

66.2 (44кр)

Ш 57

В. В. Шикеринець

**СТАНОВЛЕННЯ ТА
ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ ОРГАНІВ
МІСЦЕВОГО УПРАВЛІННЯ
В УКРАЇНІ**



Монографія

**Львівський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління
при Президентіві України**

В. В. Шикеринець

**СТАНОВЛЕННЯ ТА ТЕНДЕНЦІЇ
РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО УПРАВЛІННЯ
В УКРАЇНІ**

Монографія

За науковою редакцією доктора наук з державного управління,
професора О. Я. Лазора

НБ ПНУС



788629

**Львів
2010**

Рецензенти:

Мамонова В. В., доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри регіонального управління та місцевого самоврядування Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України;

Корецький М. Х., доктор наук з державного управління, професор, завідувачий відділу інвестиційної політики та розвитку місцевого самоврядування Ради по вивченню продуктивних сил України НАН України;

Дегтяр А. О., доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри економічної теорії та фінансів Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

Рекомендовано до друку вченою радою

Львівського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України
(протокол № 4 /32 від 28 квітня 2009 р.)

Шикеринєць В.В.

III 57 Становлення та тенденції розвитку місцевого управління в Україні [Текст] : монографія / В. В. Шикеринєць; за наук. ред. д. держ. упр. проф. О. Я. Лазора ; Львівський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. — Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2010. — 184 с. — ISBN 978-966-8687-77-8.

Подано результати історико-правового аналізу інституту місцевого управління в Україні. Досліджено питання визначення понять " місцеве управління " та " місцеве самоврядування ". Розглянуто історико-політичні аспекти поняття " місцеве управління ", охарактеризовано проблеми розвитку та функціонування місцевого управління в аспекті розвитку його основних елементів в Україні. Визначено роль і місце місцевого управління та проаналізовано його сучасний стан у структурі державного управління.

Розкрито організаційно-правові основи формування місцевої системи управління, шляхи оптимізації взаємодії органів державної влади і місцевого самоврядування.

Наведено основні тенденції та перспективи розвитку управління на місцевому рівні в Україні. Окремі положення цієї монографії мають прогностичний характер і можуть бути використані для подальшого удосконалення законодавства.

Для науковців у сфері місцевого самоврядування та державного управління, адміністративного та конституційного права, працівників органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, а також для студентів та слухачів, які навчаються за спеціальностями державного управління і правознавства

код 021.25286

УДК 352 / 353:342.553 "16-20" (477)

ББК 67.99(2) 061.2 Ук

НАУКОВА БІБЛІОТЕКА

ISBN 978-966-8687-77-8

Р №

© В. В. Шикеринєць, 2010

© О. Д. Лазор, 2010

© ЛРІДУ НАДУ, 2010

ЗМІСТ

ВСТУП 4

РОЗДІЛ 1. ІСТОРИКО-ПОЛІТИЧНІ АСПЕКТИ УПРАВЛІННЯ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ 10

1.1. Аналіз розвитку поняття " місцеве управління " 10

1.2. Становлення системи місцевого управління в Україні 31

Висновки до розділу 1 52

РОЗДІЛ 2. МІСЦЕВЕ УПРАВЛІННЯ: СУЧАСНИЙ СТАН, ХАРАКТЕРИСТИКА ТА ПОДАЛЬШІ ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ... 54

2.1. Правовий статус, функції та компетенція, особливості діяльності місцевої державної адміністрації 54

2.2. Організаційно-правовий статус, компетенція та порядок формування органів місцевого самоврядування 82

2.2.1. Становлення місцевого самоврядування в сучасний період 82

2.2.2. Шляхи розвитку системи місцевого самоврядування в Україні 91

Висновки до розділу 2 113

РОЗДІЛ 3. ШЛЯХИ ОПТИМІЗАЦІЇ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ І МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ 116

3.1. Децентралізація державного управління як складова розвитку демократичної держави 116

3.2. Зарубіжний досвід управління на місцевому рівні 145

Висновки до розділу 3 158

ВИСНОВКИ 160

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ 163

ВСТУП

Розбудова української державності за принципами демократії об'єктивно викликала необхідність переосмислення місця й ролі місцевого управління в системі громадянського суспільства, пошук оптимального варіанту моделі організації влади, яка б відповідала сучасним світовим стандартам.

Україна має чималий досвід розвитку місцевого управління. Здебільшого він набувався в умовах відсутності власної державності, регулювання нормативно-правовими актами інших держав тощо. Водночас за таких умов органи місцевого управління були чи не єдиними інституціями, у яких ті чи інші верстви населення України мали можливість брати участь у здійсненні управлінських функцій.

На сьогодні у місцевому управлінні України є багато проблем, які потребують наукового дослідження й вирішення, а саме: впровадження чіткого розподілу влади між органами місцевого управління й органами державної влади вищого рівня і передачі першим значної кількості управлінських функцій; удосконалення системи і структури органів місцевого управління; створення належної законодавчої бази, впровадження механізмів фінансової незалежності місцевого управління; активізація участі населення у вирішенні питань місцевого значення територіальними громадами та їх представницькими органами. Актуальною проблемою є необхідність здійснення наукового узагальнення історичного досвіду становлення і розвитку органів місцевого управління. Критичний аналіз історії, врахування і збереження традицій, які не втратили значення і на сьогодні, є невід'ємними складовими пошуку сучасної моделі державного управління.

Аналіз стану наукового розроблення проблеми засвідчує, що у вітчизняній науковій літературі вченими створено підґрунтя для подальшого вивчення питань місцевого управління. Вагомий внесок у дослідження цієї проблеми зробили: А. Авер'янов, Г. Атаманчук, В. Бабаєв, М. Баймуратов, В. Бакуменко, О. Батанов, В. Борденюк,

А. Коваленко, М. Корнієнко, А. Крусян, В. Куйбіда, О. Лазор, Н. Нижник, О. Оболенський, В. Погорілко, М. Пухтинський, С. Саханенко, В. Скрипничук, О. Сушинський, А. Чермерис, В. Шаповал¹ та ін.

¹ Авер'янов В. Б. Місцеві державні адміністрації / В. Б. Авер'янов // Державне управління в Україні [Текст] : навчальний посібник / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. - К.: СОМІ, 2000. - 90 с.; Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики [Текст] / В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андришко, Ю. П. Битяк та ін.; за заг. ред. В. Б. Авер'янова, НАН України; Ін-т держави і права ім. В. М. Корещького. - К.: Факт, 2003. - 82 с.; Атаманчук Г. В. Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика [Текст] / Г. В. Атаманчук; Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации. - М.: РАГС, 2002. - 266 с.; Атаманчук Г. В. Теория государственного управления [Текст] : курс лекций / Г. В. Атаманчук. - 2-е изд., доп. - М.: Омега-Д, 2004. - 573 с.; Бабаєв В. М. Управління міським господарством: теоретичні та прикладні аспекти [Текст] / В. М. Бабаєв, Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. - Х.: Магістр, 2004. - 202 с.; Баймуратов М. О. Актуальні проблеми виконання Законів України "Про місцеве самоврядування в Україні" та "Про місцеві державні адміністрації" [Текст] / М. О. Баймуратов, М. М. Клепачий, В. М. Князєв, за ред. В. В. Кравченка. - К.: Атіка, 2003. - 287 с.; Бакуменко В. Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики [Текст] / В. Д. Бакуменко; редкол. В. М. Князєв та ін.; Українська Академія державного управління при Президентові України. - К.: Вид-во УАДУ, 2000. - 324 с.; Батанов О. В. Територіальна громада - основа місцевого самоврядування в Україні [Текст] / О. В. Батанов. - К.: Інститут держави і права НАН України ім. В. М. Корещького, 2001. - 260 с.; Батанов О. В. Муніципальне право зарубіжних країн [Текст] : навчальний посібник / О. В. Батанов, В. М. Кампо, Академія муніципального управління. - К.: Знання України, 2005. - Ч. 1. - 147 с.; Коваленко А. А. Теорія і практика місцевого самоврядування в Україні [Текст] : монографія / М. І. Корнієнко. - К., 2002. - 464 с.; Корнієнко М. І. Муніципальне право України. Концептуальні та організаційно-правові питання [Текст] : навчальний посібник для студентів вищих навчальних закладів / Корнієнко М. І.; Академія правових наук України. НДІ приватного права і підприємництва. - К.: Алерта, 2005. - 143 с.; Крусян А. Р. Взаємодіяльність місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоуправління в Україні [Текст] / А. Р. Крусян. - Одеса: Юридическая литература, 2001. - 161 с.; Куйбіда В. С. Принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування [Текст] / В. С. Куйбіда, Міжрегіональна академія управління персоналом. - К., 2004. - 431 с.; Куйбіда В. С. Конституційно-правові проблеми місцевого самоврядування в Україні [Текст] / Куйбіда В. С. - Львів: Літопис, - 2001. - 375 с.; Лазор О. Д. Основи місцевого самоврядування [Текст] : навчальний посібник для студентів вищих навчальних закладів / О. Д. Лазор. - К.: Центр навчальної літератури, 2003. - 431 с.; Лазор О. Д. Місцеве управління: поняття, терміни, значення [Текст] : словник-довідник / О. Д. Лазор, О. Я. Лазор. - 2-е вид., допов. - К.: Дакор, 2004. - 335 с.; Державне управління в Україні: організаційно-правові засади [Текст] : навчальний посібник / Н. Р. Нижник, С. Д. Лубенко, П. І. Мельниченко та ін.; за ред. Н. Р. Нижник; Українська Академія державного управління при Президентові України. - К., 2002. - 163 с.; Органи державної влади в Україні: структура, функції та перспективи розвитку [Текст] / Н. Р. Нижник, С. Д. Лубенко, Н. П. Пляхотнюк та ін.; за заг. ред. Н. Р. Нижник. - Київ: Івано-Франківська, 2001. - 284 с.; Державне управління [Текст] : навчальний посібник / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Рясня, П. Ю. Турчишко, за ред. А. Мельник. - К.: Знання-Прес, 2003. - 343 с.; Погорілко В. Ф. Конституційне право України [Текст] / В. Ф. Погорілко. - К.: Наукова думка, 2003. - 732 с.; Погорілко В. Ф. Референдуми в Україні: історія та сучасність [Текст] / В. Ф. Погорілко, В. Л. Федоренко; Інститут держави і права ім. В. М. Корещького НАН України, та ін.; за ред. Ю. С. Шемчука. - К., 2000. - 246 с.; Муніципальний рух: новий етап розвитку [Текст] : матеріали VII Всеукраїнських муніципальних слухань / за ред. М. Пухтинського. - К.: Логос, 2002. - 547 с.; Саханенко С. С. Територіальна організація влади в Україні [Текст] / С. С. Саханенко. - Х.: Магістр, 2004. - 116 с.; Скрипничук В. М. Обласна рада в системі місцевого самоврядування в Україні: організація та діяльність [Текст] : монографія / В. М. Скрипничук. - К.: Видавничо-поліграфічний центр Академії муніципального управління, 2006. - 208 с.; Сушинський О. І. Місцеве самоврядування в Україні: концептуальні засади статусу та діяльності виконавчих органів [Текст] : монографія / О. І. Сушинський. - Львів: Афіша, 2001. - 176 с.; Сушинський О. І. Місцеве самоврядування: регламент представницьких органів [Текст] / О. І. Сушинський, Львівський регіональний інститут державного управління Української Академії державного управління при Президентові України. - Львів, 2002. - 75 с.; Сушинський О. І. Місцеві державні адміністрації: відносини з іншими інституціями влади [Текст] / О. І. Сушинський, Львівський регіональний інститут державного управління, Української Академії державного управління при Президентові України. - Львів, 2002. - 58 с.; Сушинський О. І. Місцеві державні адміністрації: статус у контексті публічної влади [Текст] / О. І. Сушинський, Львівський регіональний інститут державного управління Української Академії державного управління при Президентові України. - Львів, 2002. - 51 с.; Сушинський О. І. Місцеве самоврядування: регламент представницьких органів [Текст] / О. І. Сушинський, Львівський регіональний інститут державного управління Української Академії державного управління при Президентові України. - Львів, 2002. - 75 с.; Місцеве самоврядування [Текст] / за заг. ред. А. О. Чермериса. - Львів: Ліга-Прес, 2004. - Кн. 2: Організація роботи міського голови. - 1104 с.; Шаповал В. М. Конституційне право зарубіжних країн [Текст] : підручник для студентів юридичних вищих навчальних закладів і факультетів / В. М. Шаповал. - 5-е вид., стер. - К.: Артек, 2002. - 262 с.

Визначальними для комплексного дослідження були також праці В. Винниченка, М. Грушевського, Д. Дорошенка, М. Драгоманова, І. Крип'якевича, В. Солдатенка, В. Шандри² та ін. Автори у своїх дослідженнях ґрунтовно аналізують законодавчі акти із місцевого самоврядування та виконання законів органами місцевого управління.

Джерела за тематикою дослідження можна класифікувати за хронологічним принципом:

1) офіційні документи, публікації у періодичних виданнях, матеріали міжнародної комп'ютерної мережі Інтернет. Це зумовлено підвищеним суспільним інтересом до проблем місцевого управління, яке характерне для багатьох країн колишнього Радянського Союзу, для яких тема місцевого управління на сьогодні особливо актуальна. Російськомовні ресурси в Інтернеті є особливо цінними, адже серед них багато новітніх публікацій. Однак, необхідно зауважити, що джерела такого плану є нечисленними, оскільки російськомовний та україномовний Інтернет тільки починають формуватися. До того ж статті в Інтернеті досить специфічні, до їх змісту треба ставитись уважно, скрупульозно перевіряючи факти;

2) історичні документи і нормативно-правові акти; публікації, присвячені загальнотеоретичним проблемам місцевого самоврядування; матеріали, що стосуються реальних проблем упровадження в життя принципів місцевого управління.

Водночас вивчення стану наукової розробки проблеми у вітчизняних джерелах засвідчують, що більшість її складових залишається недостатньо дослідженими. Окрім того, існує потреба в узагальненні та врахуванні позитивного й негативного історичного

² Винниченко В. Відродження нації: (Історія української революції) [Текст] / Володимир Винниченко: у 4 ч. – Київ; Відень, 1920. – Ч. 1. – 348 с.; Ч. 2. – 535 с.; Грушевський М. З політичного життя старої України [Текст] / Михайло Грушевський. – К., 1918. – 175 с.; Грушевський М. Ілюстрована історія України [Текст] / Михайло Грушевський. – К.: Наукова думка, 1992. – 543 с.; Грушевський М. Історія України-Руси [Текст]: у 11 т. 12 кн. / Михайло Грушевський. – К.: Наукова думка, 1991. – Т. 1. – 379 с.; Т. 2. – 633 с.; Грушевський М. Хто такі українці і чого вони хочуть? [Текст] / Михайло Грушевський. – К.: Знання, 1991. – 240 с.; Дорошенко Д. Нарис історії України [Текст]: у 2 т. / Дмитро Дорошенко. – К.: Глобус, 1992. – Т. 1. – 232 с.; Т. 2. – 351 с.; Драгоманов М. Переднє слово (до “Громади”, 1878) // Михайло Драгоманов. Вибране [Текст]. – К., 1991. – С. 276–326; Крип'якевич І. П. Історія України [Текст] / І. П. Крип'якевич. – Львів: Світ, 1990. – 519 с.; Солдатенков В. Українська революція: історичний нарис / В. Ф. Солдатенков. – К.: Либідь, 1999. – 973 с.; Шандра В. С. Генерал-губернаторства в Україні: XIX – початок XX ст. [Текст] / В. С. Шандра; НАН України. Інститут історії України. – К., 2005. – 426 с.

досвіду стосовно організації місцевого управління, що, безумовно, є актуальним і має науково-практичне значення.

Тож, необхідно прослідкувати і науково обґрунтувати формування структури місцевого управління в Україні, зокрема середини XVII – початку XXI ст. Відповідно до цього розглянемо окреслені основні аспекти дослідження, а саме:

– проаналізуємо особливості становлення і розвитку місцевих органів управління на теренах України у визначений історичний період;

– з'ясуємо зміст понять “місцеве управління” і “місцеве самоврядування”, їх взаємозв'язки та відмінності у процесі становлення;

– визначимо місце і роль місцевого управління в політичній організації українського суспільства;

– контурно охарактеризуємо розвиток української політичної і правової думки щодо питань співвідношення державної влади та місцевого самоврядування, взаємовідносин органів місцевого управління;

– дослідимо особливості правового статусу органів управління на місцевому рівні;

– запропонуємо шляхи оптимізації взаємодії органів державної влади і місцевого самоврядування.

Процес становлення та розвитку місцевого управління в Україні, теоретичні й практичні аспекти формування органів місцевого управління на українських землях з середини XVII – до початку XXI ст., які є об'єктом і тлом монографії, і водночас гіпотезою, яка ґрунтується на припущенні, що проведення аналізу становлення місцевого управління в Україні дасть змогу розробити практичні рекомендації щодо вдосконалення його функціонування. Упровадження запропонованих теоретичних напращувань, положень, висновків та рекомендацій, отриманих у результаті дослідження, сприятиме розробленню оптимальної моделі організації та розвитку місцевого управління. Вивчення історичного аспекту місцевого управління в Україні допоможе визначити конкретні шляхи вдосконалення.

Методологічною основою у побудові дослідження є принципи об'єктивності та історизму. Складні соціально-правові процеси XVII – XXI ст. аналізувались із позицій з'ясування діалектичного зв'язку державного управління та місцевого самоврядування в різних його проявах. Для вирішення окреслених завдань були застосовані загальнонауковий (структурно-

функціональний) та історичні методи: *конкретно-пошукові* (виявлення, відбір, теоретичний аналіз, синтез, актуалізація, класифікація наукових джерел із питань функціонування органів управління у досліджуваній період); *історико-структурний* – для виявлення основних компонентів державного управління на різних етапах історичного розвитку; *хронологічний*, який дав можливість розглянути державно-управлінські зміни в русі, змінах і часовій послідовності; *метод періодизації* – для дослідження змісту, особливостей та наслідків владно-управлінських змін у визначених хронологічних межах.

