

України. — Офіц. вид. — К. : Парламентське видавництво, 2006. — 40с. — (Серія «Закони України»). 9. Закон України про свободу совісті та релігійні організації (за станом на 1 грудня 1999 р.) / Верховна Рада України. — Офіц. вид. — К. : Парламентське вид-во, 1999. — 19с. — (Закони України). 10. Закон України «Про видавничу справу»: За станом на 20 березня 2004р. Закон від 05.06.1997 № 318/97-ВР / Верховна Рада України. — Офіц. вид. — К. : Парламентське видавництво, 2004. — 20с. — (Серія «Закони України»). 11. Закон України «Про телебачення і радіомовлення»: за станом на 12 верес. 2008 р. / Верховна Рада України. — Офіц. вид. — К. : Парламентське видавництво, 2008. — 54с. — (Серія «Закони України»). 12. Рамкова конвенція про захист національних меншин Страсбург, 1 лютого 1995 року // Офіційний вісник України від 02.01.2004 - 2003 р., № 51, том 1, стор. 13, стаття 2644. 13. Європейська хартія регіональних мов або мов меншин, Страсбург, 5 листопада 1992 року: ETS/148. — К. : Фенікс, 2004. — 22с. 14. Постанова Про затвердження Комплексних заходів щодо розвитку культур національних меншин України на період до 2001 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.uazakon.com/document/spart61/inx61738.htm>. 15. Постанова Кабінету Міністрів України „Задоволення освітніх та культурних потреб національних меншин України, створення належних умов для відродження, збереження і всебічного розвитку етнічних спільнот, їх національно-культурних традицій” [Електронний ресурс]. — Режим доступу: www.rada.gov.ua. 16. Постанова Кабінету Міністрів України Про обрання мови навчання [Електронний ресурс]. — Режим доступу: www.rada.gov.ua. 17. Указ Президента України “Про День української писемності і мови” [Електронний ресурс]. — Режим доступу: www.rada.gov.ua. 18. Програма “Відродження, розвиток та збереження етнокультурної самобутності національних меншин” [Електронний ресурс]. — Режим доступу: www.rada.gov.ua

Т. Личко

РЕФОРМУВАННЯ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ З СТРУКТУРАМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Перехід від авторитарно-тоталітарного суспільства до громадянського, від централізованої адміністративно-командної системи управління до демократичної, що відбувається в Україні, супроводжується процесом конституювання місцевого самоврядування. Здійснення цього процесу видається неможливим без визначення та вивчення конституційних засад місцевого самоврядування. Адже становлення місцевого самоврядування в Україні передбачає розробку сучасних концепцій місцевого самоврядування, їх впровадження в життя, а також наукове осмислення

існуючої моделі місцевого самоврядування. Конституційно-правові засади місцевого самоврядування є концентрованим виразом основних ідей та положень конституційної моделі місцевого самоврядування; відтак вони характеризуються внутрішньою збалансованістю, несуперечністю, інтегрованістю та становлять єдину систему [1, с. 168].

Реформа управління державою є одним з нагальних питань. Це було зрозуміло ще від часу проголошення незалежності. В Україні повноваження органів самоврядування залишаються таким як у 1935 році, коли ця система була заснована. Ратифікувавши ще в 1997 році Європейську хартію про місцеве самоврядування, Україна з розширення прав місцевих громад [2].

Згідно із принципом поділу влади всі три її гілки мають бути незалежними одна від одної. Зосередження влади в одному органі державної влади чи в одній особі може призвести до узурпації влади. Однак, по суті, можна говорити лише про відносну незалежність тільки судової влади, оскільки виконавча влада виконує політичну волю (закони), прийняту Парламентом [3]. Конституцією України також визначено, що державна влада здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу і судову [4].

На сучасному етапі історія поділу влади тісно пов'язана з етапами становлення політичної системи України.

У новітній історії науковці виділяють декілька етапів зміни системи організації влади, а саме [5, с. 47]:

- перебудову або руйнацію партійно-олігархічного керівництва;
- законодавчого наближення до сучасних форм організації влади, декларованого проголошення суверенітету, запровадження принципів політичної демократії;
- державотворення, розбудова державного механізму в умовах проголошення й утвердження незалежності України;
- дезорганізація влади й управління, як наслідок політичного протистояння, політичної та економічної кризи у суспільстві.

V. Кампо пропонує таку систематизацію політичних систем в Україні [6]:

Модель національного відродження. З проголошенням Незалежності в Україні починає формуватися національна модель політичної системи. При цьому комуністична партія була заборонена, а її фракція у Верховній Раді України і скликання припинила своє існування. Тим не менш національно-демократичні партії та громадські організації, які фактично прийшли до влади, не змогли заповнити політичний вакуум, який утворився після заборони компартії, і політична влада поступово перейшла до державного апарату.

