наук. розробка / С. М. Серьогін, І. В. Письменний ; за заг. ред. Т. О. Савостенко. – К. : НАДУ, 2008. – 52 с.

16. Сурмін Ю. П. Майстерня вченого: підручник для науковця / Юрій Сурмін. – К. : Навчально-методичний центр «Консорціум з удосконалення менеджмент-освіти в Україні», 2006. – 302 с.

17. Тертишна О. А. Використання конструктивного ресурсу конфлікту в системі державної служби України : автореф. дис… канд. наук з держ. упр. : 25.00.03 / Тертишна Олена Анатоліївна ; ДРІДУ НАДУ при Президентові України. – Д., 2010. – 20 с.

18. Тимофієв В. Г. Управління конфліктами в діяльності державних службовців : автореф. дис… канд. наук з держ. упр. : 25.00.03 / Тимофієв Василь Геннадійович ; ДРІДУ НАДУ при Президентові України. – Д., 2006. – 20 с.

19. Федчун Н. О. Конфлікти в діяльності органів місцевого самоврядування: причини, шляхи розвязання та прогнозування : автореф. дис… канд. наук з держ. упр. : 25.00.04 / Федчун Ніна Олексіївна ; НАДУ при Президентові України. – К., 2009. – 20 с.

20. Шумовська К. Е. Методологія дослідження місцевого самоврядування / К. Е. Шумовська // Державне управління: удосконалення та розвиток. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.dy.nayka.com.ua/index.php?operation=1&iid=384.

УДК 352:323.1

Інна Граматик

МЕХАНІЗМИ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В СФЕРІ РЕАЛІЗАЦІЇ ЕТНОНАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

У статті досліджуються основи взаємодії органів місцевого самоврядування та громадянського суспільства щодо реалізації етнонаціональної політики. Особлива увага приділяється нормативно-правовому забезпеченню, аналізу форм та сучасному стану взаємовідносин. Запропоновано низку заходів, реалізація яких сприятиме удосконаленню розвитку взаємовідносин органів місцевого самоврядування з громадянським суспільством щодо реалізації етнополітики.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, громадянське суспільство, етнонаціональна політика.*

Постановка проблеми

Прийняття Україною курсу на реформування спонукає до пошуку оптимального варіанта відносин органів місцевого самоврядування з громадянським суспільством щодо реалізації політики, зокрема етнонаціональної, яка б цілком відповідала сучасним вимогам суспільного життя, світовим та європейським стандартам, була спрямована на забезпечення прав, свобод і законних інтересів людини.

Враховуючи комплексний характер теми, ми підійшли до розгляду її комплексно відносно реалізації етнополітики на партнерських засадах взаємодії органів місцевого самоврядування та громадянського суспільства.

© Граматик І.В., 2012.

Мета

Метою статті є дослідження основ взаємодії органів місцевого самоврядування та громадянського суспільства щодо реалізації етнонаціональної політики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Питанням розвитку місцевого самоврядування займалися В. Б. Авер'янов, В. Д. Бакуменко, М. А. Баймуратов, О. Д. Лазор, П. І. Надолішний, Е. В. Мамонтова, М. О. Пухтинський.

Етнонаціональна пролематика розглядалася в роботах В. Б. Авер'янова, О. В. Антонюка, О. М. Куца, Ю. О. Куца, П. І. Надолішнього, Ю. І. Римаренка, В. В. Голуб та інш.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

Дослідженню участі громадян у вирішенні місцевих питань присвячено праці Е. А. Гансової, С. О. Кириченко, А. Ф. Колодій, А. С. Крупника, О. П. Якубовського та інших науковців. Але, на нашу думку, питання щодо реалізації етнонаціональної політики органами місцевого самоврядування та громадянського суспільства потребує більш детального дослідження.

На сьогодні в місцевому самоврядуванні існує багато проблем, які потребують негайного вирішення, проте, в даному дослідженні ми маємо за мету розглянути проблему участі населення у вирішенні питань місцевого значення через територіальні громади та інституції громадянського суспільства тощо.

Виклад основного матеріалу

Одним з найважливіших надбань України за часи незалежності є прагнення спрямування державної етнонаціональної політики на досягнення злагоди та підтримки добрих взаємин у суспільстві, особливо в такій непростій сфері, як міжетнічні стосунки. Проведення політики толерантності та врахування усіх інтересів, потреб, сподівань населення на всебічну підтримку з боку влади вимагають від управлінців та науковців все більших напрацювань, особливо в напрямі підтримки досягнень в сфері етнонаціональних взаємовідносин, усталеній практиці толерантності, демократії та врахуванні потреб.

Місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України [8]. Отже, ст. 140 Конституції України дає підстави вважати, що основні напрямки державної політики визначаються актами вищих органів державної влади, відповідно до яких політика реалізується на місцях конкретними рішеннями в межах повноважень органів місцевого самоврядування тощо.

Основними міжнародними документами, які визначають принципи та зобов'язання держав щодо забезпечення ефективного захисту національних меншин та прав і свобод осіб, що належать до цих меншин, ратифікованими Верховною Радою України, є Міжнародний пакт Організації Об'єднаних Націй про громадянські і політичні права (1966 р.), Конвенція Ради Європи про захист прав і основоположних свобод та відповідні протоколи до неї (1950 р.), Рамкова конвенція про захист національних меншин (1995 р.) та Європейська хартія регіональних мов або мов меншин (1992 р.). Всі ці документи передбачають необхідність враховувати при прийнятті рішень на місцевому рівні специфічну етнонаціональну ситуацію в кожному окремо взятому регіоні або населеному пункті в залежності від структури населення.

Базові принципи гарантій прав національних меншин в Україні закріплені Конституцією України, в тому числі через здійснення територіальними громадами права на самоврядування. Відповідно до статей 10, 11, 24 та 53 Конституції України, в Україні гарантуються:

- вільний розвиток, використання і захист російської та інших мов національних меншин;
- сприяння розвитку етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності всіх національних меншин;
- недопущення дискримінації за будь-якою ознакою, в тому числі за мовною та етнічним походженням;
- навчання рідною мовою, а також можливість вивчати рідну мову в державних і комунальних закладах або через національно-культурні товариства [8].

Особливо важливе значення у сфері забезпечення прав національних меншин є наголошення в ст. 1 Закону України «Про національні меншини в Україні» про невід'ємність прав національних меншин від загальновизнаних прав людини [4].

На нашу думку, необхідною умовою реалізації етнонаціональної політики має розвиток громадянського суспільства в Україні. Саме через інституалізацію суспільного життя можливі сприятливі перетворення та задоволення потреб (зокрема національних меншин), забезпечення яких вимагає сумісних організованих дій.

Українська державна політика сприяння розвитку громадянського суспільства спрямована на утвердження та забезпечення прав і свобод людини, гарантії яких закріплені у фундаментальних міжнародних документах, насамперед Загальній декларації прав людини (1948 р.), Міжнародному пакті про громадянські та політичні права (1966 р.), Міжнародному пакті про економічні, соціальні та культурні права (1966 р.), Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (1998 р.), інших міжнародних документах у цій сфері [12].

Відповідно до ст. 36 Конституції України, громадяни України мають право на вільне об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав та свобод і задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів [8].

Згідно з Законом України «Про об'єднання громадян» [5], об'єднанням громадян є добровільне громадське формування, створене на основі єдності інтересів для спільної реалізації громадянами своїх прав та свобод, задоволення та захисту своїх соціальних, економічних, творчих, вікових, національно-культурних, спортивних та інших спільних інтересів.

Протягом двадцяти років в Україні створювалася законодавча база, спрямована на сприяння формуванню та розвитку інститутів громадянського суспільства в різних сферах життя.

У 2010–2012 роки значна увага приділяється розвитку громадянського суспільства в Україні. Прийнято Закони України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» (2010 р.), «Про доступ до публічної інформації» (2011 р.), «Про безоплатну правову допомогу» (2011 р.), внесено зміни до Закону України «Про інформацію» (2012 р.). Цими актами визначено, зокрема, засади внутрішньої політики України у сферах розбудови державності, формування інститутів громадянського суспільства, порядок забезпечення права кожного на доступ до інформації суб'єктів владних повноважень, державні гарантії щодо надання безоплатної правової допомоги.

Кабінетом Міністрів України 3 листопада 2010 року видано постанову № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», якою затверджено Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики [10].