Об'єктивні потреби в організації публічної влади та узгодженість стосовно встановлених державою правових основ взаємовідносин місцевої державної адміністрації та органів місцевого самоврядування з'ясувалися завдяки підходу, в якому проблема розглядалася як рух від простого до складного, від абстрактного до конкретного, на ґрунті єдності логічного та історичного.

Наукова новизна отриманих результатів полягає у тому, що наукове дослідження є одним із перших, у якому здійснено аналіз становлення інституту місцевого управління, проблем взаємовідносин місцевих органів державного управління та органів місцевого самоврядування на теренах України в період від середини XVII – до початку XXI ст., оскільки на науковому рівні ця проблема спеціально не вивчалася. З метою цілісного висвітлення основних аспектів проблеми, монографія має суттєве історико-теоретичне забарвлення, проаналізовано основні наукові парадигми щодо питань теорії співвідношення державного управління, з одного боку, та місцевого самоврядування – з іншого, а також інституційного виміру цього співвідношення.

У результаті проведеного наукового дослідження

вперше:

– обґрунтовано необхідність наукового аналізу формування структури місцевого управління з огляду співвідношення державного управління і місцевого самоврядування;

досліджено еволюцію взаємовідносин місцевих органів державного управління та органів місцевого самоврядування в окреслений історичний період;

– визначено, що розвиток правовідносин місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування здійснювався в умовах об'єктивного наростання визвольного руху в Україні як національного, так і соціального, в умовах потужної тенденції до лібералізації суспільного життя і до демократизації державного устрою;

удосконалено:

– тлумачення поняття “місцеве управління”, в якому, на відміну від існуючих, наголошується на тому, що це діяльність місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; правильним твердженням є не протиставлення місцевого самоврядування місцевому управлінню, а розгляд їх у контексті відношення “частина – ціле”;

– підходи до розподілу повноважень в організаційній структурі органів місцевого управління;

– механізми розроблення і впровадження стратегії діяльності для органів місцевого управління, що дозволяє підвищити їх ефективність;

– порядок координації діяльності органів місцевого управління, для яких характерне врахування двох основних вимог: необхідності поділу праці для виконання різних завдань і потреба в його координації;

набули подальшого розвитку:

– відображення ретроспективної картини еволюції системи місцевого управління в Україні шляхом екстраполяції тогочасного наукового досвіду на сучасний стан та перспективи реформування цієї системи;

– узагальнення втрат та здобутків щодо розвитку місцевого управління на українських землях у визначений період;

– з'ясування деталей щодо активного використання адміністративними установами російського та австро-угорського урядів обмежень розвитку елементів самоврядування і впровадження загальноімперських механізмів управління;

– обґрунтування сучасних тенденцій зарубіжного досвіду управління на місцевому рівні, що дозволяє визначити основні напрями удосконалення державної політики щодо розвитку місцевого управління в Україні.

РОЗДІЛ 1

ІСТОРИКО-ПОЛІТИЧНІ АСПЕКТИ УПРАВЛІННЯ НА
МІСЦЕВОМУ РІВНІ В УКРАЇНІ

1.1. Аналіз розвитку поняття “місцеве управління”

Інтеграція України до європейських структур передбачає запровадження дієвих, демократичних форм народовладдя, що забезпечуватиме населенню реалізацію надбаного права самостійно і під власну відповідальність управляти певною частиною місцевих справ у межах чинного законодавства та місцевих статутів.

На з'ясування питань організації та функціонування місцевого управління та місцевого самоврядування спрямовано зусилля таких науковців та практиків, як О. Лазор, А. Манжула, Л. Савенко¹ та інших; правових аспектів щодо статусу місцевого самоврядування – М. Баймуратов, О. Батанов, М. Корнієнко, В. Погорілко, В. Кравченка² та

¹ Лазор О. Д. Основи місцевого самоврядування [Текст]: навчальний посібник для студентів вищих навчальних закладів / О. Д. Лазор. – К.: Центр навчальної літератури, 2003. – 431 с.; Лазор О. Д., Місцеве управління: поняття, терміни, визначення [Текст]: Словник-довідник / О. Д. Лазор, О. Я. Лазор. – 2 вид., допов. – К.: Дакор, 2004. – 335 с.; Манжула А. А. Державне управління на місцевому рівні: адміністративно-правовий аспект [Текст]: автореф. дис. на здобуття наук. ступ. канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / А. А. Манжула; Національний університет внутрішніх справ. – Х., 2003. – 19 с.; Савенко Л. О. Статус інституту місцевого самоврядування у вимірах сучасної комунікативної парадигми: автореф. дис. канд. на здобуття наук. ступ. наук з держ. упр.: спец. 25.00.04 / Л. О. Савенко; Національна Академія державного управління при Президентові України. – Х., 2005. – 20 с.

² Баймуратов М. О. Актуальні проблеми виконання Законів України “Про місцеве самоврядування в Україні” та “Про місцеві державні адміністрації” [Текст] / М. О. Баймуратов, М. М. Клепацький, В. М. Князев, та ін.; за ред. В. В. Кравченка. – К.: Ліка, 2003. – 287 с.; Батанов О. В. Територіальна громада – основа місцевого самоврядування в Україні [Текст] / О. В. Батанов. – К.: Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАНУ, 2001. – 260 с.; Батанов О. В. Муніципальне право зарубіжних країн [Текст]: навчальний посібник / О. В. Батанов, В. М. Кампо; Академія муніципального управління. – К.: Знання України, 2005. – Ч. 1. – 147 с.; Корнієнко М. І. Муніципальне право України. Концептуальні та організаційно-правові питання [Текст]: навчальний посібник для студентів вищих навчальних закладів / М. І. Корнієнко; Академія правових наук України: НДІ приватного права і підприємництва. – К.: Алерта, 2005. – 143 с.; Органи державної влади України [Текст]: монографія / за ред. В. Ф. Поголовка. – К.: Інститут держави і права ім. В. М. Корецького, 2002. – 529 с.; Погорілко В. Ф. Конституційне право України [Текст] / В. Ф. Погорілко. – К.: Наукова думка, 2003. – 732 с.; Кравченко В. І. Місцеві фінанси України [Текст] / В. І. Кравченко. – К.: Т-во Знання України, 1999. – 487 с.

інших; теорії та методології місцевого самоврядування – А. Авер'янов, В. Бабаєв, Ю. Битяк, В. Васильєв, І. Дробот, М. Пухтинський, О. Сушинський, В. Шаповал³ та інших; дослідженням механізмів державного управління загалом та місцевим самоврядуванням зокрема – Г. Атаманчук, В. Бакуменко, Н. Нижник, О. Оболенський⁴ та інших; вивченням зарубіжного досвіду та можливості його застосування – С. Пронкін, А. Ткачук⁵ та інших.

³ Державне управління в Україні: централізація і децентралізація [Текст] / В. Б. Авер'янов, В. В. Андреев, О. Ф. Андрійко, та ін.; Українська академія державного управління при Президентові України; відп. ред. Н. Р. Нижник. – К., 1997. – 487 с.; Бабаєв В. М. Управління міським господарством: теоретичні та прикладні аспекти [Текст] / В. М. Бабаєв; Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. – Х.: Магістр, 2004. – 202 с.; Битяк Ю. П. Адміністративне право України [Текст] / Ю. П. Битяк, В. В. Богунський, В. М. Гарашук та ін. – Х.: Право, 2001. – 528 с.; Васильєв В. И. Местное самоуправление: учебное и научно-практическое пособие [Текст] / В. И. Васильев / Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. – М., 1999. – 452 с.; Дробот І. О. Гарантування місцевого самоврядування: теоретико-методологічний аспект / І. О. Дробот [Текст]: монографія. – Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2006. – 252 с.; Пухтинський М. Проблеми реалізації конституційно-правових засад місцевого самоврядування // Розвиток місцевої демократії: забезпечення прав громадян на здійснення місцевого самоврядування: матеріали конференції (Київ, 21–22 грудня 1998 р.) [Текст]. – К., 1999. – С. 257 – 261.; Сушинський О. І. Місцеве самоврядування в Україні: концептуальні засади статусу та діяльності виконавчих органів [Текст]: монографія / О. І. Сушинський. – Львів: Афіша, 2003. – 176 с.; Шаповал В. М. Конституційне право зарубіжних країн [Текст]: підручник для студентів юридичних вищих навчальних закладів і факультетів / В. М. Шаповал. – 5 вид., стер. – К.: Артек, 2002. – 262 с.

⁴ Атаманчук Г. В. Теория государственного управления [Текст]: курс лекцій / Г. В. Атаманчук. – 2-е изд., доп. – М.: Омск-Л, 2004. – 573 с.; Бакуменко В. Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики [Текст] / В. Д. Бакуменко; ред. кол. В. М. Князев та ін.. Українська Академія державного управління при Президентові України. – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – 324 с.; Державне управління в Україні: централізація і децентралізація [Текст] / В. Б. Авер'янов, В. В. Андреев, О. Ф. Андрійко, та ін.; Українська академія державного управління при Президентові України; відп. ред. Н. Р. Нижник. – К., 1997. – 487 с.; Державне управління [Текст]: навчальний посібник / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Расіна, Л. Ю. Гордієнко; за ред. А. Мельник. – К.: Знання-Прес, 2003. – 343 с.

⁵ Пронин С. В. Государственное управление зарубежных стран [Текст] / С. В. Пронин, О. Е. Петрунина: учебное пособие для студентов вузов / ред. Г. Г. Есакова. – М.: Аспект-Пресс, 2001. – 415 с.; Ткачук А. Місцеве самоврядування: світовий та український досвід [Текст]: посібник / А. Ткачук, Р. Агранофф, Р. Браун. – К.: Заповіт. – 1998. – 184 с.

Важливе значення для напрацювання пропозицій щодо розвитку місцевого управління мають наукові праці дослідників зокрема, Ю. Панейко, Д. Хіл⁶, які були використанні під час наукового дослідження теми.

Узагальнивши проблемні питання організації та функціонування місцевого управління, їх можна звести, на наш погляд, до трьох суттєвих напрямків:

- дослідження першоджерел та основ самоуправління та самоврядування як специфічних форм організації публічної влади;
- дослідження місцевого самоуправління як однієї з форм здійснення управлінської діяльності на певній території;
- виявлення особливостей взаємовідносин між органами місцевого управління.

Одним з актуальних питань, яке виникло в розвинутих країнах світу в середині XIX ст., є питання місцевого управління (самоуправління). Воно стосується проблем місцевої влади, що має існувати в єдності із загальнодержавним механізмом управління, будучи, водночас, самостійним інститутом, дієвою формою народовладдя. Державне управління в певний історичний період визначається конституційними основами розвитку держави. Проблемні питання, які виникають в Україні при реформуванні системи державного (місцевого) управління, не є “ексклюзивними”. Їх можна спостерігати при виявленні загальносвітових тенденцій.

Дослідження місцевого управління в Україні (кінець XVII – початок XXI ст.), навіть лише в державно-управлінському аспекті, може бути предметом низки спеціальних досліджень.

Загалом історичні та історико-правові дослідження, в яких тією чи іншою мірою розкривається розвиток і правові основи й реальні повноваження місцевих державних адміністрацій та самоврядування, можна класифікувати за загальноприйнятою періодизацією.

Значну увагу регулюванню взаємовідносин місцевого самоврядування та місцевого державного апарату приділив О. Кізеветтер⁷. Г. Шрейдер⁸ зазначив, що однією з головних цілей міського положення було перетворення муніципальних органів на

⁶ Панейко Ю. Теоретичні основи самоврядування [Текст] / Ю. Панейко. – Львів: Літопис, 2002. – С. 62 – 69. ; Хилл Д. Т. Теория демократии и местное управление [Текст] / Д. Т. Хилл. – Лондон, 1974. – С. 5.

⁷ Кизеветтер А. А. На рубеже двух столетий. Воспоминания [Текст] / А. А. Кизеветтер (1881–1914 гг.). – М., 1997. – 395 с.

⁸ Шрейдер Г. И. История России в XIX веке. Эпоха реформ [Текст] / Г. И. Шрейдер. – М.: Центрполиграф, 2001. – С. 325.

структурну частину місцевої державної адміністрації. Історіографія до революції 1917 р. зробила вагомий внесок у дослідження питань організації та здійснення управління на місцях. У радянський період дослідження проблем місцевого управління стає “неактуальним”. Загалом у радянський період проведено значний обсяг дослідницьких робіт щодо висвітлення проблеми місцевого самоуправління в Російській імперії, зокрема монографія Г. Герасименка, в якій автор підсумовує попередні здобутки радянської історіографії у дослідженні земського самоврядування⁹. Вагомий внесок у вивчення цього питання внесла В. Шандра, прослідкувавши становлення адміністративних установ Російської імперії на території сучасної України¹⁰. Окреслена проблематика цікавила також американських учених Д. Фіелда¹¹ та Т. Еммонса¹², які досліджували взаємовідносини місцевого самоврядування з органами місцевого державного управління.

Муніципальна історія міст Російської імперії була вивчена і проаналізована такими вченими, як М. Хамма¹³, О. Ярмиш¹⁴. Дослідженням питань місцевого управління в Російській імперії присвятили свою увагу також М. Шумілов¹⁵, Л. Лаптева¹⁶. Для адекватної оцінки ролі й місця цього інституту в державному управлінському механізмі, необхідно зупинитись на дослідженні понять “місцеве управління” і “місцеве самоуправління”.

Як і більшість понять у суспільних науках, поняття “самоуправління” та “самоврядування” не має єдиного наукового визначення. В. Абрамов наводить понад 30 відомих сучасній науці основних визначень поняття “місцеве самоуправління” і констатує,

⁹ Герасименко Г. А. Земское самоуправление в России [Текст] / Г. А. Герасименко. – М.: Наука, 1990. – 262 с.

¹⁰ Шандра В. С. Генерал-губернаторства в Україні: XIX – початок XX ст. [Текст] / В. С. Шандра; НАН України, Інститут історії України. – К., 2005. – 426 с.

¹¹ Field D. The Reforms of the 1860 // Windows on the Russian Past [Text] / ed. by S. H. Baron. – N-Y.: Heer. Columbus, 1977.

¹² The zemstvo in Russia An experiment in local self-government [Text] / ed. by T. Emmons and Wayne S. Vicinich. – Cambridge; London, New York, New Rochelle; Melbourne; Sydney Cambridge University press, 1982.

¹³ Hamm M. F. The City in Russian History [Text] / M. F. Hamm. – Lexington, 1976.

¹⁴ Ярмиш А. Н. Наблюдать неотступно [Текст] / А. Н. Ярмиш. – К.: Юринформ, 1992. – 186 с.

¹⁵ Шумилов М. М. Местное управление и центральная власть в России в 50-х – начале 80-х годов XIX в. [Текст] / М. М. Шумилов. – М.: Прометей, 1991. – 218 с.

¹⁶ Лаптева Л. Е. Земские учреждения в России [Текст] / Л. Е. Лаптева. – М.: ИГПАН, 1993. – 133 с.

що основною проблемою реального становлення цього інституту у сучасний період на теренах колишнього Радянського Союзу є низький рівень громадянської активності населення¹⁷. Інший вітчизняний дослідник О. Яцунська у своєму дослідженні також перераховує понад 30 різноманітних визначень поняття “місцевого самоврядування”¹⁸.

Перші прояви місцевого самоврядування (самоуправління) відбулися в античному полісі. Так, у трактаті давньогрецького філософа Арістотеля “Політика” описано доцільну форму держави – “політію”, у якій громадяни будуть і керованими, і керуючими водночас¹⁹. Тобто, під місцеве самоврядування (самоуправління) трактувалося так, що громадяни самі повинні керувати.

Наступним етапом розвитку теорії й практики місцевого самоврядування (самоуправління) були закладені в період буржуазно-демократичних революцій. Цей термін переплітався з тогочасними прогресивними ідеями виборчого права та представницької станової влади в управлінні громадськими справами. Отже, територіальна спільнота, користуючись законними правами, може сформувати організацію для регулювання власних інтересів і рішення місцевих проблем.

Так, провідною ідеєю міністра Пруссії барона фон Штейна (1808 р.) була організація міської громади у дусі суспільної самостійності, завдяки якій громадянин мав відчути себе членом державного організму²⁰. Отже, місцеве самоврядування розглядалось як можливість становлення у людини громадянської позиції.

Відповідно до теорії вільної (природної) громади “право общини на управління своїми справами є природним і невідчужуваним, як права людини, що община є первинною стосовно до держави, тому остання повинна поважати свободу громадського управління”. Держава є гарантом природних прав і свобод громад.

На зміну теорії вільної громади прийшла господарська теорія. Прихильники останньої – акцентували не тільки на визнанні самоврядної громади як самостійного суб’єкта права. Ці дві теорії є

різновидами суспільної теорії, яка вбачає “сутність самоврядування в наданні місцевому суспільству самому відати своїми суспільними інтересами і в збереженні за урядовими органами завідування одними тільки державними справами”²¹.

Такий підхід давав змогу чітко розмежувати компетенцію державних структур і місцевих самоврядних органів управління. Але й мав ряд недоліків: органи самоврядування, отримуючи свої повноваження від держави, не можуть бути ізольованими від державної влади, виконуючи публічні функції; не завжди можливо було точно розмежувати власне місцеві справи й справи державні. Усе це призвело до виникнення державницької теорії самоврядування.

Державницька теорія самоуправління досліджувалась Л. Штейном, М. Лазаревським, Б. Безобразовим, О. Грабовським, Е. Нольде та іншими²². Місцеве самоврядування розглядається, як частина держави, тобто, будь-яке управління є публічним, а отже, є справа державна. Перевагою цієї теорії є те, що органами місцевого управління (самоуправління) є не державні гілки влади, а органи територіальної громади, на які покладено здійснення відповідних завдань. Зокрема, на думку Б. Лазарева, місцеве управління – “децентралізоване державне управління”, де самостійність місцевих органів забезпечено системою правових гарантій²³. Місцеве управління (самоуправління) сприймалося як самостійне здійснення громадами завдань внутрішнього державного управління в межах закріпленого права, гарантією місцевого управління (самоуправління) є створений виборним шляхом центр управління та автономна діяльність органів самоврядування як форма здійснення державних функцій.