Традиційна національна модель. У другій половині 1990-х рр. відбулась консолідація державної бюрократії (номенклатури) та її політичних партій і громадських організацій на ґрунті ідей незалежності України. В результаті в Україні сформувалась традиційна національна модель політичної системи, ідеологічною основою якої стала філософія українського народництва.

Також він зазначає, що при цій моделі політичної системи — в силу того,

що різні частини номенклатури користуються певною самостійністю, — існують певні елементи політичної свободи, розподілу влади, верховенства права тощо. Але на початку ХХІ ст. дана модель фактично вичерпала себе і зараз гальмує розвиток економіки (особливо підприємництва), освіти, культури, інших галузей матеріального і духовного розвитку суспільства. Тому її реформування — це питання часу [7].

О.О. Даниляк пропонує розглядати такі етапи становлення політичної системи України[8]:

Першим її етапом можна вважати період з 1990 по 1991 р., коли відбулося юридичне закріплення державності України та формування нових органів влади.

Другим етапом формування основ політичної системи України можна вважати період з грудня 1991 по липень 1994 рр., для якого характерним було значне загострення кризи влади. Навіть підписання конституційного договору не привело до політичної стабільності. Весь цей час відбувалося “перетягування” владних повноважень між Президентом, урядом та парламентом, хоча Президент і був главою державної виконавчої влади.

Третій етап становлення політичної системи - затвердження Конституції України. У результаті багатьох компромісів між Президентом і Парламентом відбувається утвердження принципово нової системи розподілу владних повноважень. З прийняттям Конституції України вважали вирішеною проблему співвідношення повно важень законодавчої, виконавчої та судової влад, яка завжди залишається актуальною для державного управління. Але виходячи із політичної ситуації, що склалася після прийняття Конституції, чітко простежується, що, користуючись саме законодавчою неврегульованістю та відсутністю політичної волі, проходять окремі процеси “самовстановлення” владних повноважень органами влади.

На законодавчому рівні закладено низку конфліктів між органами державної влади й органами місцевого самоврядування. До 80% повноважень місцевого самоврядування дублюється повноваженнями місцевих державних адміністрацій. Місцеві державні адміністрації, з одного боку, формуються згори, а з іншого – виконують делеговані законом функції виконавчих органів відповідних рад [9].

В українській науці питання про моделі місцевого самоврядування розглядалось переважно крізь призму конституційної та національної моделі [10]. Але сьогодні важливо проаналізувати еволюцію місцевого самоврядування під кутом розвитку політичної системи, оскільки тільки через виявлення впливу останньої можна більш-менш точно спрогнозувати і розвиток інституту самоврядування [11].

О. Іщенко наголошує, що реформування органів влади має проводитись дуже виважено, бо в іншому випадку це може стимулювати процеси руйнації конституційної системи здійснення влади у державі, створити суттєві перепони для забезпечення додержання прав і свобод громадян незалежно від їх місця проживання. Тому неприпустимим є протиставлення державної влади та місцевого самоврядування. Джерелом державної влади і місцевого

самоврядування є народ. Саме на задоволення потреб конкретної людини їх органи і мають працювати. І завдання полягає в тому, щоб забезпечити їх ефективну взаємодію і повну відповідальність за виконання наданих їм повноважень [12, с. 6].

Система конституційно-правових засад місцевого самоврядування, яка склалася в Україні на сьогодні, визначена Конституцією, Європейською Хартією Місцевого Самоврядування та Законом «Про місцеве самоврядування в Україні». Вона покликана забезпечити функціонування дієздатного, ефективного місцевого самоврядування. Одночасно стан місцевого та регіонального розвитку в Україні характеризується слабким матеріальним, фінансовим, кадровим та іншими ресурсним забезпеченням [13, с. 261].

Як зазначає В. Кампо [14] з прийняттям законів про місцеве самоврядування 1997 р. та про місцеві державні адміністрації 1999 р. проблеми законодавчого розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування і місцевими державними адміністраціями у значній мірі вирішені.