Відповідно до Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні, затвердженої Указом Президента України від 24 березня 2012 року № 212/2012, державна політика сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні має бути спрямована на використання можливостей громадянського суспільства, зокрема, щодо забезпечення неконфліктних відносин в етнонаціональній, культурній та конфесійній сферах, соціального міжсекторального партнерства між владою, бізнесом та інститутами громадянського суспільства, створення умов для безпосереднього залучення до підготовки управлінських рішень зацікавлених суспільних груп, що сприятиме забезпеченню в державі суспільної злагоди, соціального миру, сталого розвитку та стабільності [12].

Стратегією передбачено ряд заходів щодо удосконалення законодавства з метою розширення можливостей громадської участі у здійсненні місцевого самоврядування, а саме:

1) прийняття законів про місцевий референдум та про внесення змін до деяких законів України щодо участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики, вирішенні питань місцевого значення;

2) підготовка та подання законопроектів:
- про внесення змін до Закону України «Про органи самоорганізації населення» (нова редакція), в якому пропонується, зокрема, удосконалити правове регулювання процедур проведення загальних зборів (конференцій) жителів територіальної громади за місцем проживання та встановити додаткові гарантії діяльності органів самоорганізації населення;
- про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо вдосконалення механізму забезпечення гарантій залучення громадськості до прийняття рішень органами місцевого самоврядування.

Втілення в життя цих завдань потребує ґрунтовного аналізу проблем чинного законодавства, а також оцінки якості законодавчих ініціатив у цій сфері [12].

Недосконалість законодавства України в цій сфері не є єдиною перешкодою для розвитку громадянського суспільства в нашій державі. Низький рівень участі населення у суспільному житті, зумовлений несформованою громадянською культурою, проявляється, зокрема, через недовіру громадян до соціальних інститутів, політичних партій, а також і до органів влади як на загальнодержавному рівні, так і на місцевому.

Так, за даними соціологічних досліджень, кількість громадян, які не довіряють громадським організаціям, протягом тривалого часу стабільно перевищує кількість тих, хто їм довіряє. Згідно із середнім показником, за останні два роки загалом 28,4 % населення України довіряють громадським організаціям, не довіряють громадським організаціям 53,3 % населення [13].

Попри недовіру з боку громадян та складність процедур щодо створення та реєстрації громадських організацій, спостерігається парадоксальна ситуація – зростає кількість офіційно зареєстрованих об'єднань громадян порівняно з 2010 роком на 6 % та з 1996 роком у 5,4 рази, що фіксується як на рівні громадських організацій із всеукраїнським та міжнародним статусами, так і на місцевому рівні [3, с. 8].

Тенденція зростання кількості простежується і в легалізації організацій національних меншин. Так, якщо у

2007 році в Україні діяло близько 1160 організацій етнічних меншин, то станом на 1 січня 2011 року органами юстиції України зареєстровано 1458 громадських організацій національних меншин, з яких 44 мають всеукраїнський статус. Проте, за даними облдержадміністрацій, здійснюють свою статутну діяльність 1268 таких організацій [7, с. 10].

Відповідно до статутів, діяльність громадських організацій національних меншин спрямовано на задоволення соціальних, економічних, культурних, інформаційних, духовних потреб членів об`єднань. Громадські організації національних меншин досить різні за формою – асоціації, спілки, земляцтва, федерації, ради, конгреси тощо.

Основними інструментами взаємодії органів місцевого самоврядування та громадянського суспільства можна назвати наступні: консультації з громадськістю (громадські слухання), участь у спільних органах (громадські ради), проведення громадських експертиз, доступ до публічної інформації (інформаційні запити), участь у реалізації політики через конкурси соціальних проектів (так зване соціальне замовлення) тощо.

Що стосується участі у спільних органах, то на загальнонаціональному рівні в Україні діє низка дорадчих органів, а саме – Рада з питань культури національних меншин України при Міністерстві культури України, Громадська рада керівників освітніх програм Всеукраїнських громадських організацій при Міністерстві освіти і науки, молоді та спорту України.

При більшості обласних державних адміністрацій також діють ради представників громадських організацій національних меншин. Проте, на рівні місцевого самоврядування такої практики майже не існує.

З метою врахування історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей здійснення місцевого самоврядування, стаття 19 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» надає право органам місцевого самоврядування приймати статути територіальної громади, яки виступають формою нормативно-правового визначення інструментів та процедур громадської участі у прийнятті рішень [6]. Проте, тільки 11 % територіальних громад в Україні мають затверджені статути. Це означає, що жителі громад позбавлені необхідних правових механізмів участі у вирішенні місцевих питань [2, с. 17].