Державницька теорія ґрунтується не на протиставленні й відокремленні територіальних громад від держави, а навпаки на залученні місцевої громадськості до служби суспільству. Місцеве управління (самоуправління) розглядається як одна з форм децентралізації державної виконавчої влади на рівні територіальних колективів²⁴. Недоліком цієї теорії є те, що правоздатність

¹⁷ Абрамов В. Ф. Местное самоуправление: идея и опыт / В. Ф. Абрамов // Социе [Текст]. – 1997. – №1. – С. 120 – 125.

¹⁸ Яцунська О. О. Місцеве самоврядування. Історико-правові аспекти світового та українського досвіду / О. О. Яцунська // Віче [Текст]. – 2000. – №7 (100). – С. 39 – 48.

¹⁹ Аристотель. Политика. Сочинения: в 4 т. Т. 4 [Текст] / Аристотель. – М.: Мысль, 1983. – 830 с.

²⁰ Історико-правові аспекти становлення і розвитку місцевого самоврядування (світовий та український досвід) [Текст] / С. М. Крючок, А. М. Зеленський, П. І. Удовенко та ін. К.: Довіра; Сонел, 1998. – 193 с.

²¹ Постовой Н. Местное самоуправление: история, теория, практика [Текст] / Н. Постовой. – М.: Рекламно-издательский центр, 1995. – 188 с.

²² Панейко Ю. Теоретичні основи самоврядування [Текст] / Ю. Панейко. – Львів: Літопис, 2002. – С. 62 – 69.

²³ Лазарев Б. М. Компетенция органов управления [Текст] / Б. М. Лазарев. – М.: Юридическая литература, – 1972. – 280 с.

²⁴ Корнієнко М. І. Муніципальне право України. Концептуальні та організаційно-правові питання [Текст]: навчальний посібник для студентів вищих навчальних закладів / М. І. Корнієнко; Академія правових наук України; НДІ приватного права і підприємництва. – К.: Алерта, 2005. – 143 с.

територіальних колективів на самостійне й автономне рішення питань місцевого значення не є природною, а встановлена законом і гарантована державою. Тобто, джерело місцевого управління – не окрема громада, а воля всього народу, зафіксована в нормативно-правових документах.

Відповідно до громадсько-господарської теорії автономність місцевого управління здійснюється в суто громадських та господарських справах. Тобто, органи місцевого управління у сфері політики є органами влади.

Значного поширення набула так звана юридична теорія. Органи самоврядування, не є органами держави, але держава поступається їм частиною урядових прав у повному обсязі, визнаючи таким чином їх незалежність і недоторканність. Представниками цієї теорії є Г. Блінок, Б. Мейер, Н. Коркунов, Б. Чічерін.

Терміни “місцеве управління” і “місцеве самоврядування” – поняття багатогранні. Тому в концепціях різних авторів наводяться різні їх інтерпретації.

Значно випередив свій час у трактуванні відносин державних органів і самоврядних інституцій М. Драгоманов. У конституційному проекті “Вільний союз” – “Вільна спілка”, викладеному у 1884 р. він вбачав у самоуправлінні оптимальний спосіб подолання надмірної централізації державної влади завдяки широкому втіленню суспільної свободи на рівні низових адміністративно-територіальних структур²⁵. У цих міркуваннях простежується думка про те, що місцеве управління має великі політико-стабілізаційні можливості суспільного життя, які спрямовані знизу, особливо наголошується на недопустимості адміністративно-командних методів втручання вищих органів управління в компетенцію нижчих. Місцеве самоуправління складалося з общинного (міського та сільського), волосного, повітового й обласного і здійснювалося сходами або зібраннями виборних представників, яким підпорядковувалися всі посадові особи, за винятком суддів.

Місцеве управління (самоуправління) в селах мало здійснюватися управами й старшиною, а в містах, волостях, повітах і областях – думами, обраними на підставі загального виборчого права, а також управами, сформованими думами. До основної компетенції общинних, волосних та повітових органів самоуправління

²⁵ Драгоманов М. Передне слово (до “Громади”, 1878) / М. Драгоманов // Вибрані [Текст]. – К., 1991. – С. 276 – 326.

передбачалося: установа місцевих податків та зборів; добробуту (оздоровлення, страхування, охорона майна); завідування справами суспільного господарства; керівництво поліцією; початкової та середньої освіти; розподіл державних податків та ін.

М. Грушевський у 1905 р. сформував свій проект майбутнього конституційного ладу. Він викладений державним діячем у статті “Конституційне питання й українство в Росії”, який базувався на основі національно-територіальній децентралізації Російської імперії²⁶.

Проект ґрунтувався на двох основних принципах: національно-територіальній децентралізації та репрезентативному уряді. Національно-територіальні сейми з урядами місцевого самоврядування мали стати основними складовими частинами держави. Цікаві пропозиції вчений виклав щодо повноважень та правової бази самоврядних областей. Кожна територія з кількістю мешканців один мільйон – повинна мати право на самоврядування з власним сеймом. До компетенції такого сейму необхідно було долучити: відання шкільною системою та вищою освітою, охорона здоров'я, поліпшення побуту, утримання місцевих шляхів, а також контроль за торгівлею тощо.

М. Грушевський обговорює питання місцевого громадського самоврядування. У своїх працях він аналізує появу та розвиток конституційних принципів керівництва козацькою республікою: виборності й колегіальності адміністрації, широкої участі в управлінні народними масами, які мали право вимагати від гетьманів та старшин звіту про їхню діяльність, усувати з посад і карати їх. При цьому поєднувалися широке народовладдя і суворі дисципліна²⁶.

Отже, М. Грушевський тлумачив місцеве самоуправління як спосіб саморозвитку національних територій засобом реалізації ідеї “широкої козацької автономії”. У цьому дослідженні не можна й непотрібно оминати й проблеми функціонування представницьких органів у період Радянської влади. В. Ленін вказував на необхідність залучення усіх громадян до безпосереднього й шоденного керування державою, пов'язуючи його з ідеєю відмирання держави, керування суспільством за допомогою самого суспільства²⁷.

З одного боку, декларувалась демократія участі, а фактично з'явилась диктатура партійно-бюрократичного апарату. “Український радянський енциклопедичний словник” визначав місцеве

²⁶ Грушевський М. Хто такі українці і чого вони хочуть? [Текст] / М. Грушевський. – К.: Знання, 1991. – 249 с.

²⁷ Ленин В. И. Полное собрание сочинений: в 55 т. – 5-е изд. [Текст] / В. И. Ленин. – М.: Изд-во полит. лит-ры, 1974. – Т. 33. – С. 98 – 102.

самоврядування як одну з форм державного управління на місцях, яке здійснюється в обумовленому державному обсязі муніципалітетами, магістратами та іншими органами, що обираються населенням відповідних адміністративних одиниць²⁸. Дискусії стосовно сучасного трактування цих понять не припиняються. Питання про форму й суть місцевого самоврядування залишається відкритим. Існують різні трактування місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування – це не тільки ключ до вирішення місцевих проблем, а й можливість для громадянської самореалізації кожної людини²⁹; інші характеризують місцеве самоврядування як демократичну самоврядну владу³⁰; місцеве самоврядування є не державною, а громадською формою організації управління, надзвичайно важливою для нормальної життєдіяльності суспільства³¹; невід’ємна ознака демократичного устрою³²; місцеве самоврядування є сукупністю органів місцевого самоврядування, органів самоорганізації населення та організаційних форм, за допомогою яких відповідна територіальна громада або її складові частини здійснюють завдання та функції місцевого самоврядування, вирішують питання місцевого значення³³; місцеве самоврядування є забезпеченою у правовому і матеріальному розумінні функцією територіальних громад здійснювати регулювання і управління суттєвою частиною громадських справ на свою відповідальність та в інтересах місцевого населення³⁴.

В. Григор’єв у дисертаційному дослідженні “Становлення публічної самоврядної (муніципальної) влади в Україні”, комплексно аналізуючи в науковому плані становлення й розвитку публічної самоврядної (муніципальної) влади, наголосив, що засади публічної

²⁸ Український Радянський Енциклопедичний Словник: у 3 т. [Текст] / ред. кол. М. П. Бажана. – К., 1966. – Т. 3. – С. 234.

²⁹ Безсмертний Р. Влада громади: дійсність чи перспективи? / Р. Безсмертний // Місцеве самоврядування [Текст]. – 1996. – №1. – С. 10 – 12.

³⁰ Кампо В. Дві системи місцевої влади: взаємодія, а не протистояння! / В. Кампо // Місцеве самоврядування [Текст]. – 1998. – № 1/2 (9). – січ. лют. С. 35 – 38.

³¹ Голікова Т. Методологічні засади розмежування функцій державного управління і місцевого самоврядування / Т. Голікова // Економіка України [Текст]. – 1996. – №4. – С. 48 – 52.

³² Волошинський Б. Місцеве самоврядування: здатність до територіальних самоорганізацій / Б. Волошинський // Вісн [Текст]. – 1995. – № 10. – С. 26 – 31.

³³ Біленчук П. Д. Місцеве самоврядування в Україні (муніципальне право) [Текст]: навчальний посібник / П. Д. Біленчук, В. В. Кравченко, М. В. Підмогильний. – К.: Атіка, 2000. – С. 26.

³⁴ Місцеве самоврядування [Текст] / за заг. ред. А. О. Чемериса. – Львів: Ліга-Прес, 2004. – Кн. 2: Організація роботи міського голови. – С. 3.

самоврядної (муніципальної) влади закладені у продукуванні та констатуванні локального інтересу, основним продуцентом якого є територіальні громади як низові структури соціуму³⁵.

О. Кутафін та В. Фадєєв розглядають місцеве самоврядування як основу конституційного ладу, право населення самостійно вирішувати питання місцевого значення, форму народовладдя³⁶.

За визначенням, поданим Всесвітньою декларацією про місцеве самоврядування, ним вважається – право та обов’язок місцевих органів влади регулювати та вести державні справи, під свою особисту відповідальність і в інтересах місцевого населення³⁷.

Українському суспільству, що перебуває у процесі реформування, місцеве самоврядування може дати змогу подолати політичне відчуження населення від влади, ліквідації історично зумовленої суперечності між державою й суспільством, засобом цілеспрямовано-еволюційного розширення демократичного простору.

У праці О. Яцунської “Світовий досвід місцевого самоврядування та перспективи його інституціонально-системного втілення в Україні” проведено аналіз місцевого самоврядування та концептуальних моделей організації влади на місцях. На думку автора, більш раціональним видається не протиставлення місцевого самоврядування місцевому управлінню, а розгляд їх у контексті діалектики співвідношень інтересів частин (регіон, місто) та цілого (держави)³⁸.

Вважаємо, що термін “місцеве управління” має особливе за суттю навантаження, що висвітлює функціональний аспект демократичного управління на місцях, автономію місцевих колективів у межах державного устрою, їх спроможність самостійно вирішувати місцеві проблеми і відповідати за свої рішення перед державою й громадянами.

Доцільно розглянути ще два поняття – “муніципалітет” і “самоврядування”, які поєднані між собою. Вони близькі за суттю, але

³⁵ Григор’єв В. А. Становлення публічної самоврядної (муніципальної) влади в Україні [Текст]: автореф. дис. на здобуття канд. юрид. наук: спец. 12.00.13. / В. А. Григор’єв. – Одеса, 2002. – С. 9.

³⁶ Кутафін О. Е. Компетенция местных Советов [Текст]: учебное пособие / О. Е. Кутафін, К. Ф. Шеремет. – М.: Юридическая литература, 1986. – С. 44.

³⁷ Всесвітня декларація про місцеве самоврядування // Місцеве самоврядування [Текст]. – 1997. – № 1/2. – С. 95 – 97.

³⁸ Яцунська О. О. Світовий досвід місцевого самоврядування та перспективи його інституціонально-системного втілення в Україні [Текст]: автореф. дис. на здобуття наук. ступ. канд. політ. наук: спец. 23.00.02 / О. О. Яцунська; Одеська національна юридична академія. – Одеса, 2001. – 20 с.

не тотожні. Перше є частиною другого. В англomовних країнах термін “муніципальний” належить лише до міського самоврядування, в інших країнах він використовується як для сільського, так і для міського самоврядування.

Саме поняття “муніципалітет” має сенс лише тоді, коли у місцевій владі є перелік обов’язків, закріплених законом, за які вона несе відповідальність і володіє певною самостійністю як в ухваленні рішень, так і у витратанні засобів щодо їхнього виконання. Подібна влада існувала не завжди. Вона з’являється, коли формуються децентралізовані державні системи з розподілом влади за вертикаллю, горизонталлю та функціями.

У понятійному плані “самоврядування” ототожнюється з “представництвом населення”, що знайшло відображення в Конституції і законах України: вони вводять у сферу самоврядування не тільки форми безпосереднього волевиявлення народу (вибори, референдуми, мирні збори, мітинги, демонстрації), але і форми суспільної самоорганізації громадян (будинкові, вуличні, квартальні)³⁹.

Так, на думку російського вченого О. Черкасова, місцеві органи управління загалом формуються та функціонують на основі тих самих принципів, що й вищестоящі органи управління⁴⁰.

О. Батанов у монографії “Територіальна громада – основа місцевого самоврядування в Україні” зазначає: “вся наука про самоврядування бере свій початок із спроби розв’язати проблему, чи має громада окрему, відмінну від держави владу, чи вона є незалежною від держави публічно правовою корпорацією, чи міцно включеною в державний організм і виконує тільки функції органу держави”. На думку автора, територіальна громада – це територіальна спільність, що складається з фізичних осіб – жителів, які постійно мешкають, працюють на території села, селища або міста, безпосередньо або через сформовані ними муніципальні структури, вирішують питання місцевого значення⁴¹.

У структурі місцевого самоврядування можна виділити два основні елементи – територіальну громаду та органи місцевого самоврядування. Територіальна громада (жителі села, кількох сіл,

селища, міста) є первинним суб’єктом місцевого самоврядування, вона безпосередньо вирішує питання, що належать до відання місцевого самоврядування, використовуючи різні форми прямої демократії (вибори, референдум, громадські обговорення тощо).

Українські вчені територіальну громаду трактують як: “свідомо сформовану, соціально і політично активну людську спільноту, самодостатню у своєму існуванні й розвитку з погляду забезпечення фінансовими, економічними, природними ресурсами”⁴²; “соціальну спільність, що складається в межах сумісного проживання людей, об’єднаних єдиними інтересами, і яка за своїми внутрішніми якостями відрізняється від інших територіальних спільностей і діє в політичній, соціально-економічній і культурно-побутовій сферах”⁴³; “територіальну громаду можна визначити як організаційно відокремлену частину інституцій здійснення місцевого самоврядування, якій притаманна інституційна незалежність відносно органів місцевого самоврядування щодо вирішення питань місцевого значення”⁴⁴; “сукупність фізичних осіб, що постійно мешкають на відповідній території та пов’язані між собою територіально-особистісними зв’язками системного характеру”⁴⁵; “до складу якого входять громадяни України, іноземці, особи без громадянства, що постійно мешкають або працюють на ній території, або володіють на території нерухомим майном, або сплачують місцеві податки та збори”⁴⁶; “територіальна громада – це сукупність громадян України, котрі спільно проживають у міському чи сільському поселенні, мають колективні інтереси і визначений законом правовий статус”⁴⁷; “визнану законом

⁴² Пухтинський М. Проблеми реалізації конституційно-правових засад місцевого самоврядування / М. Пухтинський // Розвиток місцевої демократії: забезпечення прав громадян на здійснення місцевого самоврядування [Текст]: матеріали конференції (Київ, 21– 22 грудня 1998 р.). – К., 1999. – С. 257 – 261.

⁴³ Саханенко С. Е. Територіальна організація влади в Україні [Текст] / С. Е. Саханенко. – Х.: Вид-во ХарPI НАДУ Магістр, 2004. – 136 с.

⁴⁴ Щербина В. І. Дисциплінарна відповідальність державних службовців органів внутрішніх справ [Текст]: автореф. дис. на здобуття наук. ступ. канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 / В. І. Щербина. – Х., – 1998. – С. 50.

⁴⁵ Баймуратов М. О. Актуальні проблеми виконання Законів України “Про місцеве самоврядування в Україні” та “Про місцеві державні адміністрації” [Текст] / М. О. Баймуратов, М. М. Клепацький, В. М. Князев, та ін.; за ред. В. В. Кравченка. – К.: Атіка, 2003. – С. 8.

⁴⁶ Про формування місцевих органів влади і самоврядування: Закон України // Відомості Верховної Ради України [Текст]. – 1994. – №22.

⁴⁷ Корнієнко М. І. Муніципальне право України. Концептуальні та організаційно-правові питання [Текст]: навчальний посібник для студентів вищих навчальних закладів / М. І. Корнієнко; Академія правових наук України; НДІ приватного права і підприємництва. – К.: Алерта, 2005. – С. 77.

³⁹ Конституція України. – К.: Комітетом виборців України, 1996. – 42 с.

⁴⁰ Черкасов А. И. Сравнительное местное управление: теория и практика [Текст] / А. И. Черкасов. – Вып. 2. – М.: Форум-ИНФА – М, 1998. – С. 25.

⁴¹ Батанов О. В. Територіальна громада – основа місцевого самоврядування в Україні [Текст] / О. В. Батанов. – К.: Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАНУ, 2001. – С. 12 – 22.

групу людей, яка володіє правом на місцеве самоврядування і виражає свою волю в самостійному розв'язанні місцевих справ, єдиному зверненні до державних органів і посадових осіб місцевого самоврядування⁴⁸.

М. Корнієнко у своїй праці "Муніципальне право України: концептуальні та організаційно-правові питання", стверджує, що "за сучасних умов місцеве самоврядування не може бути нічим іншим, як однією з форм децентралізації державної влади на рівень територіальних колективів громадян та тих органів, які вони обирають, формою здійснення державних функцій згаданими громадськими суб'єктами"⁴⁹.

Своєю чергою, А. Коваленко стверджує, що місцеве самоврядування – є системою суспільних відносин, що виникають у процесі самоорганізації населення певних територій для самостійного управління місцевими справами, вирішення питань місцевого значення як безпосередньо, так і через утворювані органи самоорганізації за місцем проживання⁵⁰.

На думку, Т. Смирнової місцеве самоврядування може розглядатися як один з основоположних конституційних принципів організації та здійснення публічної влади в державі, що має бути закріплений в конституції країни, і як гарантоване державою право територіальної громади самостійно, під свою відповідальність вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції й законів України⁵¹.