Однак для органів місцевого самоврядування особливе значення мають проблеми законодавчого розмежування повноважень в їх системі. Зокрема, між сільськими, селищними і міськими радами та сільськими, селищними і міськими головами [15], а вони на жаль й досі залишаються неврегульованими. Слід зазначити, що через відсутність законодавчого врегулювання статусу територіальної громади в Україні, не можливо чітко розмежувати повноваження у системі органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

В свою чергу В. Лаврик звертає увагу на те, що відразу після прийняття Конституції України до парламенту було внесено 2 проекти: Закону «Про органи місцевого самоврядування» (від фракції комуністів) та Закону «Про засади місцевого самоврядування» (підготовлений експертами Асоціації міст України та Фонду сприяння місцевому самоврядуванню України). Верховна Рада України прийняла рішення щодо створення тимчасової спеціальної комісії, яка на основі зазначених проектів підготувала один. Як наслідок, прийнятий закон є суперечливим, оскільки це фактично Закон про органи місцевого самоврядування з невеликим вкрапленнями загальних положень щодо принципів та системи місцевого самоврядування, а не Закон «Про місцеве самоврядування» взагалі. Цей Закон не регулює багатьох важливих питань організації і функціонування місцевого самоврядування або регулює їх таким чином, що це є кроком назад від положень Конституції України, не відповідає її духу, ідеям [16, с. 274-275].

Слід відзначити, що крім базового закону «Про місцеве самоврядування в Україні» проблем місцевого самоврядування торкаються ще більше 100 законів. Тут і закони «Про статус депутатів місцевих рад», «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» (до речі, нові варіанти цих законів також знаходяться на обговоренні і розгляді), тут і галузеве законодавство щодо освіти, охорони здоров'я тощо. Окремо слід відзначити ухвалений вже в цьому році «Бюджетний кодекс України», який

став суттєвим кроком в наближенні реального місцевого самоврядування до конституційної моделі і до відповідності принципам фінансової достатності та автономії, що містяться в Європейській Хартії Місцевого Самоврядування. Ця Хартія після ратифікації Верховною Радою у 1997 році відповідно до статті 9 Конституції України набула статусу Закону України і є однією із найважливіших правових підвалин існування місцевого самоврядування в Україні [17]. В свою чергу В. Кампо зазначає, що перехід місцевого самоврядування в Україні до європейської моделі відбувається інакше ніж у країнах Центральної і Східної Європи. Там після ліквідації тоталітарної системи місцеве самоврядування розвивається відповідно до його консервативної моделі.

Тоді як в Україні місцеве самоврядування до переходу до консервативної моделі було змушено в силу історичних обставин пройти ще додаткові три моделі – радянську, національного відродження та традиційну національну модель місцевого самоврядування. Ці моделі ще можна назвати перехідними. Отже, Україна внесла своїм досвідом розбудови місцевого самоврядування певний вклад у розуміння політичних моделей трансформації місцевого самоврядування. Це у свою чергу вимагає обґрунтування змін в європейській класифікації політичних моделей місцевого самоврядування [18]: По-перше, український досвід формування неокласичних, перехідних моделей місцевого самоврядування засвідчив можливість поєднання елементів старої радянської та нової національної моделі самоврядування. По-друге, в Україні відбувається процес трансформації нової муніципальної системи з чіткою політичною орієнтацією на класичні європейські моделі. По-третє, існують певні фактичні труднощі із запровадженням європейської моделі місцевого самоврядування в Україні. Це пов'язано, наприклад, з порівняно низькою оплатою праці, насамперед, керівників органів місцевого самоврядування [19], не розмежованістю об'єктів державної і комунальної власності, недостатнім рівнем муніципальної культури громадян тощо.

Таким чином, при реформуванні політичної системи України, а також місцевого самоврядування необхідно враховувати історичні моделі розвитку цієї системи. А також розуміти історичні межі застосування тих чи інших європейських моделей політичної системи та місцевого самоврядування.

Також автор вважає за доцільне більш детально дослідити питання другого етапу Конституційної реформи в Україні, який було започатковано в 2004 р., де основні зміни, стосуються місцевої влади - ліквідовуються районні державні адміністрації, змінюються функції обласних адміністрацій, у яких залишається контроль за додержанням Конституції, законів, актів Президента і Кабінету Міністрів органами виконавчої влади.

Всі основні функції нинішніх адміністрацій передаються виконкомом рад. Передбачається створення для цього фінансових, матеріальних, майнових, організаційних, кадрових та інших можливостей. Іншими словами, вся влада на місцях повинна передаватися представницьким органам, а не державним адміністраціям.

Автори проекту, пропонують уніфікувати порядок обрання голів рад

різного рівня та їх виконкомів, зокрема, обирати мерів міст, сіл та селищ радою, а не виборцями.

