду юридичних гарантій, які, створюючи дійсність децентралізації, разом з тим забезпечують і тісний зв'язок органів місцевого самоврядування з даною місцевістю і її населенням».

3) На думку англійських теоретиків місцевого самоврядування І. Редліха та П. Ашлея «Місцеве самоврядування — це здійснення місцевими жителями чи їх вибраними представниками тих обов'язків і повноважень, які їм надані законодавчою владою чи які належать їм по загальному праву» [7, с. 235].

Багатоманітність трактувань місцевого самоврядування та його організаційних форм у різних країнах світу викликала потребу вироблення єдиних стандартів місцевого самоврядування, яку намагались задовольнити творці Європейської Хартії та Світової декларації місцевого самоврядування, де були визначені загальні принципи місцевого самоврядування. Зокрема, у Світовій декларації місцевого самоврядування зазначається, що: місцеве самоврядування означає право і обов'язок місцевої влади на місцеву регуляцію і управління публічними справами для блага місцевої спільноти (ст. 2 параграф 1); принципи місцевого самоврядування, як і основні компетенції місцевих влад мають бути прописані в конституції держави [8]. У Європейській Хартії місцевого самоврядування сам термін «місцеве самоврядування» був визначений як «право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення» [9].

Більшість визначень місцевого самоврядування і тлумачення, наведені в Європейській Хартії та Світовій декларації місцевого самоврядування, вказують на управлінський аспект, владний характер місцевого самоврядування, де способом здійснення є влада з її інструментами примусу, тому доцільно розглянути місце та роль місцевого самоврядування в системі публічної влади.

Визначною особливістю політичної системи є формування і здійснення політичної влади. Політична система це групи та інститути, що розділяють політичну владу, керують суспільними процесами і також представляють інтереси певних соціальних груп.

Аналіз поняття місцевого самоврядування та його особливостей дозволяє визначити місцеве самоврядування як право місцевої влади самостійно регулювати і управляти частиною державних справ у рамках закону та в інтересах свого населення.

У сутності місцевого самоврядування потрібно врахувати ряд його специфічних рис:

- локальний характер влади територіальної громади, що здійснюється в інтересах її членів і реалізує свою діяльність в межах адміністративно-територіальних одиниць, в той час як держава поширює свою компетенцію на всю територію держави;

- особливість форми місцевої влади, яка не є частиною державної влади і має зовсім інший характер функціонування в порівнянні з державною владою. Влада на місцевому рівні є підзаконною, а державна влада суверенною;

- специфічність об'єкта управління, до якого належать питання місцевого значення, а також деякі загальнодержавні питання, що делегуються органами державної влади;

- особливість суб'єктів місцевого самоврядування, якими є територіальні громади [10].

Місцеве самоврядування складає специфічну форму реалізації публічної влади, що реалізує місцеві інтереси територіальних громад, є формою залучення громадян для управління своїми справами, та відрізняється як від державної влади, так і від об'єднань громадян. Головною метою та завданням місцевого самоврядування є вирішення конкретних проблем і задоволення місцевих потреб, які активізуються на певній території.

У сучасній демократичній політичній системі основною функцією місцевого самоврядування є функція розподілу, тобто ефективного розпорядження коштами, які їм довірені населенням громади. В сучасних умовах залишається господарська функція, проте вона лише є проявом основної функції розподілу влади.

Місцева влада таким чином є джерелом конфліктів інтересів і предметом боротьби політично і соціально структурованих груп. Вирішуючи місцеві проблеми, захищаючи певні

інтереси органи місцевого самоврядування здійснюють політичну функцію, обсяг якої може відрізнятись в залежності від моделі місцевого самоврядування, яка є в тій чи іншій країні.

Отже, місцеве самоврядування має не лише управлінський, але й громадський аспект, що опирається на демократичні постулати, такі як свобода, справедливість, рівність. Та способом здійснення є не влада, а ініціатива, суспільна самодіяльність, самоорганізація. В даному випадку місцеве самоврядування розглядається передусім як особлива форма співіснування громади, а не як інструмент управління нею.

Сучасний рівень демократичного розвитку Європейських країн передбачає активну участь членів територіальної громади в прийнятті рішень. Перш за все члени територіальної громади мають відповідні функції для впливу на роботу органів місцевої влади. Серед основних можна відзначити такі:

1) функція індикації, яка полягає виявленні потреб та проблем, що є важливими для населення;

2) функція оцінювання, що означає допомогу органам влади визначити рівень задоволеності жителів якістю послуг;

3) функція генерації, яка сприяє в виробленню нових ідей та пошуку нових рішень проблем, оцінці альтернатив нових рішень;

4) функція каталізу, що полягає в прискоренні процесів реалізації ухвалених рішень;

5) функція контролю, яка забезпечує можливість територіальної громади контролювати процеси розробки, прийняття та реалізації органами влади управлінських рішень [11].