У демократичних країнах принципів питання організації та діяльності місцевих органів державного управління і місцевого самоврядування регулюються їх конституціями і діючим законодавством. Отже, правоздатність органів місцевого самоврядування на самостійне вирішення питань місцевого значення є не природною та невід'ємною, а встановленою законом і гарантованою державою.

⁴⁸ Руда Н. І. Територіальна громада – суб'єкт конституційно-правових відносин: теоретичний та історичний аспекти / Н. І. Руда // Правова держава [Текст]: щорічник наукових праць Інституту держави і права ім. В. М. Корещького НАН України. – Вип. 12. – К., 2001. – С. 236.

⁴⁹ Корнієнко М. І. Муніципальне право України. Концептуальні та організаційно-правові питання [Текст]: навчальний посібник для студентів вищих навчальних закладів / М. І. Корнієнко; Академія правових наук України; НДІ приватного права і підприємництва. – К.: Алерта, 2005. – С. 112–114.

⁵⁰ Коваленко А. А. Теорія і практика місцевого самоврядування в Україні [Текст]: монографія / А. А. Коваленко. – К., 2002. – С. 8.

⁵¹ Смирнова Т. С. Теоретичні засади місцевого самоврядування в Україні [Текст]: автореф. дис. на здобуття наук. ступ. канд. юридичних наук : спец. 12.00.02 / Т. С. Смирнова. – К., 1998. – С. 10.

Представницькі ради – традиційна форма громадського самоврядування, яка імпонує менталітету українського народу. Ради є органами місцевого самоврядування, юридичними особами, органами публічної влади, наділені повноваженнями в межах компетенції територіальної громади.

Місцеві ради як представницькі органи місцевого самоврядування, на думку С. Болдирева, мають такі ознаки: є колегіальними органами, які складаються з депутатів, обраних безпосередньо населенням; є легітимними органами, оскільки депутати здобувають мандат довіри безпосередньо від населення в межах територіальної громади; ради, згідно із законом, наділяються правом представляти інтереси територіальних громад і виражають волю всіх членів територіальної громади, надаючи їй загальнообов'язкового характеру шляхом прийняття рішень, реалізуючи таким чином місцеву владу; ради є органами загальної компетенції, до відання яких належать всі питання, які вимагають нормативного регулювання; діяльність рад розповсюджується на всю територію відповідної громади; у своїй діяльності ради поєднують місцеві інтереси з державними⁵².

Обласні, районні та районні у містах ради – це особливі представницькі органи. Обласні та районні ради за відсутності відповідних територіальних громад представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст, розташованих у межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці; не мають комунальної власності й самостійного бюджету, виконавчих органів; наділені обмеженими повноваженнями, частина яких законом делегована державним адміністраціям.

Районні у місті ради є представницькими органами не територіальних громад, а лише частини територіальної громади міста.

Сільський, селищний, міський голова, голова районної у місті, районної, обласної ради є посадовою особою, яка належить до системи місцевого самоврядування, а також до структури місцевої ради як відносно самостійний елемент, основними функціями якого є забезпечення належної роботи як представницького, так і виконавчого органів місцевого самоврядування.

Місцеве управління як один із головних елементів розвитку демократично-конституційного ладу за своєю суттю є як специфічною формою реалізації публічної влади, відмінною як від державної, так і від

⁵² Болдирев С. В. Організаційно-правові питання місцевого самоврядування в Україні [Текст]: автореф. дис. на здобуття канд. юридичних наук / С. В. Болдирев. – К., 2003. – С. 8.

влади об'єднань громадян. Такий вид управління уособлює місцеві корпоративні інтереси територіальних громад, тоді як держава – загальнонаціональні, а політичні партії чи громадські організації – політичні, соціальні, культурні та інші інтереси своїх членів. Місцеве управління відрізняється від інших форм здійснення публічної влади своїми інститутами, формами діяльності, повноваженнями, правовим захистом і відповідальністю. Його функціонування перебуває у соціально-економічній площині⁵³. Місцеве управління є не лише сполучною ланкою між партіями, територіями, між різними поглядами й сферами суспільних відносин, між сусідами, але й дозволяє здійснювати будівництво демократичної, правової держави з опорою на традиції, менталітет, досвід народу⁵⁴. Демократія і місцеве самоврядування полягає не тільки у можливості формування органів влади через вибори, а й передбачають створення суспільством необхідних передумов для обрання компетентних владних органів і забезпечення їх, відповідності рівню складності виконуваних у суспільстві функцій⁵⁵.

Водночас визначення ролі і повноважень місцевих владних інституцій, їх взаємовідносин із вищими органами державної влади і державного управління є однією з найболючіших і найважливіших проблем державного будівництва в Україні. Центр має прагнення контролювати місцеві органи влади не тільки з метою поліпшення керованості державою, як це раз у раз декларується, а й для використання інституцій, найбільш близьких до населення, для забезпечення різноманітними засобами необхідного рівня підтримки “верхів”.

А. Білоус звертає увагу: “на відмінності утворення, призначення та масштабів діяльності місцевого державного представництва і місцевого самоврядування. Характерною особливістю одиниць територіального представництва, відзначає він, є їх утворення “згори” – державою, із метою оптимізації управління у межах країни”⁵⁶.

⁵³ Самостійність місцевих влад та розподіл повноважень між ними: організація місцевого самоврядування відповідно до принципів Європейської Хартії місцевого самоврядування [Текст]: матеріали міжнародної конференції (Київ, 11 – 12 червня 2002 р.). – К.: Логос, 2002. – 261 с.

⁵⁴ Місцеве самоврядування в Україні: досвід, проблеми та перспективи розвитку [Текст]: матеріали міжрегіональної науково-практичної конференції (Чернівці, 15 грудня 2000 р.). – Чернівці: Прут, 2000. – С. 14.

⁵⁵ Волошинський Б. Місцеве самоврядування: здатність до територіальних самоорганізацій / Б. Волошинський // Віче [Текст]. – 1995. – № 10. – С. 26 – 31.

⁵⁶ Білоус А. Політико-правові системи: світ і Україна [Текст] / А. Білоус. – К.: АМУІІІ, 1997. – С. 156.

Місцеві органи самоврядування не підпорядковані між собою: кожна ланка місцевих органів самоврядування здійснює власні повноваження⁵⁷. Так, на думку окремих дослідників, в умовах плюралізму й багатопартійності в принципі неможлива вертикаль рад і вертикаль голів адміністрацій⁵⁸. Водночас, А. Коваленко зазначає, що суть організаційної самостійності місцевого самоврядування полягає в тому, що, діючи в межах чинних законів, його органи не підпорядковуються державним органам⁵⁹.

Місцеве самоврядування в сучасних умовах визначається як право та обов'язок місцевих органів влади регулювати та вести громадські справи під свою особисту відповідальність і в інтересах населення⁶⁰.

Вітчизняні і закордонні дослідники, оперуючи термінами: “місцеве управління”, “місцеве самоврядування”, “муніципальне самоврядування”, вкладають у них часом різний зміст. На думку Д. Хилла, сутність цих понять, наповнення їх на практиці чужим для них змістом обов'язково призведе до помилок і додаткових труднощів у функціонуванні влади на місцях⁶¹.

Поняття “місцеве управління” з'явилося в юридичній науці значно раніше за терміни “державне управління” і “самоврядування”. Найчастіше зазначені поняття трактуються як дві різні системи, що паралельно функціонують на місцевому рівні. У місцевому управлінні органи призначаються за центру і утворюють державну адміністрацію на місцях, а місцеве самоврядування – це місцеві представницькі органи. Такої думки, наприклад, дотримується В. Чіркін⁶²; місцеве управління – різновид державного управління, що здійснюється місцевими органами виконавчої влади, якими є місцеві державні адміністрації та відповідні територіальні підрозділи центральних органів виконавчої влади⁶³.

⁵⁷ Хилл Д. Т. Теория демократии и местное управление [Текст] / Д. Т. Хилл. – Лондон, 1974. – С. 232.

⁵⁸ Ткачук А. Місцеве самоврядування: світовий та український досвід [Текст]: посібник / А. Ткачук, Р. Агранофф, Р. Браун. – К.: Зановіт. – 1998. – 184 с.

⁵⁹ Коваленко А. А. Теорія і практика місцевого самоврядування в Україні [Текст]: монографія / А. А. Коваленко. – К., 2002. – С. 30.

⁶⁰ Європейська Хартія про місцеве самоврядування // Місцеве та регіональне самоврядування України [Текст]. – 1994. – №1/2. – С. 70 – 77.

⁶¹ Хилл Д. Т. Теория демократии и местное управление [Текст] / Д. Т. Хилл. – Лондон, 1974. – С. 5.

⁶² Батанов О. В. Територіальна громада – основа місцевого самоврядування в Україні [Текст] / О. В. Батанов. – К.: Інститут держави і права ім. В. М. Корещького НАНУ, 2001. – 260 с.

⁶³ Лазор О. Я. Становлення представницької влади в Україні / О. Я. Лазор, В. В. Шикеринець // Ефективність державного управління [Текст]: збірник наукових праць. – Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2005. – Вип. 8. – С. 84–92.

Проте, більш правильним, на нашу думку, хоч із ним також не можна цілком погодитись, є підхід, який не протиставляє місцеве самоврядування місцевому управлінню, а осмислює їх у співвідношенні як частина та ціле⁶⁴. Подібна точка зору висловлюється й окремими ученими з далекого зарубіжжя, що цікавляться муніципальною проблематикою. Так, що не варто протиставляти такі поняття, як “місцеве державне управління” і “місцеве самоврядування”, “місцеве представницьке управління” і “місцеве непередставницьке управління”, оскільки усі вони належать до більш широкого поняття “місцеве управління”. Останнє, охоплює всі одиниці управління, які є нижчими від загальнонаціонального рівня в унітарних державах⁶⁵.

На думку Б. Страшка терміном, “місцеве управління” у зарубіжних країнах позначають “управлінську діяльність на місцевій територіальній одиниці, що здійснюється центральною владою чи адміністрацією вищого територіального рівня управління, через призначувані вищою владою адміністративні органи”⁶⁶.

А. Ярошук наголошує на двох варіантах визначення поняття “місцеве управління”. У звуженому значенні місцеве управління – це діяльність органів місцевого самоврядування, спрямованого на задоволення суспільних інтересів, що здійснюється у визначених законодавством формах через муніципальне господарство. Але в ширшому трактуванні місцеве управління – це управління територіями, яке здійснюють як державні органи управління, так і органи місцевого самоврядування⁶⁷.

Аналіз вітчизняної моделі місцевого управління засвідчує, що на державному рівні місцеве управління трактується в кількох іпостасях: як інститут громадянського суспільства і як ефективна форма самоорганізації людей.

Право на місцеве управління, органічне право територіальної громади, фігурує найважливішою складовою частиною єдиної системи органічного права. Тобто, це означає, що місцеве

⁶⁴ Черкасов А. И. Сравнительное местное управление: теория и практика [Текст] / А. И. Черкасов. – Вып. 2. – М.: Форум-ИНФА – М, 1998. – С. 154.

⁶⁵ Бачило И. Л. Функции органов управления: правовые проблемы оформления и реализации [Текст] / И. Л. Бачило. – М.: Юридическая литература, 1976. – 197 с.

⁶⁶ Конституционное право зарубежных стран [Текст]: в 4 т. Т. 2. / отв. ред. Б. А. Страшук. – М.: БЕК, 1996. – С. 697.

⁶⁷ Ярошук О. В. Досвід організації муніципального управління в зарубіжних країнах [Текст] / О. В. Ярошук. – Тернопіль: Економічна думка, – 1999. – С. 9.

управління, як споконвічне право громади, належить громаді. Держава повинна лише упорядковувати, зовнішньо оформлювати самоврядну активність територіальних громад. Визнаючи та гарантуючи це право, держава дає можливість самостійно розвиватися територіальним громадам, водночас підкріплюючи та захищаючи муніципальну діяльність за допомогою низки заходів, які передбачені конституційно.

Відповідно до статті 5 Конституції України⁶⁸ народ здійснює свою владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування.

Цілком логічно постає питання, чи закінчується державна влада на рівні територіальних громад, тобто там, де починається сфера місцевого самоуправління? Що являє собою місцеве управління як специфічний вид публічної влади і в чому його відмінність від державної влади? Зусилля багатьох сучасних учених направлені на вирішення цього питання, але водночас універсальних відповідей немає.

В. Чіркін констатує, що “місцеве самоврядування ...це – недержавна влада. Обрані громадянами ради, комітети, а також обрані громадянами або радами мери міст та громад – це органи населення певних адміністративно-територіальних одиниць, а не державно-організованого суспільства даної країни в цілому”⁶⁹.

О. Кутафін, вважає, що місцеве самоврядування – це спосіб організації та здійснення влади на місцях, який забезпечує самостійне вирішення громадянами питань місцевого життя, організаційне уособлення управління місцевими справами в системі управління суспільством і державою⁷⁰.

Водночас, В. Чіркін, підкреслює, що органи місцевого управління є передусім “природними корпоративними одиницями, а їхня автономність впливає не стільки з державної влади..., скільки із суверенітету народу, який має поважатися та забезпечуватися державою на практиці”⁷¹.

У дисертаційному дослідженні Ю. Крестева, визначає місцеве управління як особливу “форму здійснення публічно-самоврядної

⁶⁸ Конституція України. – К.: Комітетом виборців України, 1996. – 42 с.

⁶⁹ Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран [Текст]: учебник / В. Е. Чиркин; РАН Институт государства и права. – М.: Юрист, 1997. – С. 375.

⁷⁰ Кутафин О. Е. Компетенция местных Советов [Текст]: учебное пособие / О. Е. Кутафин, К. Ф. Шеремет. – М.: Юридическая литература, 1986. – 223 с.

⁷¹ Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран [Текст]: учебник / В. Е. Чиркин; РАН Институт государства и права. – М.: Юрист, 1997. – С. 20.

влади населенням відповідної адміністративно-територіальної одиниці (територіальної громади)⁷².

На думку вітчизняного науковця В. Григор'єва, є два рівні публічної влади – публічної державної й публічної самоврядної (муніципальної)⁷³.

Водночас термін “місцеве самоврядування” має своє особливе змістовне навантаження, відтворюючи, насамперед, функціональний аспект демократичного управління на місцях, здатність самостійно вирішувати місцеві проблеми. У цьому сенсі показовим можна вважати визначення, що належить німецькому досліднику Ф. Кнейшеру, за яким місцеве самоврядування є автономією малих територіальних одиниць у межах загальних для всієї держави законів⁷⁴.

Відповідно до статті 2 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”: “Місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції й законів України”⁷⁵. Отже, термін “місцеве самоврядування” припускає, що населення відповідних адміністративно-територіальних одиниць опосередковано керує своїми справами, через сформовані ним відповідні органи.

Органами місцевого самоврядування є ради чи інші колегіальні органи, обрані в результаті вільного, загального, таємного, рівного, прямого голосування. У літературі, звичайно, вони визначаються термінами: громада, комуна, муніципалітет чи “територіальні колективи”⁷⁶.

⁷² Крестева Ю. В. Інститут місцевого самоврядування в Україні [Текст]: автореф. дис. на здобуття наук ступ. канд. політ. наук: спец. 23.00.02 / Ю. В. Крестева. – Львів, 2002. – С. 6.

⁷³ Григор'єв В. А. Становлення публічної самоврядної (муніципальної) влади в Україні [Текст] / В. А. Григор'єв: автореф. дис. на здобуття канд. юрид. наук: спец. 12.00.13. – Одеса, 2002. – С. 9.

⁷⁴ Кнейшер Ф. Л. Организация местного самоуправления в Баварии. (Основные структуры, особенности, недостатки) / Ф. Л. Кнейшер // Государство и право [Текст]. – 1995. – № 4. – С. 107 – 121.

⁷⁵ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України // Відомості Верховної Ради України [Текст]. – 1997. – № 24. – С. 11– 20.

⁷⁶ Корнієнко М. І. Муніципальне право України. Концептуальні та організаційно-правові питання [Текст]: навчальний посібник для студентів вищих навчальних закладів / М. І. Корнієнко; Академія правових наук України; НДІ приватного права і підприємництва. – К.: Алерта, 2005. – С. 68.

Водночас Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” звільнив органи і посадових осіб місцевого самоврядування від обов'язку вести справи, орієнтуючись насамперед на інтереси місцевої громади. У цьому визначенні не вказується на такий важливий аспект місцевого самоврядування, як його реальна здатність управляти місцевим справами.

В. Лісничий у своїй праці “Політичні та адміністративні системи зарубіжних країн” на підставі вивчення досвіду Великої Британії, Іспанії, Польщі, Росії, США, Франції, ФРН, Японії дійшов висновку, що “місцеве управління є регіональні, районні, міські та інші рівні управління (усі, що нижчі державного)”, водночас автор зазначає: “місцеве самоврядування – політико-правовий інститут, у межах якого здійснюється управління місцевими справами у відповідних територіальних одиницях у межах їх компетенції, визначених державними органами”⁷⁷.

На думку Г. Чеботарьова, місцеве самоврядування – це державне децентралізоване управління⁷⁸. На іншій думці наполягає В. Борденюк, “існування муніципальної влади як різновиду публічної влади, заперечується тим, що народ може бути джерелом лише однієї влади, а не двох: однієї – для органів державної влади, а другої – для органів місцевого самоврядування”⁷⁹.

А. Безуглов та С. Солдатов: “Влада місцевого самоврядування є державною владою..., а органи, які її здійснюють, є органами державної влади... Між державною владою та владою муніципальною, як і між органами, які їх здійснюють, немає принципової різниці. Вони єдині за своєю природою”⁸⁰.

Місцеве управління повинно займатися переважно місцевими справами, не роблячи спроб узяти участь у вирішенні державних справ, якщо вони не пов'язані з вирішенням проблем місцевих. Саме у взаємодії органів місцевого управління між собою під час вирішення питань місцевого значення виявляється та реалізується сутність та властивості місцевого управління. Так В. Погорілко у монографічному

⁷⁷ Лісничий В. В. Політичні та адміністративні системи зарубіжних країн [Текст] / В. В. Лісничий. – Х.: Торнадо, 2001. – С. 338.