Оскільки не існує чітких механізмів, що забезпечують врахування в рішеннях органів місцевого самоврядування пропозицій громадських слухань, часто основною метою проведення громадських слухань, ініційованих органами місцевої влади, є не стільки прагнення до обговорення з громадськістю, скільки формальне підтвердження правомірності їхніх дій.

Основною практикою взаємодії органів місцевого самоврядування та громадських організацій національних меншин є забезпечення реалізації громадянами своїх етнокультурних прав та інтересів задля збереження і розвитку етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності шляхом проведення культурних заходів (фестивалі, форуми, семінари, виставки тощо).

Важливим здобутком співпраці громадських організацій національних меншин та органів місцевого самоврядування є заснування та функціонування культурно-освітніх центрів. В Україні діють 90 культурно-просвітницьких центрів (недільних шкіл), в яких вивчаються азербайджанська, білоруська, болгарська, вірменська, єврейська, караїмська, корейська, кримчацька, молдовська, німецька, новогрецька, польська, ромська, татарська, чеська мови, література, історія, культура, традиції згаданих народів [7, с. 11].

При цьому, необхідно зазначити, що забезпечення ефективної участі національних меншин у суспільно-політичному житті є однією з найважливіших складових підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування щодо захисту прав членів територіальної громади.

Висновки

Підсумовуючи вищеокреслене, можна зробити висновок – в Україні активно створюються підвалини взаємодії органів місцевого самоврядування з громадянським суспільством, зокрема щодо реалізації етнонаціональної політики, відповідно до якої може розвиватися громадське та культурне життя усіх етнічних спільнот. Проте нормативно-правове забезпечення потребує подальшого вдосконалення, а саме – збільшення повноважень органів місцевого самоврядування у сфері здійснення етнонаціональної політики, в діяльності яких повинні бути втілені інтереси національних меншин – членів територіальної громади.

З метою забезпечення максимального рівня задоволення потреб громадян, зокрема національних меншин, враховуючи широкі можливості органів місцевого самоврядування в сфері здійснення етнонаціональної політики. На нашу думку, ключовими напрямками щодо підвищення ефективності участі громадських організацій, зокрема й національних меншин, у виробленні місцевої політики мають бути:

- створення та сприяння роботі громадських рад та інших консультативно-дорадчих органів при органах місцевого самоврядування;
- розробка та ухвалення органами місцевого самоврядування статутів територіальних громад та визначення у них механізму залучення членів територіальних громад до вирішення питань місцевого значення;
- залучення інститутів громадянського суспільства при розробці місцевих цільових програм із забезпеченням рівних можливостей доступу до реалізації заходів у межах таких програм;
- проведення інформаційно-просвітницьких заходів щодо механізмів участі громадськості у формуванні та реалізації політики, інструментів місцевої демократії.

Література.

1. Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні: Кол. монографія / В. О. Антоненко, М. О. Баймуратов, О. В. Батанов та ін.; За ред.: В. В. Кравченка, М. О. Баймуратова, О. В. Батанова. – К.: Атіка, 2007. – 863 с.

2. Біла книга: реформування законодавчого середовища для розвитку громадянського суспільства в Україні. – К.: ПРООН, 2011. – 28 с.

3. Громадські організації в Україні у 2011 році: Статистичний бюлетень / Держкомстат України 2012 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ukrstat.gov.ua.

4. Закон України «Про національні меншини в Україні» від 25 червня 1992 року N 2494-XII // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2494-12.

5. Закон України «Про обєднання громадян» від 16 червня 1992 року N 2460-XII // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2460-12.

6. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року N 280/97-ВР // [Елек-

тронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/page5.

7. Інформаційно-аналітичні матеріали до Парламентських слухань на тему «Етнонаціональна політика України: здобутки та перспективи» / січень 2012, Київ. – 31 с.

8. Конституція України від 28 червня 1996 року // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80.

9. Куць О. М., Мадін М. П. Етнонаціональна свідомість у державотворчих процесах. – ППВ «Новое слово». Харків, 2009. – 318 с.

10. Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 року № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF.

11. Розбудова нової системи врядування в Україні: етнонаціональний аспект (Теоретико-методологічний аналіз) / Надолішній П. І. – К, Одеса: УАДУ, АстроПринт, 1999. – 301 с.

12. Указ Президента України «Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації 24 березня 2012 року» / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.president.gov.ua/documents/14621.html.