Проте, за результатами конституційної реформи більшості цих цілей досягти не вдалось. Дуалізм виконавчої влади фактично зберігся, причому – у більш спотвореному вигляді, ніж той який виник в результаті прийняття Конституції 1996 року. Якщо до конституційної реформи основну відповідальність за результати діяльності Кабінету Міністрів можна було покласти на главу держави, який призначав на посади членів уряду і мав право за власним розсудом припиняти їх повноваження, створювати, реорганізовувати та ліквідувати центральні органи виконавчої влади, спрямовувати діяльність Кабінету Міністрів, скасовувати акти уряду тощо, то за результатами конституційної реформи суб'єктів відповідальності за результати впровадження державної політики стало неможливо ідентифікувати. Формально уряд став вищим органом в системі органів виконавчої влади, на практиці ж він не отримав достатніх повноважень для реалізації власного курсу, зокрема – права призначати та звільняти з посад голів місцевих державних адміністрацій. Президент продовжує активно впливати на діяльність Кабінету Міністрів через Раду національної безпеки і оборони, міністрів оборони та закордонних справ, право внесення кандидатур яких закріплено за главою держави, шляхом реалізації права зупиняти дію актів Кабінету Міністрів тощо. За існуючого механізму розмежування повноважень між урядом та главою держави, уряд завжди може перекласти відповідальність на главу держави і парламент, а глава держави – на парламент і уряд. Відповідно, ключове завдання конституційної реформи досягнуто не було [20].

Також слід зазначити, що не було досягнуто й інших цілей конституційної реформи. Проект Закону „Про внесення змін до Конституції України” № 3207-1, який передбачав реформування адміністративно-територіального устрою та системи місцевого самоврядування після тривалого розгляду в Конституційному Суді України так і не був схвалений парламентом. Практика міжфракційних переходів, припинити яку мало впровадження імперативного мандату, не припинилась (хоча кількість і частота змін фракцій народними депутатами все ж зменшилась).

В. Кампо, говорить, що для реалізації європейської моделі політичної системи в Україні необхідно внести певні зміни до Конституції України, які б дозволили перейти від президентсько-парламентської форми правління до парламентсько-президентської [21], але, нажаль, вони розходяться у позиціях щодо подальшого розвитку взаємовідносин владних структур України.

До того ж, ситуація ускладнюється і тим, що сам процес напрацювання змісту конституційних змін відбувається в напівзакритому для суспільства режимі, громадськість та наукові кола фактично відсторонено від процесу напрацювання змін до Основного Закону. Натомість ключову роль у перегляді чинної Конституції відіграють політики, особисті амбіції яких навряд чи сприятимуть напрацюванню такого варіанту Основного Закону, який задовольнятиме потреби і запити суспільства.

Таким чином, при реформуванні політичної системи України, а також місцевого самоврядування, сучасним політикам необхідно враховувати історичні моделі розвитку цієї системи. А також розуміти історичні межі застосування тих чи інших європейських моделей політичної системи та місцевого самоврядування.

1. Бориславська О.М. Поєднання форм безпосередньої і представницької демократії у здійсненні місцевого самоврядування в Україні // Вісник Львівського національного університету. - Серія юрид.- 2003. - Випуск 38. - С.168-173. 2. Б. Петренко Багатогранність адміністративної реформи // Суспільство. – 28 квітня 2005 р. 3. О.О. Даниляк Принцип поділу влади: досвід України// Державне управління. Теорія та практика. – 2005 р. – № 2. // <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/Dutp/2005-2/txts/pol-prav/05doovdu.pdf> 4. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. // Відом. Верховної Ради України. - 1996. - № 30. - Ст.141. 5. Лазор О.Д. Основи місцевого самоврядування: Навчальний посібник. 3-е видання доповнене і перероблене. – Київ : Центр навчальної літератури, 2003. – 432 с. 6. В. Кампо Ресурси місцевого самоврядування: політичні моделі і методологічні проблеми розвитку самоврядування в контексті політико-правових реформ України//Інноваційні механізми місцевого та регіонального розвитку. - К.: Атіка-Н, 2003. – С. 224-235 7. О.О. Даниляк Принцип поділу влади: досвід України// Державне управління. Теорія та практика. – 2005 р. – № 2. // <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/Dutp/2005-2/txts/pol-prav/05doovdu.pdf> 8. Г. Нікощ, І. Пресняков, В. Чумак Реформа місцевого самоврядування в Україні. Звіт про результати публічних консультацій. – ТОВ “ХІК”. – 2008 р. 9. Наприклад, див.: Кампо В.М. Місцеве самоврядування в Україні. – К.: Ін Юре, 1997. – С. 3; Дробуш І.В. Функції представницьких органів місцевого самоврядування в Україні. Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук. – К., 2002. – С. 8. 10. Кампо В.М. Політичні моделі місцевого самоврядування: європейський та український досвід. – У зб. Муніципальний рух: новий етап розвитку: Матеріали УП Всеукр. муніципал. слухань “Муніципал. рух в Україні – 10 років розвитку” (6-8 вересня 2001 р., м. Бердянськ) / За заг. ред. М. Пухтинського. – К.: Логос2002. – С. 359-364. 11. Іщенко О. Предыдущее словоАктуальні питання розвитку місцевого самоврядуванняСледующее слово на сучасному етапі // Вісн. Укр. Акад. держ. управління при Президентові України. - 2003. - № 2. - С.5 - 10. 12. С.Кузьменко. Деякі аспекти законодавчого забезпечення місцевого самоврядування в Україні // Місцеве самоврядування: пошуки та здобутки. Збірник матеріалів та документів / За ред. М.Пухтинського, О.Власенка. – К.: Атіка, 2007. – С. 261-263. 13. В. Кампо. Політико-правові проблеми розмежування повноважень в українській системі органів місцевої влади// Сучасні проблеми місцевого самоврядування в контексті адміністративної реформи та регіональної політики.— К.: Логос, 2001. – 147 с. 14. Куйбіда В.С. Конституційно-правові основи самоврядування в містах обласного значення. Автореферат дисертації на здобуття наукового