⁷⁸ Чеботарев Г. Н. Развитие конституционных основ местного самоуправления [Текст] / Г. Н. Чеботарев. – Тюмень, 1995. – С. 85.

⁷⁹ Борденюк В. Деякі аспекти співвідношення місцевого самоврядування, держави і громадянського суспільства в Україні / В. Борденюк // Право України [Текст]. – 2001. – №12. – С. 24 – 27.

⁸⁰ Безуглов А. А. Конституционное право России: в 3 т. Т. 1. [Текст] / А. А. Безуглов, С. А. Солдатов. – М.: Профобразование. – 2001. – С. 351.

дослідженні виділяє декілька специфічних ознак складових цього інституту: по-перше, якщо центральна влада є суверенною, верховною, здатною сама себе реформувати, то місцеве самоврядування – влада підзаконна, що діє у порядку і межах, визначених їй верховною владою, тобто законом; по-друге, це розмежування сфер компетенції влади центральної і регіональної та місцевого самоврядування, тобто обмеження кола справ, що довіряються місцевому самоврядуванню; по-третє, це простір, що відрізняється визначеною цілісністю, позначається адміністративними, географічними, економічними, інформаційними й іншими кордонами, територіальну основу місцевого самоврядування утворюють село, селище, місто; по-четверте, місцеве самоврядування фігурує системою організації життєдіяльності населення на відповідній території, є сукупністю виборних і інших органів і інститутів влади; по-п'яте, місцеве самоврядування організується і функціонує як структура, що враховує історичні, національні, етнічні, культурні й інші особливості, спільні риси відповідної територіальної спільноти; по-шосте, місцеве самоврядування припускає єдність самостійності і відповідальності при рішенні всіх питань місцевого значення (економічних, соціальних, культурних та інших); по-сьоме, місцеве самоврядування, самостійно вирішуючи питання місцевого значення, у своїй діяльності орієнтуються передусім на інтереси населення відповідної території; по-восьме, більшість питань у цій сфері мають регулюватися локальними актами – статутами територіальних громад, рішеннями прийнятими шляхом місцевих референдумів, актами органів та посадових осіб місцевого самоврядування; по-дев'яте, це складний організований об'єкт соціальної дійсності з спільними характеристиками систем⁸¹.

Водночас Е. Шугрина зазначає, “що муніципальне управління має ряд ознак державної влади: по-перше, самоврядні структури є обов'язковими інституціями, з рішенням яких зобов'язане рахуватися населення території; наявність специфічного відособленого апарату, який здійснює цю владу; установлення та збір податків та зборів; самостійне формування бюджету тощо”⁸².

Отже, місцеве управління є різновидом не тільки соціальної, а й публічної влади, діє у межах територіальної громади, реалізується від

⁸¹ Органи державної влади України [Текст]: монографія / за ред. В. Ф. Погोलіка. – К.: Інститут держави і права ім. В. М. Корещького, 2002. – С. 568 – 585.

⁸² Шугрина Е. С. Муниципальное право [Текст] / Е. С. Шугрина. – М.: Дело, 2000. – С. 16.

її імені або безпосередньо, або органами та посадовими особами місцевого управління.

Водночас незаперечним фактом є те, що закріплена Конституцією України модель організації публічної влади в Україні не усуває з порядку денного необхідність подальшого осмислення цього явища, а відтак – пошуку більш оптимального та досконалого варіанта організації державної влади на місцевому рівні, механізмів взаємовідносин органів місцевого управління та органів державної влади вищого рівня.

Проведений аналіз дозволив дійти таких висновків:

по-перше, про місцеве самоврядування нічого не можна довідатися із зарубіжних публікацій, якщо не ототожнювати “місцеве управління” та “місцеве самоуправління” (self-government, local-selfgovernment);

по-друге, місцеве управління (самоуправління, самоврядування) по-різному інтерпретується в близьких, але різних сферах науки (адміністративне право, державне управління, політична філософія);

по-третє, окремі науковці, зокрема В. Кампо, М. Корнієнко, не вбачають потреби у з'ясуванні відмінностей між місцевим управлінням і місцевим самоврядуванням.

Місцеве управління – складний різновид публічної влади, який може вводити, як місцеві представницькі та виконавчі органи, так і державну адміністрацію на місцях, що зумовлює сполучення в інституті місцевого управління самоврядних і державних начал. Саме в такій якості місцеве управління повинне вливатися у державний управлінський механізм, зберігаючи при цьому свої значення й самостійність.

1.2. Становлення системи місцевого управління в Україні

Системність місцевого управління, його взаємозв'язків із державною владою та іншими інститутами політичної системи суспільства об'єктивно вимагає аналізу еволюції інститутів місцевого управління, виявлення чинників та умов становлення відповідних інститутів в Україні. Місцеве управління виникає не відразу у вигляді системи, а спочатку – як певні передумови, об'єктивні чинники, що формуються за сприятливих умов та які можна розглядати як певні елементи місцевого управління.

Використання історико-правового підходу до місцевого управління у контексті його розгляду як інституту демократичного ладу та самостійності

виду публічної влади має важливе теоретико-методологічне значення. Адже маючи перед собою моделі організації публічної влади, які впроваджувалися протягом історії становлення української державності, дослідивши кризи державності, розглянувши тип відносин місцевого управління з іншими інститутами політичної організації суспільства, усвідомлюючи причини трансформації цих взаємовідносин, можна зрозуміти причини та наслідки багатовекторного політико-правового ставлення державно-організованого суспільства до місцевого управління.

Це дозволяє, по-перше, прослідкувати аналіз еволюції місцевого управління і дає можливість виділити в загальному історичному русі інститутів публічної влади ряд якісно різних етапів з дуже неоднаковими соціально-економічними і політико-правовими параметрами. По-друге, розглядати еволюцію місцевого управління як єдиний процес його виникнення, формування, становлення і розвитку, далекий від прямолінійності.

Вагоме значення у процесах формування державної та муніципальної влади на усіх етапах її еволюції мають економічні передумови, які на сучасному етапі припускають формування приватної і комунальної форм власності, становлення ринкових структур і відносин, заміну адміністративно-командних методів управління економічними. У такому разі йдеться про визнання того, що кожна територіальна громада (від невеликого села до великого міста) повинна самостійно розпоряджатися, володіти і користуватися своєю (комунальною) власністю, фінансово-економічними і природними ресурсами, а також самостійно приймати під свою відповідальність рішення. Усі територіальні громади мають право здійснювати відповідну регулюючу діяльність, зокрема й у сфері підприємництва.

Політичні чинники становлення місцевого управління у будь-якій державі вимагають визнання необхідності застосування загальноновизнаних і зрозумілих критеріїв, відкритих процедур, єдиних підходів до перерозподілу функцій, повноважень і компетенції між усіма галузями публічної влади по вертикалі і горизонталі в системі конституціоналізму.

Важливими політичними чинниками еволюції місцевого управління є кризи державності. Природа системних криз, особливо політичних, є різною. Деякі з них є результатом еволюції системи, у цьому процесі кризи необхідно розглядати як передумову переходу системи у нову якість. Інші кризи є наслідком впливу внутрішніх та зовнішніх негативних чинників, які спрямовані на звуження простору і опікою існування системи або ступеня її свободи.

Якщо вихід на нову якість розвитку внаслідок будь-яких причин є неможливим, то система знищується повністю. Ці загальні закономірності життєвого циклу систем повною мірою стосуються державної влади та місцевого управління.

Однією з особливостей таких кризових явищ є їх недостатній зовнішній прояв, тобто, наприклад, з моменту прийняття “невірних” державних рішень до реального прояву кризи може минути значний час. Так, і досі тривають суперечки щодо сутності та реальності наслідків для подальшого розвитку української державності та управління на місцевому рівні магдебурзького права, козаччини, діяльності гетьманів І. Хмельницького, І. Мазепи або П. Орлика та імператорів Петра I або Миколи II.

Правові умови вимагають створення юридичної бази, в якій закріплюються права і гарантії місцевого управління, що визначає відповідальність органів представницької і виконавчої влади в законодавчо прийнятій сфері їх діяльності, що встановлює систему норм, процедур і механізмів регулювання і регламентації територіально-економічних відносин з урахуванням місцевих інтересів. Вагоме значення мають і організаційні чинники і можливості: орієнтація на широке залучення місцевих жителів у процес здійснення місцевої влади через різноманітні інститути безпосередньої демократії.

Доцільно згадати й соціально-психологічні умови: уявлення про територіальну громаду як про територіальну спільність, що володіє властивостями відносною завершеності, цілісності будь-якого процесу, що характеризується високим рівнем взаємоузгодження позицій, єдиними інтересами населення, соціальних груп у різних сферах життя, здатністю адаптації жителів до мінливих умов середовища проживання. Різноманітні ідеологічні передумови передбачають оволодіння ідеями самоврядування як керівниками всіх рівнів, депутатами, посадовими особами, так і безпосередньо населенням – місцевими жителями, які активно залучаються до управління місцевими справами, до вирішення проблем життєдіяльності села, селища, міста.

Просторово-географічний чинник в еволюції місцевого самоврядування також є цінним у формуванні муніципальної влади у сучасній Україні. Саме він детермінував нерівномірність здійснення в часі економічних, політичних соціальних, й інших процесів у різних частинах країни. Найбільш чітко просторово-географічний чинник простежувався в динаміці поширення місцевого управління у західній частині сучасної України, що перебувала тривалий час під

юрисдикцією Австрійської (Австро-Угорської) імперії, і східній, яка протягом століть належала до складу Російської імперії.

Усі розглянуті умови тільки сукупно утворюють те повноцінне життєве середовище, у якому відбувається процес становлення та розвитку місцевого управління як самостійного виду публічної політичної влади. Вивчення походження місцевого управління, як і будь-якої складної системи, доцільно починати з визначення та аналізу тієї початкової стадії, коли вона виникає та виявляє свої потенційні можливості, а згодом – і визначальні атрибути.

Українське суспільство пережило багато моделей організації публічної влади, які здебільшого мали протилежне забарвлення. І хоча на перший погляд здається, що значна частина з них аж ніяк не дотична до сучасної моделі публічної влади в Україні, проте таке судження є досить помилковим: ніщо не зникає безслідно. В Україні протягом її новітньої історії взаємовплив різних моделей організації публічної політичної влади більше чи менше помітний.

Історики, юристи не мають єдиної думки щодо зародження місцевого управління на українських землях. У сучасній науковій літературі не прийнято перші примітивні спільноти ставити в один ряд із сучасними територіальними громадами.

На відміну від північно-східних сусідів, на українських землях завжди прагнули до децентралізації та самоуправління, державні інститути завжди були вторинними, похідними. Інститути суспільного ладу були стабільнішими за державний лад. Навіть якщо національна державність на українських землях на певний час “переривалася”, різноманітні інститути місцевого управління залишалися завжди. З огляду на бездержавність, український народ повинен був реалізовувати себе на локально-індивідуальному рівні, внаслідок чого утворював своєрідні форми самозбереження. Якщо російський народ був проїнятий єдиним державним і навіть релігійним духом, то український народ утверджував добровільні громади, які були пов’язані між собою настільки, наскільки це було необхідно з практичного погляду і наскільки це не суперечило праву особистої свободи.

Так, традиції місцевого самоврядування в Україні набагато старші за традиції державності.

Тому, аналізуючи еволюцію місцевого управління та місцевого самоврядування України, абсолютно недоцільно акцентувати на статусі держави як інституту, який надав права на місцеве управління та представляти його як першочерговий суб’єкт суспільного правління.

Становлення сучасної системи місцевого управління в Україні має давні історичні традиції. Історія місцевого управління в Україні започаткувалося ще з часів існування у східних слов’ян територіальної сусідської общини. За часів Київської Русі склалися різні форми місцевого управління (сільська, міська та регіональна). Регіональне самоуправління існувало у формі вічових зборів, – (“віче”), що проводилися в окремих князівствах. Повноваження між князем і вільним населенням князівства були чітко розподілені. Віча відали питаннями війни й миру, формування адміністративних та судових органів, вибору князя.

У містах суб’єктами самоуправління були міські громади, які мали значну адміністративну, господарську та судову автономію. Громада встановлювала правила господарювання, призначала податки, платежі та інші повинності. Для керівництва поточними справами мішани з числа громадян обирала уповноважених адміністративних осіб. У громади була міська корпоративна власність, зокрема й на землю. Суб’єктом сільського самоврядування була сільська громада – “верв”, яка об’єднувала жителів кількох сусідніх сіл, мала землю у корпоративній власності, представляла своїх громадян у відносинах з іншими громадами, феодалами та державною владою⁸³.

Після входження українських земель до складу Великого Князівства Литовського місцеве управління отримало подальший розвиток у формі вйтівства. Вйтів обирала міська громада на загальних зборах. У цей період існували складні взаємовідносини між міськими громадами, державою і приватними власниками міст. У великокнязівських містах поряд із громадою участь у управлінні брала старостинська адміністрація, яку очолював староста. У приватних містах паралельно із громадським управлінням існувала замкова адміністрація, очолювана довіреною особою феодалного власника – намісником. Компетенції вйта й намісника розмежовувалися.

Важливе значення у розвитку місцевого самоуправління мало поширення на українські міста магдебурзького права, яке створило нову правову основу для розвитку самоуправління. Першим українським містом, яке отримало магдебурзьке право, очевидно, був Львів. Протягом XV ст. це право отримали і такі міста: Луцьк, Житомир, Київ, Дубно. Литовські та польські князі охоче видавали грамоти на запровадження магдебурзького права в українських містах,

⁸³ Савенко Л. О. Статус інституту місцевого самоврядування у вимірах сучасної комунікативної парадигми [Текст]: автореф. дис. канд. на здобуття наук. ступ. наук з держ. упр.: спец. 25.00.04 / Л. О. Савенко; Національна Академія державного управління при Президентові України. – Х., 2005. – С. 5.

розглядаючи у цьому засіб колонізації нових земель. Надання місту цього права означало відміну звичаєвих правових норм, вихід із-під влади намісників, воєвод та феодалів, запровадження власного органу міського самоврядування – магістрату, який складався з двох колегій – ради (адміністративний орган) та лави (судовий орган). Рада, очолювана бурмістром, здійснювала керівництво всіма господарськими справами. Очолював лаву війт, який призначався королем і був найвищою посадовою особою міста. Міста володіли нерухомістю, землею, збирали мито, запроваджували податки. Магдебурзьке право мало позитивне значення, оскільки воно стримувало “феодалну сваволу” і прилучало Україну до європейської політичної культури⁸⁴.

Період литовського панування на українських землях був перехідним від княжої доби до козацької. За Люблінською унією до Польщі були приєднані: Брацлавщина, Волинь, Київщина. Після Люблінської унії у складі Польської держави етнічні українські землі належали до: Белзького, Брацлавського, Волинського, Київського, Подільського, Руського та Чернігівського воєводства, які очолювали воєводи. На територію Волині, Київщини та Брацлавщини поширювалася дія “Литовського статуту”.

За часів Національно-визвольної війни (середина XVII ст.) та існування Української козацької держави місцеве самоврядування набуває своєрідних форм, що було обумовлено її полково-сотенним устроєм (XVII – XVIII ст.). Полки та сотні одночасно були військовими та адміністративно-територіальними одиницями і користувалися військово-адміністративним самоврядуванням. У цей період, як зазначає В. Куйбіда, вимоги міського населення здебільшого зводилися до того, щоб, по-перше, закріпити давні міські привілеї, зокрема самоврядування з виборним війтом і бурмістрами, а також весь міський устрій; по-друге, звільнитися від державних податків і військових обов’язків; по-третє, зберегти монополію на ремесла, міські промисли та торгівлю; по-четверте, розширити свої землеволодіння⁸⁵.

Необхідно зазначити, що в період Визвольної війни в українських селах та містах склалося певне двовладдя: поряд з органами управління, що формувалися на основі магдебурзького права (магістратами), створюються полкові та сотенні канцелярії. І якщо формально ратуші та магістрати не були залежні від цих канцелярій, то

⁸⁴ Гошко Т. Нариси з історії магдебурзького права в Україні XIV – до початку XVII ст. [Текст] / Т. Гошко. – Львів, 2002. – С. 139 – 155.

⁸⁵ Куйбіда В. С. Конституційно-правові проблеми міського самоврядування в Україні [Текст] / В. С. Куйбіда. – Львів: Літопис, – 2001. – С. 37.

фактично вони були їм підпорядковані, оскільки гетьманська влада на місцях здійснювалася саме через них. Об’єктивно таке двовладдя спричиняло протистояння козацької старшини і міщанської адміністрації, що, безумовно, ослаблювало українську державність загалом. На військових радах обиралися сотники та полковники, вирішувалися найважливіші політичні, судові, господарські та військові справи. Зафіксувавши права станового самоуправління (самоврядування), Конституція Пилипа Орлика, заклала основи сучасного місцевого управління⁸⁶.

Окремої уваги потребують традиції місцевого управління у Запорізькій Січі (далі – Січ). Вищим колективним органом влади там вважалася січова рада, яка була органом прямого народовладдя козаків. До компетенції цієї ради належали питання законодавства, управління та суду, війни й миру, міжнародних відносин, обрання кошового отамана та січової старшини. Виконавча влада на Січі належала кошовому отаману, який обирався на січовій раді терміном на один рік. Він зосереджував під своїм підпорядкуванням вищу адміністративну, військову та судову владу⁸⁷.

До військової старшини належали суддя, писар, осавул, обозний та курінні отамани, які також обиралися на січовій раді. За січовою старшиною, нижчими за рангом були похідна та паланкова старшини. Отже, козацьке самоврядування у Січі та паланках мало всі ознаки демократичної держави.

Після підписання в 1654 р. Договору між Україною та Московією починається процес поступової ліквідації специфічно українських форм місцевого управління на територіях, що відійшли до Московської держави.

Так, одразу ж після смерті гетьмана І. Скоропадського 3 липня 1722 р. в Україні запроваджується так звана комендантська система управління, що передбачала адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування з боку призначених російських комендантів⁸⁸.