13. Чи довіряєте Ви громадським організаціям? (динаміка, 2001-2011) Соціологічне опитування Центру ім. Разумкова. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll_id=81.

УДК 352.075.1(477.74)

Сергій Зелінський

ДЕЯКІ АСПЕКТИ КОМПЛЕКСНОЇ ЕКСПЕРТИЗИ ПРОЕКТУ СТАТУТУ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ МІСТА ОДЕСИ

У статті розглянуто порядок і методику проведення комплексної експертизи проекту нормативно-правового акта «Статут територіальної громади міста Одеси». Проаналізовано підходи та інструментарій, що використовувався, їх вплив на якісні характеристики нормативно-правового акта. Показана залежність якості юридичного документу від комплексного характеру експертизи. Наголошено на доцільності проведення комплексної експертизи проектів нормативно-правових актів як засобу для виправлення «нормотворчих дефектів».

Ключові слова: *нормативно-правовий акт, проект Статуту, комплексна експертиза, управлінська ефективність, етична інфраструктура.*

Постановка проблеми

Принцип народовладдя (стаття 5 Конституції України) означає, що народ здійснює публічну владу самостійно і незалежно, виключно у своїх інтересах. Але, як свідчить практика, багато питань внутрішнього функціонування територіальних громад, діяльності органів місцевого самоврядування, їх взаємодії між собою залишаються неврегульованими законодавством. Існують значні відмінності в історичних традиціях місцевого самоврядування різних регіонів України. Усе це викликає необхідність розв'язання означених вище питань шляхом розроблення та прийняття територіальними громадами статутів як важливих юридичних засобів забезпечення життєдіяльності громад та невід'ємної частини процесу розвитку місцевого самоврядування.

Одночасно Статут з точки зору його ролі у законодавчому полі держави є надзвичайно важливим документом: з одного боку – це «мала конституція» окремо взятої одиниці самоврядності, який забезпечує регулювання першочергових компетенцій самоврядування, з другого – це складова державного впливу, оскільки норми Статуту не можуть суперечити вимогам Конституції України і законам (в частині делегованих повноважень), а з третього – це «хартія юридичної особи», оскільки орган місцевого самоврядування як юридична особа має діяти у межах відповідних правових меж.

Враховуючи важливу роль Статуту в життєдіяльності територіальної громади, проведення комплексного дослідження щодо відповідності змісту проекту Статуту законодавству України, управлінській доцільності, економічним можливостям, соціальній самоорганізації та політичній культурі територіальної громади, етичним аспектам, мовним нормам тощо надзвичайно актуально, оскільки такий підхід дає можливість всебічно розглянути, виявити та виправити «нормотворчі дефекти» ще на стадії розробки нормативно-правового акта і тим самим значно покращити його якість.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Слід зазначити, що досвід практичної підготовки та прийняття статутів територіальних громад в Україні є поки що незначним. Дослідженнями різних аспектів статутного процесу займалися такі вітчизняні науковці, як М. Баймуратов, О. Батанов, І. Козюра, М. Корніенко, В. Кравченко, А. Крупник, О. Лебединська, Н. Линник, В. Лопатинський, О. Мучник, М. Орзіх, О. Орловський, С. Саханенко, А. Ткачук,

О. Якубовський та інші. Роль статутів територіальних громад у регулюванні більшості питань їхньої життєдіяльності є провідною. Але, на жаль, законодавство України обмежується лише загальним посиланням на мету прийняття Статуту, не конкретизуючи при цьому, регламентація яких саме питань організації та функціонування місцевого самоврядування потребує врахування історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

Предметом вказаних досліджень переважно були виключно політико-правові питання, і поза увагою дослідників залишалися проблеми відповідності створюваних статутів європейським нормам місцевого самоврядування, управлінській ефективності, рівню розвитку і традиціям соціальної самоорганізації територіальних громад, економічним можливостям населених пунктів, етичним засадам управління та служби в органах місцевого самоврядування, нормам державного протоколу, церемоніалу і етикету офіційної символіки, мовним нормам тощо.

Мета

Мета даної статті – вдосконалення проекту нормативно-правового акта «Статут територіальної громади міста Одеси» відповідно до стратегічних потреб міського соціально-економічного розвитку шляхом застосування сучасної методики проведення експертизи нормативно-правових актів.

© Зелінський С.В., 2012.