ступеня кандидата юридичних наук. – Харків, 2001. – С. 12. **15.** В.Лаврик. Проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні // Проблеми трансформації територіальної організації влади. Збірник матеріалів та документів / Науковий редактор: М.Пухтинський. – К.: Атіка, 2005. – С. 273-280 **16.** В. Рубцов До аналізу пропозицій щодо розвитку законодавства про місцеве самоврядування. 06.02.2003, 08:08 // <http://www.lawyer.org.ua/?w=r&i=5&d=243> **17.** Кампо В.М. Політичні моделі місцевого самоврядування: європейський та український досвід. – У зб. Муніципальний рух: новий етап розвитку: Матеріали УІ Всеукр. муніципал. слухань “Муніципал. рух в Україні – 10 років розвитку” (6-8 вересня 2001 р., м. Бердянськ) / За заг. ред. М. Пухтинського. – К.: Логос2002. – С. 359-364. **18.** Наприклад, в країнах Центральної і Східної Європи оплата праці керівників органів місцевого самоврядування у десятки разів перевищує відповідну оплату в Україні. Мери деяких центральноєвропейських міст отримують 4-6 тис. дол. США у місяць, тоді як міські голови рівновеликих міст в Україні – 800-1000 грн. Про дешеве управління, наприклад, див.: Кривко М. Чи ефективне дешеве управління? // Урядовий кур’єр, 19 листопада 2002 р. №215. – С. 7. **19.** Конституційна реформа та консолідована демократія: роль громадянського суспільства, влади та опозиції Матеріали до конференції. - Лабораторія законодавчих ініціатив. – Київ. – 2008 р. **20.** Кампо В.М. Політичні моделі місцевого самоврядування: європейський та український досвід. – У зб. Муніципальний рух: новий етап розвитку: Матеріали УІ Всеукр. муніципал. слухань “Муніципал. рух в Україні – 10 років розвитку” (6-8 вересня 2001 р., м. Бердянськ) / За заг. ред. М. Пухтинського. – К.: Логос, 2002. – С. 359-364.

В. Недбай

ІНТЕРНЕТ ЯК НОВА ТЕХНОЛОГІЯ ПЕРЕДАЧІ ІНФОРМАЦІЇ

XX століття стало поштовхом для створення нових форм комунікації. Останню в цьому процесі стадію визначають як дигіталізацію шляхів передачі інформації. Важливу роль при цьому відіграє Інтернет. Актуальність статті визначається тим, що з одного боку, можна говорити про виникнення нового інформаційного засобу, з іншого боку - про початок інтеграційного процесу різних сфер і систем масової інформації, суттєве збільшення кількості комп'ютерів, телекомунікацій і класичних систем масової інформації. При цьому мережна комунікація стає інноваційною ланкою.

У сучасному глобалізованому світі та медіа-культурі, які, не в останню чергу, перетворюються за допомогою Інтернету, існує стратегічна потреба в проведенні досліджень Інтернету як нового засобу масової комунікації. У науковій літературі Інтернет визначається як «особливе технологічне середовище, що дозволяє використовувати всі існуючі раніше символічні системи й забезпечує доступ до будь-якої інформації, яку можна зафіксувати з їхньою допомогою... він прагне скасувати будь-яку своєрідність. Інтернет