У 1764 р. ліквідується Гетьманство, а в 1765 р. маніфестом Катерини II були скасовані всі полки на Слобідській Україні. Згодом, у

⁸⁶ Перша Конституція України Пилипа Орлика 1710 р [Текст]. – К.: Веселка, 1994. – С. 35 – 43.

⁸⁷ Слабченко М. Соціально-правова організація Січі Запорізької / М. Слабченко // Праці комісії для вивчення історії західноруського і українського права [Текст]. – К., 1927. – С. 46 – 59.

⁸⁸ Мельник Л. Гетьманщина першої чверті XVIII ст. [Текст] / Л. Мельник. – К., 1997. С.23 – 38.

1781 р., було ліквідовано полково-сотенний устрій на Лівобережній Україні, магістратські та ратушні суди замінюються судами “по учреждению о губерниях”. Після видання Катериною II 21 квітня 1785 р. “Жалованной грамоты на права и выгоды городам Российской Империи” і “Городового Положения” були створені нові станові органи міського самоврядування – міські думи і процес уніфікації форм місцевого самоврядування в Україні за російським зразком було фактично завершено⁸⁹.

Унаслідок муніципальної реформи Катерини II в Україні були запроваджені нові установи міського самоврядування. Місцеве управління поділялося на загальноміське та станове. Так, загальноміськими органами стали: міський голова; загальна міська дума; розпорядча міська дума (виконавчий орган). Із метою вирішення справ станів створювалися управи: купецька, міщанська, ремісницька, іноземних ремісницьких цехів, найманих служителів. У загальній думі також існували відділення, які відображали її становий склад.

Формально “Жалована грамота городам” не скасовувала магдебурзьке право в українських містах, але фактично міські магістрати втратили свої адміністративні функції, залишившись лише судовою інстанцією для міщан⁹⁰.

Імператор Павло I на короткий термін повернув українським містам їх попередній устрій. Зокрема, Києву всі права та привілеї були підтверджені в 1797 р. та в 1801 р. (Олександром I). Проте після придушення польського повстання 1830 р. залишки магдебурзького права в Україні були ліквідовані (на Лівобережній Україні – в 1831 р., а в Києві – 23 грудня 1834 р.). Цікаво, що приводом для обмеження, а згодом і скасування магдебурзького права в Києві послужили фінансові зловживання в Київському Магістраті (загальна сума розтрат міського керівництва сягала 1 400 000 крб., що в 9 разів перевищувало суму річних прибутків міста).

XIX – початок XX ст. характеризуються становленням в Україні нових загальноімперських форм місцевого самоврядування.

Спочатку, в 1838 р., запроваджується станове самоврядування для державних та вільних селян у формі сільського товариства, яке в 1861 р. було поширено на всіх селян. Сільське товариство було

⁸⁹ Струкевич О. К. Україна – Гетьманщина та Російська імперія протягом 50 – 80 рр. XVIII ст. [Текст] / О. К. Струкевич. – К., 1996. – С. 78 – 91.

⁹⁰ Шведко І. К. Органи міського самоуправління Гетьманщини та особливості документації їх канцелярій / Г. К. Шведко // Наукові праці історичного факультету Запорізького державного університету [Текст]. – Запоріжжя, 1995. – Вип. 7. – С. 19 – 23.

тотожним із сільською громадою і мало свою корпоративну власність, зокрема і на землю. Основними суб'єктами сільського самоврядування стали: сільський схід (громада), в якому мали право брати участь усі селяни-господарі, що проживали на відповідній території. Схід вирішував земельні справи, розподіляв податки, обирав сільського старосту та інших посадових осіб; волосний схід – збори сільських та волосних посадових осіб та представників господарів, на якому затверджувалися рішення сільських сходів, вирішувалися господарські питання волості; волосний суд – становий селянський суд, що розглядав дрібні кримінальні справи та цивільно-правові суперечки, з розміром позову до 100 крб.

Регіональне самоврядування на загальноімперських засадах запроваджується в Україні після проведення Олександром II земської реформи в 1864 р. Так, згідно з “Положенням про земські, губернські та повітові установи” від 1 січня 1864 р. правовий статус земств було визначено як системи, що не належать до структури державних органів, а служба в земствах розглядалася як виконання громадських обов'язків. До системи земських установ, що функціонували на двох рівнях – повітовому та губернському, належали: повітові земські виборчі з'їзди, які кожних три роки обирали повітових земських гласних; повітові земські збори, які збиралися один раз на рік (восени) з тим, щоб обговорити основні напрями господарської діяльності, затвердити кошторис витрат, розподіл повинностей тощо; губернські земські збори (формувалися з гласних, кандидатури яких обговорювалися на повітових земських зборах); повітові та губернські земські управи – виконавчо-розпорядчі органи земств⁹¹.

Формування земських установ здійснювалося відповідно до принципів виборності, куріальності, майнового цензу, формальної рівності виборців, змінюваності гласних. Так, земські збори обиралися за куріальною системою на трьох виборчих з'їздах (у виборах брали участь три курії: повітові поміщики і промисловці, міські купці і власники нерухомості в містах, селяни). Головами повітового та губернського земських зборів були предводителі дворянства.

До сфери компетенції земства та його управи належали всі питання місцевого значення: земські повинності та прибутки; медичне обслуговування населення, утримання місцевої поліції, контроль за шляхами сполучення тощо.

⁹¹ Різниченко С. Запровадження земств на Правобережній Україні / С. Різниченко // Київська старовина [Текст]. – 1999. – Вип. 4. – С. 28 – 32.

Самостійність земств була досить умовною, оскільки держава зберігала вагомий вплив на них. Зокрема, голова та члени повітових земських зборів затверджувалися губернатором, а голова та члени губернських земських зборів – міністром внутрішніх справ. Губернатори та міністр внутрішніх справ також затверджували постанови земств із найважливіших питань та проекти кошторисів.

Реформу міського самоврядування було розпочато в 1870 р. Вона передбачала заміну станovo-бюрократичних органів управління містом всестановими органами. Згідно із “Городовим Положенням” 1870 р., систему органів міського громадського управління становили: міські виборчі збори (проводилися один раз на три роки для обрання гласних); міська дума (розпорядчий орган); міська управа (виконавчий орган); міський голова.

Міська дума складалася з міського голови, гласних та голови поштової земської управи і представника духовного відомства. На відміну від земств вибори міської думи відбувалися без врахування станів на основі майнового цензу. Всі виборці – платники міських податків поділялися на три розряди, які на паритетних началах визначали персональний склад міської думи.

Стаття 55 “Городового Положення” 1870 р. визначала повноваження міської думи: порядок утримання у справності та чистоті міської території, пам’ятників, улаштування пристаней, переправ та перевозів, покривель тощо. З питань, що належали до її компетенції, міська дума приймала постанови. Усі члени управи обиралися думою, а її компетенція була похідною від компетенції міської думи.

Міський голова одночасно виконував функції голови думи і голови управи. До його компетенції належали такі питання: організація роботи міської думи, її скликання, запрошення на засідання думи зацікавлених осіб, контроль за законністю рішень, що приймаються управою тощо⁹².

Уніфікація форм місцевого управління відбувалася і на українських землях, що відійшли до Австрійської імперії. Так, із 1772 р. австрійський уряд починає обмежувати права українських міст, багато з яких були переведені в ранг сіл. Скасовується магдебурзьке право (у Львові скасовано декретом Йосипа II від 31 серпня 1786 р.), натомість запроваджується система органів міської влади, що складається з таких структур: міський відділ – виборний орган, що обирав посадових осіб магістрату та здійснював спостережно-наглядові функції щодо

⁹² Горбачов В. Міське самоврядування в Україні (за реформою 1870 р.) / В. Горбачов [Текст]. – Х., 1995. – С. 132 – 148.

використання міського майна; магістрат у складі бургомистра та радників, яких затверджував імперський уряд, цивільного сенату, кримінального сенату, політичного сенату, галузевих та функціональних відділів⁹³.

Фактично все міське управління було зосереджено в руках магістрату, членом якого могла стати лише особа, що мала високий освітній ценз і складала спеціальний екзамен. Бургомістр та радники отримували заробітну плату від держави і складали присягу на вірність імператору.

Структура магістрату була досить складною. Наприклад, до магістрату Львова на підставі декрету від 31 серпня 1786 р. належали такі структури: політичний сенат; цивільно-правовий сенат; кримінально-правовий сенат; “Протокол подань” для двох сенатів (здійснював реєстрацію вхідних документів); реєстратура; експедиція; таксаційний відділ; торгово-вексельний суд; міська табуля (управління обліку нерухомого майна); міська каса; будівельний відділ; економічний відділ (займався господарськими справами); конскрипційно-житловий відділ (вів облік житлових приміщень); відділ збору податків на заставах міста; відділ обліку поховання померлих; міські тюрми; ландвійти (районні управління міста)⁹⁴.

Револуція 1848 р. призвела до демократизації системи організації влади в Австрійській імперії, що стосувалося і місцевого самоврядування. Так, 5 березня 1862 р. був прийнятий Державний закон про місцеве самоврядування, а на його основі 12 серпня 1866 р. – Закон “Про устрій громади і громадську виборчу ординацію”, згідно з яким визнавалося право сіл, містечок і міст на місцеве самоврядування, та закони від 13 березня 1889 р. “Про громадський закон для більших міст” і від 3 липня 1896 р. “Про громадський закон для менших міст, містечок і більших громад”.

Зокрема, Закон від 13 березня 1889 р. передбачав, що міста, які мають понад 3000 мешканців, утворюють самостійні міські громади і формують органи міського самоврядування: міську раду (термін повноважень – 5 років); міську управу.

Міську управу очолював бурмістр, а міста, виділені із повітів, – президент. За цього усі бурмістри та віце-бурмістри призначалися за згодою старост і воєвод, а президенти і віце-президенти затверджувалися Міністерством внутрішніх справ.

⁹³ Кульчицький В. С. Апарат управління Галичиною в складі Австро-Угорщини [Текст] / В. С. Кульчицький, І. Т. Бойко, І. Ю. Настася, О. І. Мікула. – Львів, 2002. – С. 68 – 71.

⁹⁴ Історія Львова [Текст]: у 3 т. Т. 2 : 1772 – 1918. – Львів : Центр Європи, 2007. – С. 11.

Право обирати депутатів міської ради мали піддані Цісаря, яким до дня виборів виповнилося 24 роки (пасивне виборче право набувалося з 30 років) і які проживали на території відповідної самоврядної територіальної одиниці не менше, одного року.

Правову основу місцевого самоврядування на західноукраїнських землях становили також прийняті Галицьким сеймом закони про сільське (1866 р.) та міське самоврядування (1889 р.)⁹⁵.

Встановлена цими законами система місцевого самоврядування проіснувала, з незначними змінами, на західноукраїнських землях до 1939 р. (в Буковині до 1940 р.), після возз'єднання України, і як раніше це сталося на території Східної України, місцеве самоврядування було повністю скасоване.

Отже, реформи міського та регіонального самоврядування останньої чверті XIX – початку XX ст., незважаючи на імперську подоби тогочасної політичної системи, можна назвати достатньо прогресивними для того часу: акумулювавши тогочасні передові муніципальні стандарти вони сприяли становленню справжнього місцевого самоврядування на теренах Російської держави.

Власне кажучи, саме на цьому етапі розвитку політичної організації держави і публічної влади деякі дослідники вбачають початки сучасної політичної системи України. Адже у період входження українських земель до складу Російської та Австро-Угорської імперій не лише бурхливо розвивалися соціально-економічні відносини, а й почали формуватися українські політичні партії та громадські організації, які згодом відіграли вирішальну роль у встановленні і функціонуванні Української національної держави (1917–1921 рр.). Ідеологічні постулати, напрацьовані ними, значною мірою були сприйняті під час формування політичних платформ сучасних політичних партій відповідного напрямку. Значне місце у цих програмах як на першій хвилі становлення багатопартійності, так і в сучасній Україні відводилося місцевому самоврядуванню.

У XIX ст. в Україні розпочався процес формування уніфікованих загальноросійських органів місцевого самоуправління. Особливий інтерес з огляду на досліджувану тему становить монографія В. Шандри “Генерал-губернаторство в Україні: XIX – початок XX століть”⁹⁶. У ній на базі архівних документів ґрунтовно проаналізовано генерал-

⁹⁵ Кульчицький В. С. Державний лад і право Галичини [Текст] / В. С. Кульчицький. – Львів, 1966. – С. 57 – 61.

⁹⁶ Шандра В. С. Генерал-губернаторства в Україні: XIX – початок XX ст. [Текст] / В. С. Шандра; НАН України. Інститут історії України. – К., 2005. – 426 с.

губернаторську форму управління в Російській імперії, напрями та форми діяльності малоросійських генерал-губернаторів.

На особливу увагу заслуговує аналіз системи державних установ Росії у дореформений період (1801–1861 рр.) здійснений у роботі М. Єрошкіна⁹⁷.

Початок XX ст. є одним із найскладніших і найсуперечливіших з усіх попередніх періодів становлення місцевого управління та самоврядування в Україні. Це пояснюється надзвичайно інтенсивними змінами систем органів публічної влади, що суттєво різнилися за своєю політико-правовою суттю.

Розпад Російської та Австро-Угорської імперій, що фактично розпочався весною 1917 р., призвів до формування на українських землях нових державних утворень. Цей процес з самого початку був пов'язаний з намаганнями реформувати систему територіальної організації влади на засадах децентралізації державного управління, широкого запровадження місцевого самоврядування.

Перебудова системи територіальної організації влади об'єктивно вимагала створення відповідної територіальної основи місцевого самоврядування шляхом проведення адміністративно-територіальної реформи. І не випадково, що одним із перших законів УНР став Закон про поділ України на землі від 6 березня 1918 р., згідно з яким, по-перше, скасовувався поділ України на “губернії і уїзди”, по-друге, передбачалася необхідність розробки та прийняття окремого закону, який мав би врегулювати питання організації місцевого самоврядування на рівні земель.

Сучасні дослідники проблем українського державного будівництва цілком слушно надають особливої уваги періоду української революції 1917 – 1920 рр., коли будівництво національної держави перейшло у цілком реальну площину. Якщо раніше цей період сприймався переважно крізь призму спогадів В. Винниченка, політичних творів М. Грушевського, що побачили світ на початку 90-х рр. XX ст. або праць зарубіжних українознавців, насамперед О. Субтельного, то на сьогодні видано чимало робіт, підготовлених сучасними українськими ученими. Опубліковані зібрання документів того періоду, зокрема фундаментальний звід матеріалів стосовно діяльності Центральної Ради⁹⁸.

⁹⁷ Ерошкин Н. П. История государственных учреждений России до Великой Октябрьской социалистической революции [Текст]: краткий конспект лекционного курса и методические указания для студентов заочного факультета / Н. П. Ерошник. – М., 1957. – Вып. 3: Государственные учреждения России в дореформенный период (1801 – 1861 гг.). – 76 с.

⁹⁸ Українська Центральна Рада: Документи і матеріали / ред. кол. П. П. Толочка (голова) та ін.: у 2 т. – К.: Наукова думка, 1996. – Т. 1. – 587 с.; Т. 2. – 424 с.

Отже, на наш погляд, можна стверджувати, що упродовж останніх років усунуто значну прогалину в історії українського державотворення, проте проблеми залишаються, і про їх існування засвідчують саме ті праці, в яких розглядається еволюція місцевого самоврядування.

Поява такого масиву наукової літератури з проблем, які зовсім недавно не були доступні дослідникам, призвело до певної різношерстості поглядів вчених. З огляду на це, доцільно навести слова М. Грушевського, який закликав вийти з “вужьких рамок” на “широкий простір універсалізму”⁹⁹. Однак замість цього змінюється лише колір догматів і орієнтирів. І, якщо раніше українські радянські вчені зобов’язані були різко висловлювати осуд Центральної Ради, то тепер із таким самим ентузіазмом вони виступають її апологетами.

Корені ідеї федеративно-земельного устрою України беруть свій початок із другої половини ХІХ – початку ХХ ст. Водночас необхідно зазначити, що здебільшого федеративно-земельні проекти Україною розглядалися як об’єкт федералізму (М. Грушевський, М. Драгоманов, М. Костомаров). Вважається, що відповідно до проекту Кирило-Мефодіївського товариства Україна як складова частина майбутньої федерації повинна була складатися з двох штатів: Західного (Правобережний) і Східного (Лівобережний).

М. Драгоманов у конституційному проекті “Вільний союз – вільна спілка”¹⁰⁰, обґрунтовуючи можливість зміни устрою у Російській імперії, наголошував, що основу федеративної держави мають становити самоврядні обласні об’єднання, які здійснюють управління місцевими справами в межах своєї території. На думку, М. Драгоманова, державний устрій має такий вигляд: громадянин – громада – волость – повіт-область – федерація. Провідну роль у здійсненні місцевого управління автор надавав волостям і повітам.

М. Грушевського “Конституційне питання і українство в Росії” обґрунтовує поділ України на 27 земель і 3 міста зі збереженням історичних назв земель, а також із визначенням центрів земель. Аналізуючи цей проект, дехто з дослідників робить висновок, що до компетенції земель належали функції місцевого управління (самоврядування), а не державної влади¹⁰¹.

⁹⁹ Грушевський М. Хто такі українці і чого вони хочуть? [Текст] / М. Грушевський. – К.: Знання, 1991. – С. 43.

¹⁰⁰ Драгоманов М. Передне слово (до “Громади”, 1878) / М. Драгоманов // Вибране [Текст]. – К., 1991. – С. 276 – 326.

¹⁰¹ Гоменко М. Українська перспектива: історико-політологічні підстави сучасної державної стратегії. Політичні студії. – К., 1995. – Вип. 2. – С. 50 – 51.

Так, на думку А. Слісаренка, конституційний лад в Україні мав базуватися на засадах децентралізації: землям, волостям і громадам надавалися права широкого самоуправління, “суверенне право в Українській Народній Республіці належить народові України, цебто громадянам УНР всім разом”, що здійснюється через Усенародні Збори України¹⁰². Ст. 26 цієї Конституції УНР закріплювала принцип організаційної самостійності місцевого самоврядування: “Всякого рода справи місцеві впорядковують виборні Ради й Управи громад, волостей і земель, їм належить єдина безпосередня місцева власть: міністри УНР тільки контролюють і координують їх діяльність, безпосередньо і через визначених ними урядовців, не втручаючись до справ, тим Радам і Управам призначених, а всякі спори в цих справах рішає Суд Української Народної Республіки”.