Отже, дослідивши різноманітні інтерпретації місцевого самоврядування та його місце в системі публічної влади, на нашу думку, найбільш вдало його можна тлумачити таким чином: місцеве самоврядування – це інститут локальної демократії, що надає право місцевим органам здійснювати владу в інтересах громади та за її безпосередньої участі. Інституціональний характер місцевого самоврядування обумовлений тією обставиною, що воно виникло внаслідок історичного розвитку відносин громадянського суспільства й держави на основі ускладнення політичних, економічних, соціальних потреб суспільства та є необхідним атрибутом будь-якого демократичного ладу, також одночасно є одним із найважливіших принципів організації і функціонування влади в суспільстві та державі.

Зазвичай визначення поняття місцевого самоврядування та його місце в системі публічної влади, багато в чому обумовлено мірою розвитку демократії та політичною і економічною ситуацією в державі. Хоча в Конституції України закладені основи місцевого самоврядування, ратифіковано Європейську Хартію місцевого самоврядування, але ця інституція через надмірну подрібненість та надзвичайно слабку фінансову базу територіальних громад не в змозі виконувати свої повноваження та головне призначення – надавати мешканцям територіальних громад якісних та доступних публічних послуг. З метою побудови ефективної моделі територіальної організації та реалізації положень Європейської хартії місцевого самоврядування Верховною Радою 31 серпня 2015 р. був попередньо схвалений проект закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади), хоча в суспільстві та серед експертів він викликав неоднозначні оцінки, зокрема й стосовно загроз національній безпеці.

Використана література:

1. Качур В. О. Велика хартія вольностей та її вплив на формування фундаментальних цінностей європейської правової культури [Електронний ресурс] / В. О. Качур. – 2015. – Режим доступу до ресурсу: http://www.pap.in.ua/5_2015/9.pdf. Назва з екрана.

2. Шпак Ю. А. Досвід місцевого самоврядування у Великобританії [Текст] / Ю. А. Шпак // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. – 2014. – № 10. – С. 82–84.

3. Євдокімова М. О. Історичні корені місцевого самоврядування [Електронний ресурс] / М. О. Євдокімова. – 2015. – Режим доступу до ресурсу: <http://global-national.in.ua/archive/7-2015/144.pdf>. – Назва з екрана.

4. Костенок І. Західні моделі місцевого самоврядування: перспективи та обмеження культурних трансферів [Текст] / І. Костенок // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2013. – С. 296–306.
5. Самойленко Л. Я. Розвиток місцевого самоврядування в умовах саморозгортання демократії як головний концепт дослідження [Текст] / Л. Я. Самойленко. // Економіка та держава. – 2009. – № 10. – С. 96–98.
6. Боярська З. І. Європейська хартія місцевого самоврядування-основа ефективності прийняття управлінських рішень в органах місцевого управління і самоврядування [Електронний ресурс] / З. І. Боярська. – 2010. – Режим доступу до ресурсу: [file:///C:/Users/User/Downloads/Npnau_2010_3_6%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/User/Downloads/Npnau_2010_3_6%20(1).pdf). – Назва з екрану.
7. Велихов Л. А. Основы городского хозяйства: Общее учение о городе, его управлении, финансах и методах хозяйства [Текст] / Л. А. Велихов. – М.: «Наука», 1996. – 480 с.
8. Всесвітня Декларація місцевого самоврядування [Текст] // Місцеве та регіональне самоврядування України. – 1994. – Вип. 1-2 (6-7). – С. 65–69.
9. Європейська хартія місцевого самоврядування / Страсбург, 15 жовтня 1985 р.: Хартію ратифіковано Законом № 452/97-ВР від 15.07.1997 [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994_036. – Назва з екрана.
10. Хріпливець Д. Є. Сутність місцевого самоврядування та його територіальної організації [Електронний ресурс] / Д. Є. Хріпливець. – 2008. – Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2008-2/doc/2/19.pdf>. – Назва з екрана.
11. Лиска О. Г. Участь територіальної громади в місцевому самоврядуванні / О. Г. Лиска // Державне будівництво [Електронний ресурс]. – 2008. – № 1. – Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/DeBu/2008-1/doc/2/19.pdf>. – Назва з екрана.

Бровко О. В. *Понятие и политическая значимость института местного самоуправления в системе публичной власти*

В статье исследуются разнообразные интерпретации понятия местного самоуправления, в том числе изменения его толкования с течением времени. Акцентируется внимание на управленческом (властном) аспекте местного самоуправления через определения органов местного самоуправления в системе публичной власти, его специфические черты и функций. Дается характеристика общественного аспекта местного самоуправления через определение функций общественного участия в делах местного значения.

Ключевые слова: местное самоуправление, публичная власть, управленческий аспект, общественный аспект

Brovko O. *Concept and Political Importance of the Institute of Local Self-Government in the System of Public Authority*

The article investigates the varied interpretation of the concept of local government, including changes of its interpretation in different times. Attention is focused on power aspect of local self-government by determining the place of local self-government in the system of public power, its specific features and functions. Description of public aspect of local self-government is given through determination of functions of the public participating in the local affairs.

Keywords: local self-government, public authority, administrative power aspect, public aspect