Органами самоуправління в селі були сільський схід, вибраний ним сільський староста, сільський писар, збирач податків, смотритель училищ та лікарень, смотритель хлібних магазинів. У волості органами самоуправління були волосний схід, волосний старшина і волосний селянський суд, які, своєю чергою, підпорядковувалися мировим посередникам, повітовим мировим з’їздам та губернським. На Катеринославщині, Полтавщині, Таврійщині, Харківщині, Херсонщині та Чернігівщині існували повітові та губернські земські зібрання та їх виконавчі органи – земські управи. Членів повітових земських зібрань обирали від виборців із селянських громад, від міських виборців та повітових з’їздів землевласників. Водночас губернські земські зібрання створювалися повітовими зібраннями зі свого складу. Органами міського самоврядування були міські думи, які склалися з гласних, обраних жителями міста, та виконавчі органи – міські управи (міський голова і неменше двох членів). Вищою владою на місцях були генерал-губернатори, губернські правління, місцеві органи центральних міністерств, повітові поліцейські управління, повітові казначейства, губернські жандармські управління, подекуди градоначальства (Керч, Миколаїв, Одеса, Севастополь)¹⁰³.

Після Лютневої революції поряд із губернськими земськими зібраннями й управами з’явилися губернські комісари, губернські виконкоми, начальники губернської міліції з власними канцелярями. У

¹⁰² Слабченко М. Соціально-правова організація Січі Запорізької / М. Слабченко // Праці комісії для вивчення історії західноруського і українського права [Текст]. – К., 1927. – С. 46 – 59.

¹⁰³ Павлишин О. Організація цивільної влади ЗУНР в повітах Галичини (листопад-грудень 1918р.) / О. Павлишин // Україна модерна [Текст]. – Львів, Львів, 1999. – Ч.2/3. – С.132 – 144.

містах поряд із міськими думами та міськими управами з'явилися міські виконкоми громадських організацій та посади начальників міської міліції і міські комісари. Відповідні нововведення відбулися і на рівні повіту.

У цьому дослідженні, на нашу думку, необхідно звернути увагу і на проект Конституції УНР О. Ейхельмана (1919–1920 рр.). Основними підвалинами були принцип народного суверенітету та принцип федералізму. Федеративний принцип державного устрою втілювався О. Ейхельманом у прагненні поділити Україну на самостійні політичні одиниці – землі, повіти та громади. Законодавчими органами у повітах і громадах були їх Ради, а виконавчими органами – колегіальні управи або одноособові старости. Земельна влада могла самостійно перекладати державні функції на повітове самоуправління, ті, своєю чергою – на громадське управління. Містам, залежно від типу торговельно-промислового потенціалу та кількості мешканців, надавався статус або громади, або повіту, або землі. З огляду науки, проект Основного закону є цінною пам'яткою вітчизняної політико-правової думки¹⁰⁴. Розподіл України мав би здійснюватися з урахуванням складу населення, рівня соціально-економічного розвитку, природнокліматичних умов¹⁰⁵. Водночас цей проект не визначав, скільки і в який спосіб планувалося утворити земель, не кажучи вже про повіти й громади.

Проте реформування місцевого управління та адміністративно-територіального устрою України в цей період не вдалося здійснити. Так зване “відновлення монархії” (29 квітня 1918 р.) супроводжувалося скасуванням Конституції УНР та Закону “Про поділ України на землі” і відновленням старих земських установ.

Було затверджено адміністративно-територіальний устрій та прийнято Закон “Про штати і опис Управлінь губерніальних і повітових старостів”. Стосовно відносин із регіональним самоврядуванням, то при Міністерстві внутрішніх справ була утворена “Комісія для перегляду закону про організацію земського самоврядування”, а також утворено департамент місцевого самоврядування. 29 червня 1918 р. гетьман ухвалив Закон “Про надання губернським старостам права розпускати волосні земські зібрання та управи”, де чітко визначено умови припинення діяльності

¹⁰⁴ Українська Центральна Рада: документи і матеріали [Текст] / ред. кол. П. П. Толочка (голова) та ін.: у 2 т. – К.: Наукова думка, 1996. – Т. 1. – 587 с.; Т. 2. – 424 с.

¹⁰⁵ Основи етнодержавства [Текст] / за ред. Ю. Римаренка. – К.: Либідь, 1997. – С. 305.

¹⁰⁶ Солдатенков В. Українська революція: історичний нарис [Текст] / В. Солдатенков. – К.: Либідь, 1999. – 973 с.

земств¹⁰⁶. З боку Міністерства внутрішніх справ установлювався суворий контроль за діяльністю старост. Місце губернських з селянських справ присутствій мали займати ради з селянських справ в такому складі: губернського старости, його помічника з адміністративних справ, голови губернської земської управи (його заступника), управителя фінансової палати та прокурора окружного суду. Місце повітових адміністративних присутствій, повітових земських з'їздів та повітових з'їздів мирових посередників повинні були зайняти місце повітові ради сільських справ. До її складу належали повітовий староста, його помічник з адміністративних справ, мировий суддя, член ради із сільських справ, усі мирові посередники та голова земської управи. Необхідно зазначити, за весь період панування уряду П. Скоропадського не було законодавчо врегульоване питання управління сільськими місцевостями. Лише за декілька днів до свого повалення, уряд ухвалив закон “Про зміну, доповнення та скасування діючих узаконень про волосні, повітові та губернські установи по управлінню сільськими місцевостями”¹⁰⁷.

За часів Директорії (1918–1920 рр.) старі органи місцевого самоврядування та місцевого управління були ліквідовані. Місцева влада формувалася за такою схемою: сільська, міська громада обирала свій представницький орган (Раду), який, своєю чергою, обирав представників до повітової Ради; повітові ради обирали представників до губернської Народної Ради¹⁰⁸.

У Західній Україні згідно із Законом ЗУНРу від 16.11.1918 р. “Про адміністрацію Західно-Української Народної Республіки” у галузі місцевого управління діяло австрійське законодавство у тій частині, у якій воно не суперечило інтересам держави. При цьому у межах ЗУНР у територіальну основу місцевого управління становив повітовий адміністративно-територіальний поділ¹⁰⁹.

У цьому дослідженні не можна обійти й проблеми функціонування представницьких органів Радянської України, які завжди перебували в центрі уваги вчених-правознавців¹¹⁰. Попри всі ідеологічні нашарування, характерні для цієї проблеми, потрібно

¹⁰⁷ Українське державотворення: не витребуваний потенціал [Текст]: Словник-довідник / заг. ред. О. М. Мироненка. – К., Либідь, 1997. – С. 301.

¹⁰⁸ Солдатенков В. Українська революція: історичний нарис [Текст] / В. Солдатенков. – К.: Либідь, 1999. – С. 564–572.

¹⁰⁹ Державне будівництво і місцеве самоврядування [Текст] / за ред. С. Г. Серьогіної. – Х.: Право, 2005. – С. 43.

¹¹⁰ Історія Української РСР: у 2 т. Т. 1. / ред. кол. О. К. Касименко (голов. ред.) та ін. – К.: Вид-во АН УРСР, 1953. – 783 с.

наголосити на тому, що для сучасного українського самоуправління має значення й досвід, набутий за роки радянської доби.

В Україні, як і в інших республіках колишнього Радянського Союзу, сформувалась система державного управління – більшовицький уряд упровадив доктрину усупільнення власності: розподіл влади та інститут представництва населення були знищені як буржуазні пережитки, владу остаточно перебрала система Рад¹¹¹.

Після повалення Директорії в 1920 р. та встановлення комуністичного режиму починається трагічна сторінка в історії місцевого самоврядування України – всі органи місцевого самоврядування були ліквідовані та замінені органами “пролетарської диктатури” – губерньськими, повітовими та волосними радами. Уже в період громадянської війни ради втратили функцію місцевого самоврядування і працювали лише як органи пролетарської диктатури. Демократичність нової влади вбачалася у тому, що “місцеві Ради вільно об’єднувалися на началах демократичного централізму в єдину, федеральним союзом скріплену, загальнодержавну Радянську владу”. Організовані у тверду державну вертикаль, місцеві ради, по суті справи, мали надати видимість демократичного вияву монопольній владі партійного апарату. Від того, що ради за своїх обмежених можливостей намагалися надавати традиційні муніципальні послуги людям, їх підоснова не мінялася. Вони склалися і діяли як органічна частина тоталітарного режиму.

Конституція УРСР була затверджена в 1919 р. Вона помітно відрізнялася від російської Конституції. Тут були творчо опрацьовані “Загальні положення”, розділ про органи влади, декларація прав і обов’язків громадян¹¹². На місцях органами влади вважалися з’їзди губерньських, повітових та волосних Рад, міські та сільські Ради та їх виконавчі комітети. Правом обирати й бути обраними до Рад користувались незалежно від національності, віросповідання, статі громадян УРСР, яким виповнилося 18 років (робітники, селяни, солдати, матроси, домогосподарки, непрацездатні), окрім тих, хто застосовував найману працю, приватні торговці і комерційні посередники, служителі церков та релігійних культів, засуджені за вироком суду, колишні поліцейські жандарми, божевільні та душевнохворі.

¹¹¹ Місцеве самоврядування [Текст] / за заг. ред. А. О. Чемериса. – Львів: Ліга-Пресс, 2004. – Кн. 2: Організація роботи міського голови. – 1104 с.

¹¹² Конституція УРСР (1919 року) [Текст]. – Х., 1920. – 15 с.

Конституція СРСР 1924 р., на думку А. Лук’янова, не передбачала регулювання повноважень органів влади на місцях¹¹³, водночас на практиці вищі органи державної влади в Радянському Союзі визначали повноваження місцевих органів влади зверху донизу. На основі цієї конституції була прийнята Конституція України 1929 р., у змісті якої був великий розділ “Про устрій Радянської влади”. Відповідно до Конституції УРСР 1929 – місцевими органами влади вважалися окружні та районні з’їзди Рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів, які повинні були збиратися не менше одного разу на рік, а також виконкоми та їх президії¹¹⁴.

В 1937 р. була прийнята Конституція Української РСР¹¹⁵, подібна до загальносоюзної не тільки за змістом, але й за структурою. На місцях функції державного управління повинні були виконувати сільські, селищні, районні, міські та обласні Ради та їх виконавчі комітети. Ради всіх рівнів мали обиратися таємним голосуванням на основі загального, рівного і прямого виборчого права терміном на два роки.

Конституція УРСР 1978 р.¹¹⁶ – складалася з преамбули і 10 розділів: основи суспільного ладу та політики УРСР; держава і особа; національно-державний та адміністративно територіальний устрій УРСР; Ради народних депутатів УРСР; місцеві органи державної влади й управління УРСР; державний план економічного й соціального розвитку УРСР; державний бюджет УРСР; правосуддя, арбітраж і прокурорський нагляд; герб, прапор, гімн і столиця УРСР; дія Конституції УРСР та порядок її зміни, декларувала, що народ здійснює державну владу через Ради народних депутатів, які становлять політичну основу Української РСР. Всі інші органи підконтрольні й підзвітні Радам народних депутатів (ст. 2). Організація й діяльність Радянської держави будувалася відповідно принципу демократичного централізму, який передбачав обов’язковість рішень органів вищого рівня для органів нижчого рівня (ст. 3).

Діяльність рад відповідно до Конституції повинна була будуватися на основі колективного, вільного, ділового обговорення й вирішення питань, гласності, регулярної звітності виконавчих і розпорядчих органів, інших створюваних радами органів перед ними та населенням, широкого залучення громадян до участі в їх роботі.

¹¹³ Лукьянов А. И. Развитие законодательства о советских представительных органах власти [Текст] / А. И. Лукьянов. – М., 1978. – С. 93.

¹¹⁴ Конституція УРСР (1929 року) [Текст]. – Х., 1931. – 32 с.

¹¹⁵ Конституція Української Радянської Соціалістичної Республіки [Текст]. – К.: Вид-во ЦВК, 1938. – 45 с.

¹¹⁶ Конституція УРСР: Прийнята 1978 р [Текст]. – К.: Політвидав України, 1984. – 59 с.

Ради народних депутатів і створювані ними органи мали зважати на громадську думку, виносити на обговорення громадян найважливіші питання загальнодержавного і місцевого значення, систематично інформувати громадян про свою роботу і прийняті рішення (ст. 83). Термін повноважень цих рад становив п'ять років, їхнє формування відбувалося шляхом виборів, які відбувалися фактично на безальтернативній основі.

Згідно зі ст. 81 Конституції УРСР 1978 р. до повноважень місцевих рад належало вирішення на сесіях питань місцевого значення: обрання голів рад, утворення постійних комісій, створення органів народного контролю, який поєднував громадський контроль трудящих на підприємствах, установах і організаціях із державним контролем.

Аналіз законодавства та практики діяльності місцевих рад на різних етапах існування радянської моделі влади в Україні дає змогу виокремити такі риси, що характеризують їх правовий статус та реальну роль в управлінні місцевими справами:

1. Всі місцеві Ради були вмонтовані в єдину систему органів державної влади. Єдність всієї системи базувалася на так званому принципі “демократичного централізму”, який формально допускав певну самостійність місцевих органів влади, оскільки теоретично передбачав виборність всіх органів знизу доверху, підзвітність їх радянському народу, самостійність рад у здійсненні своїх повноважень та відповідальність за їх виконання, участь рад нижчого рівня у діяльності рад вищого рівня.

2. На всіх територіальних рівнях влади заперечувався принцип поділу влади. Ради розглядалися як органи, які у своїй діяльності мають поєднувати нормотворення, виконання рішень та контроль за їх виконанням. Деклароване ж у конституціях повновладдя рад в усіх сферах соціально-культурного і політичного життя держави мало формальне та декларативне спрямування – фактична влада була в руках їх виконавчих органів, які, своєю чергою, слугували лаштунками для відповідних партійних комітетів, повністю опанували ради, що призводило до ототожнення партійного і радянського апаратів. Організація і діяльність місцевих рад здійснювалася відповідно до принципу партійного керівництва, зміст якого відверто розкрив Сталін, котрий партійне керівництво вбачав у тому, що: по-перше, партія, на основі виборів, проводить своїх людей у представницькі органи – ради; через них партія намагається провести на основні державні (партійні) посади своїх кращих працівників і по-друге, жодне важливе рішення із загальних питань державної діяльності не приймається державними органами без керівних вказівок партії; по-третє, партія перевіряє роботу державних органів.

4. Ідея управління народом на місцевому рівні, що активно декларувалася в радянські часи, оскільки визначала сутність рад і повинна була забезпечити поєднання державної влади та ініціативи населення, на практиці зводилася до відсоткового представництва в депутатському корпусі різних прошарків населення, які визначалися за професійною, віковою, класовою ознаками. При цьому виборність рад була міфічною, оскільки сам відбір до депутатського корпусу ретельно контролювався партійними органами, які фактично і визначали персональний склад рад всіх рівнів.

В Українській Радянській Соціалістичній Республіці – місцевого управління не існувало. Була сформована уніфікована одержавлена система рад – від сільської до Верховної ради народних депутатів. Керівництво цією системою здійснювала Верховна Рада Радянського Союзу за принципом демократичного централізму. За цим же принципом ради вищого рівня керували радами нижчого рівня. Принцип демократичного централізму мав передбачати виборність знизу доверху та таку ж підзвітність і підконтрольність. Ради уособлювали злиття законодавчої та виконавчої гілок влади.

З огляду на наукову об'єктивність не доцільно змальовувати період Радянської України лише чорними фарбами. Цю тенденцію, характерну для перших років розбудови незалежної Української держави, певною мірою подолано. Тому особливо важливо звернути увагу на те, що досвід радянського державного будівництва – наскільки умовним можна вважати подібне означення – має практичне значення насамперед із точки зору набуття за цей час досвіду законотворчої роботи.

Аналіз становлення інституту місцевого управління на українських землях “зобов'язує звернутися до критичних оцінок і настанов на майбутнє. Цілком зрозуміло, що успіх кожної реформи залежить від масштабності і послідовності. Несформованість української нації, а звідси від масштабності національної єдності призводить до трагічних наслідків і, як наслідок, втрати державності”¹¹⁷.

Традиції українського народу є глибинними, а прагнення до самостійності й самоуправління об'єктивними. Інститут місцевого управління в Україні подолав декілька етапів у своїй історії і мав різні

¹¹⁷ Шикеринець В. В. Становлення представницької влади в Україні / В. В. Шикеринець, О. Я. Лазор // Ефективність державного управління [Текст]: збірник наукових праць Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президенті України / за заг. ред. А. О. Чемериса. – Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2005. – Вип. 8. – С. 84 – 92.

ступені прояву: від магдебурзького права до майже цілковитої відсутності вияву права в період перебування у складі СРСР. Своє відродження, місцеве управління почало з часу набуття Україною незалежності.

Висновки до розділу 1

У результаті проведеного комплексного дослідження становлення інституту місцевого управління, на думку автора, можна звести до таких суттєвих напрямків:

– дослідження історичних джерел становлення та функціонування органів місцевого управління в окреслений період на українських землях;

– дослідження місцевого управління як однієї з форм здійснення управлінської діяльності на місцевому рівні;

– виявлення особливостей взаємовідносин місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування.

Аналізуючи історіографічні елементи розробки проблем управління на місцевому рівні, автор виокремлює три суттєві моменти:

– по-перше, це специфіка осмислення проблем формування та розвитку місцевого управління в дослідженнях, хронологічні межі яких збігаються з досліджуванним періодом;

– по-друге, це праці, в яких аналізуються проблеми функціонування та розвитку інститутів управління на місцевому рівні на різних етапах становлення української державності, починаючи від середини XVII ст. й дотепер. Завдяки цим працям можна простежити не лише генезис тих чи інших органів виконавчої влади в Україні, але й зрозуміти специфіку їх діяльності в сучасних умовах;

– по третє, загальні політико-правові дослідження, документи і законодавчі акти; публікації, присвячені загальнотеоретичним проблемам місцевого самоврядування; матеріали, що стосуються конкретних проблем упровадження в життя принципів місцевого управління, в яких аналізуються ті специфічні трансформації, які відбуваються в сучасних системах управління на місцевому рівні в контексті становлення інформаційного суспільства.

Основною тенденцією у розвитку сучасних механізмів державної влади є поступова зміна місця виконавчої влади в загальній системі поділу влади.

Проведений аналіз дає змогу сформулювати такі висновки: – про місцеве самоврядування нічого не можна довідатися із зарубіжних

публікацій, якщо не ототожнювати “місцеве урядування” та “місцеве самоуправління”;

– місцеве управління (самоуправління, самоврядування) по-різному інтерпретуються в різних сферах науки (адміністративне право, державне управління, політична філософія);

– ряд науковців не вбачають потреби у з’ясуванні відмінностей між місцевим управлінням і місцевим самоврядуванням.

До місцевого управління – належать місцеві державні адміністрації та місцеві представницькі та виконавчі органи, що зумовлює сполучення в інституті місцевого управління державних і самоврядних начал. Саме в такій якості місцеве управління повинне вливатися у державний управлінський механізм, зберігаючи при цьому своє значення й самостійність.

Право на місцеве управління є колективним політичним правом, що остаточно сформувалося й отримало нормативно-правове визначення наприкінці XX ст., і є різновидом правовідносин, які виникають на ґрунті спільних культурних і політико-економічних потреб, обумовлених спільним проживанням людей у межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Місцеве управління є багатоаспектним явищем, інноваційним суб’єктом державотворення, що має двоїсту суть – інститут публічної влади, що має низку спільних з державою ознак і виконує відповідні державні функції, одночасно поєднуючи суспільний і державний аспект.

Історичні етапи становлення органів місцевого управління на теренах сучасної України мають безперервний процес, тому розгляд будь-якого з них ізольовано призводить до неповноти сприйняття цього історико-політичного явища.

Отже, потрібно не протиставляти терміни “місцеве самоврядування” і “місцеве управління”, а розглядати їх “частина – ціле”, оскільки перше є складовою частиною іншого, що уособлює його суть.

РОЗДІЛ 2

МІСЦЕВЕ УПРАВЛІННЯ: СУЧАСНИЙ СТАН, ХАРАКТЕРИСТИКА ТА ПОДАЛЬШІ ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ

2.1. Правовий статус, функції та компетенція, особливості діяльності місцевої державної адміністрації

Відповідно до Конституції України від 28.06.1996 р., виконавчу вертикаль очолює Кабінет Міністрів, який є відповідальним перед Президентом, підконтрольним і підзвітним – Верховній Раді України. До системи органів виконавчої влади належать також міністерства, комітети, місцеві державні адміністрації (в областях, районах, у містах Києві й Севастополі)¹.

У системі органів місцевої виконавчої влади важлива роль належить окремим територіальним структурам центральних органів. Вони діють як складові центрального управління в окремих галузях господарського комплексу (особливо стосовно органів статистики, внутрішніх справ, податкових інспекцій тощо)². Виконуючи свої завдання на місцях, вони взаємодіють із державними адміністраціями, які координують діяльність управлінь і відділів усіх центральних органів управління на своєму рівні.

Органи виконавчої влади можна класифікувати за такими критеріями:

За масштабом діяльності органи виконавчої влади поділяються на: вищі, центральні, місцеві й спеціальні: до вищих належать органи, виконавчо-розпорядча діяльність яких поширюється на всю територію України (Уряд України – Кабінет Міністрів); до центральних органів виконавчої влади належать ті, що керують відповідними галузями або здійснюють функціональне (міжгалузеве) управління. Це – міністерства, комітети, відомства (департаменти). Відповідно до ст. 116 Конституції України робота центральних органів виконавчої влади спрямовується й координується Кабінетом Міністрів України; до місцевих органів виконавчої влади належать державні адміністрації; до спеціальних

¹ Конституція України [Текст]. – К.: Комітетом виборців України, 1996. – 42 с.

² Державне управління в Україні: централізація і децентралізація [Текст] / В. Б. Авер'янов, В. В. Андрєєв, О. Ф. Андрійко та ін.; Українська академія державного управління при Президентові України; відп. ред. Н. Р. Нижник. – К., 1997. – С. 45.

органів виконавчої влади – органи, які не класифікуються законодавством ні як вищі, ні як центральні, ні як місцеві, хоча наділені статусом органу виконавчої влади.

Залежно від обсягу і виду компетенції виділяють: органи загальної компетенції, що здійснюють державне управління соціально-громадським комплексом на підвідомчій території у повному обсязі (Кабінет Міністрів України та місцеві державні адміністрації); органи галузевої компетенції: здійснюють управління окремими сферами (галузями) державного управління (наприклад, міністерства чи департаменти); органи внутрішньогалузевої компетенції: керують у рамках галузей дорученими ділянками робіт (наприклад, територіальні органи міністерств); органи міжгалузеві (функціональні) компетенції: виконують загальні спеціалізовані функції для усіх або більшості галузей і сфер управління; органи змішаної компетенції, що мають ознаки як галузевої, так і міжгалузеві сфери діяльності (наприклад, Міністерство охорони здоров'я України керує підвідомчими установами та органами охорони здоров'я і здійснює міжгалузеве управління медичними службами Міністерства внутрішніх справ і Міністерства оборони).

За порядком утворення органи виконавчої влади поділяються на: конкретні органи, які утворюються внаслідок прямої дії конституційних норм (Кабінет Міністрів України, місцеві державні адміністрації); органи, які утворюються Президентом України (Так, відповідно до п. 15 ст. 106 Конституції України Президент утворює, реорганізовує й ліквідує за поданням Прем'єр-міністра України міністерства та інші центральні органи виконавчої влади).

Водночас нас цікавить насамперед місцеве управління, яке обумовлене конституційним розподілом об'єктів підпорядкування й повноважень між центром і територіями. Статті 132, 133 Конституції України визначають, що територіальний устрій України базується на основах цілісності державної території, поєднанні централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості соціально-економічного розвитку певної території, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій³.

Характерним для місцевого управління є те, що його здійснюють місцеві виконавчі органи, що діють винятково в межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць. Тобто, обласні, районні,

³ Конституція України [Текст]. – К.: Комітетом виборців України, 1996. – 42 с.

міські в містах Києві й Севастополі державні адміністрації мають функції територіального управління на підлеглих їм територіях, забезпечують реалізацію в області, районі, місті задач соціально-економічного розвитку, виконання на місцях законів і актів, прийнятих Верховною Радою, Президентом і Кабінетом Міністрів України, а також зв'язок з органами місцевого самоврядування.

Місцеві державні адміністрації – наділені правом представляти інтереси держави і приймати від її імені розпорядження, що діють на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Вони діють за принципом субординації, відповідальності перед Президентом України, Кабінетом Міністрів України, підзвітності та підконтрольності органам виконавчої влади вищого рівня, а також районним і обласним радам у межах, передбачених законами.

Так, В. Журавський, В. Серьогін, Н. Ярмиш своїй роботі “Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні “азначають”, що “місцеві державні адміністрації – це єдиноначальні місцеві органи виконавчої влади загальної компетенції, наділені правом представляти інтереси держави і приймати від її імені владні рішення на території відповідних адміністративно-територіальних одиниць”⁴.

Правову основу організації та діяльності місцевих державних адміністрацій становлять норми Конституції України⁵, Законів України “Про місцеві державні адміністрації”⁶, “Про державну службу”⁷, “Про місцеве самоврядування”⁸, нормативно-правові акти Президента України, постанови Кабінету Міністрів України: Типовий регламент місцевої державної адміністрації, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 01.12.1999 р. № 2263⁹, Постанови Кабінету Міністрів України “Про упорядкування структури місцевих державних

⁴ Журавський В. С. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні [Текст]: навчальний посібник / В. С. Журавський, В. О. Серьогін, О. Н. Ярмиш. – К.: Ін Юре, 2003. – С. 399 – 400.

⁵ Конституція України [Текст]. – К.: Комітетом виборців України, 1996. – 42 с.

⁶ Про місцеві державні адміністрації: Закон України // Відомості Верховної Ради України [Текст]. – 1999. – №20/21.

⁷ Про державну службу: Закон України // Вісник державної служби України [Текст]. – 1995. – №1.

⁸ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України // Відомості Верховної Ради України [Текст]. – 2007. – № 5.

⁹ Про Типовий регламент місцевої державної адміністрації: Постанова Кабінету Міністрів України №2263 від 11.12.1999 р. [Електронний ресурс]// Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua>.

адміністрацій від 18.05.2000 року № 821 (із змінами)¹⁰, та інші нормативно-правові акти Президента України, Кабінету Міністрів, органів виконавчої влади вищого рівня.

Місцева державна адміністрація є місцевим органом у системі органів виконавчої влади на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, яка виконує повноваження державної влади та делеговані їй відповідними радами виконавчі функції через створювані управління, відділи та інші структурні підрозділи та діє під керівництвом голови місцевої державної адміністрації.

Місцеві державні адміністрації у районах та областях здійснюють управління місцевими справами. Вони є проміжною ланкою виконавчого апарату, призначаються з центру та формуються за участю представницьких органів, що обираються населенням відповідних адміністративно-територіальних одиниць. Такий підхід, пояснюється об’єктивним фактором. Посилюється інтегрованість місцевих органів управління в державний механізм, що виявляється у закріпленні за ними відповідних повноважень на підставі розмежування компетенції між центральними та місцевими органами державного управління. Місцеві органи управління не мають права самостійно визначати коло своїх повноважень, які встановлюються вищестоящими органами, що відповідає змісту управління місцевими справами, якого додержується більшість країн сучасного світу.

Необхідно не протиставляти місцеве самоврядування, місцевому управлінню, а розглядати їх у контексті співвідношення частина – ціле. Місцеве управління – складається як із державної адміністрації на місцях, так і з місцевих представницьких органів самоврядування. Тоді місцеве управління належить до державного механізму. Водночас місцеве управління має значну самостійність і специфіку порівняно з державним управлінням¹¹. Н. Нижник, зазначає: “центральні органи ніколи не зможуть ані швидко вирішувати конкретні проблеми окремих, здебільшого віддалених територій, ані бути достатньо чутливими до розмаїття місцевих умов. Тому в усіх країнах (за винятком хіба що крихітних) функціонують місцеві державні адміністрації, які покликані виконувати не тільки приписи центральних органів державної влади, але й реалізовувати власні повноваження”¹².

¹⁰ Про упорядкування структури місцевих державних адміністрацій: Постанова Кабінету Міністрів України №821 від 18.05.2000 р. [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua>.

¹¹ Погорілко В. Ф. Конституційне право України [Текст] / В. Ф. Погорілко. – К.: Наукова думка, 2003. – С. 537.

¹² Органи державної влади в Україні: структура, функції та перспективи розвитку [Текст] / Н. Р. Нижник, С. Д. Дубенко, Н. Г. Плахотнюк та ін.; за заг. ред. Н. Р. Нижник. – Київ; Івано-Франківськ, 2003. – С. 205.

Між місцевим управлінням та адміністративно-територіальним устроєм держави існує тісний взаємозв'язок та залежність, що ґрунтуються на спільній територіальній основі. Ці напрями державотворення розглядаються як одні з основних компонентів внутрішньої територіальної організації держави. В сучасний період посилюється роль території як просторової основи організації держави. Проблема підвищення ефективності територіальної організації держави найбільш актуальною є для великих за територією держав, до яких належить Україна.

В адміністративно-територіальних одиницях, в межах яких створені місцеві державні адміністрації, саме вони і виконують делеговані виконавчі функції відповідних представницьких рад та повноваження місцевих органів державної виконавчої влади галузевого значення.

Згідно зі статтею 119 Конституції України, основними завданнями місцевих державних адміністрацій у межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці є: виконання Конституції України, законів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших актів виконавчої влади вищого рівня; виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку; підготовка та виконання відповідних бюджетів та ін.

Місцеві державні адміністрації діють на засадах верховенства права; гласності; відповідальності перед людиною й державою за результати своєї діяльності; поєднання державних і місцевих інтересів.

У науковій літературі з державного управління завжди приділялася велика увага питанню щодо повноваження державних органів. За минулі роки напрацьовано два підходи стосовно їх вирішення. Відповідно з першим, повноваження органів трактуються як владні – це їх неодмінний і найважливіший атрибут. Кожен орган (зокрема й органи місцевої виконавчої влади) діє від імені держави, наділений владними повноваженнями, що здійснюються відповідно до законів та інших правових актів. Владні повноваження забезпечуються різними методами, навіть використовуючи державний примус¹³.

Для іншого підходу до вирішення окресленої проблеми характерне те чи інше визнання повноважень органів як складового елементу їхньої компетенції або функцій. На думку деяких учених, компетенція місцевих державних адміністрацій визначається шляхом

¹³ Битяк Ю. П. Адміністративне право України [Текст] / Ю. П. Битяк, В. В. Богущкий, В. М. Гарашук та ін. – Х.: Право, 2001. – С. 59.

зазначення їх управлінських функцій (використання інформації, прогнозування, організація, регулювання, керівництво, стимулювання, контроль), що покладені на них у тій чи іншій сфері громадського життя і відповідно до певних об'єктів, що підлягають управлінню. Оскільки функції управління не є юридичними явищами, компетенція органу місцевого управління означає його право та обов'язки здійснювати конкретні управлінські функції у визначеній сфері¹⁴.

Необхідно зазначити, що в Законі України "Про місцеві державні адміністрації"¹⁵ чітко не визначено власне поняття самих державних адміністрацій.

Розмірковуючи стосовно компетентності місцевих державних адміністрацій, насамперед необхідно мати на увазі ті функції, які вона зобов'язана здійснювати, незалежно від того, наскільки вони необхідні. Важливо зазначити, що функції місцевих державних адміністрацій не доцільно ототожнювати з їхньою компетенцією, тому що завдання є тимчасовими і виділяються в рамках функцій для першочергового вирішення, після чого змінюються іншими, більш новими й актуальними.

Слово "компетенція" походить від латинського "competentio" (домагаюся, відповідаю, підходжу) і в сучасному трактуванні означає сукупність юридично встановлених повноважень, прав і обов'язків конкретного державного органу чи посадової особи, що визначають його місце в системі державних органів¹⁶.

Компетенція – складне явище яке складається з елементів дуалістичного значення. До власне компетенційних елементів належать: нормативно встановлені цілі; предмети відання як юридично визначені сфери й об'єкти впливу; владні повноваження як гарантована законом міра прийняття рішень і здійснення дій. Супутнім елементом є відповідальність за їх невиконання. Без них компетенція втрачає публічно-правову забезпеченість. Установлення компетенції – це нормативне закріплення предметів відання, прав і обов'язків.

Ми розглядаємо компетенцію як сукупність реальних, безпосередньо встановлених у законі прав і обов'язків державного органу. Щодо питання про те, які права й обов'язки охоплює компетенція – усі чи тільки владні – необхідно зазначити, що і тоді,

¹⁴ Кутафін О. Е. Компетенция местных Советов [Текст]: учебное пособие / О. Е. Кутафін, К. Ф. Шеремег. – М.: Юридическая литература, 1986. – С. 11–14.

¹⁵ Про місцеві державні адміністрації: Закон України // Відомості Верховної Ради України [Текст]. – 1999. – №20/21.

¹⁶ Большой юридический словарь [Текст]. – М.: ИНФРА, 1998. – 789 с.

якщо нею охоплювати лише владні повноваження, самостійного юридичного поняття не виникає. У першому варіанті ми маємо справу із загальним, у другому – з адміністративно-правовим статусом державного органу. Якщо орган здійснює лише владні функції, то його компетенція – сукупність тільки владних прав і обов'язків. Але в будь-якому разі компетенція – поняття вужче, ніж правовий статус державного органу. Саме тому деякі правознавці пропонують трактувати поняття “компетенція” у ширшому й вужчому значеннях. Наприклад, Л. Бачило констатує, що компетенція органів складається з усвідомлення: місця в системі управління органу чи посади, покладених на них завдань, території, сфери суспільних відносин, якими відає орган; юридичних прав і обов'язків, якими наділений орган при здійсненні своєї діяльності; за що і яким чином відповідає суб'єкт управління¹⁷.

Тож, поняття компетенції, що має вищезгадані ознаки, можна назвати компетенцією в широкому значенні слова, а, відповідно, права і юридичні обов'язки, що визначаються безпосередньо для державного органу, – компетенцією у власне вузькому значенні.

Існують інші думки щодо визначення компетенції державних органів, а також його елементів. Традиційною точкою зору є та, згідно з якою елементами компетенції є права й обов'язки, а серед інших складових зазначаються предмети відання, функції, завдання, які постають перед органом, територія його діяльності, відповідальність¹⁸.

Найбільш аргументованою, на наш погляд, є думка, що компетенція органу – це сукупність предметів відання і повноважень, якими наділені органи і посадові особи щодо цих предметів, тобто компетенція поєднує в собі два елементи: по-перше, “предмети відання” (суспільні відносини), по-друге, “права й обов'язки” чи “владні повноваження” органу¹⁹. Д. Бахрах визначає предмет відання як підвідомчість, правовий статус кола об'єктів, предметів, справ, на які поширюються владні повноваження²⁰. Що стосується юридичної форми відображення предметів відання місцевих державних

¹⁷ Бачило І. Л. Функции органов управления: правовые проблемы оформления и реализации [Текст] / И. Л. Бачило. – М.: Юридическая литература, 1976. – С. 111.

¹⁸ Воронов М. П. Законодавство України про місцеве самоврядування та компетенцію його органів [Текст] / М. П. Воронов. – Х.: Факт, 2000. – С. 9.

¹⁹ Кутафин О. Е. Компетенция местных Советов [Текст]: учебное пособие / О. Е. Кутафин, К. Ф. Шеремет. – М.: Юридическая литература, 1986. – С. 23 – 26.

²⁰ Бахрах Д. Н. Административное право [Текст]: учебник / Д. Н. Бахрах. – М.: БЕК, 1996. – С. 28.

адміністрацій у нормативних актах, то, наприклад, у Законі України “Про місцеві державні адміністрації” від 09.04.1999 р. цей елемент закріплений у ст. 13 третього розділу і має назву “Питання, що вирішуються місцевими державними адміністраціями”.

Аналіз чинного законодавства України засвідчує, що до предмету відання місцевих органів виконавчої влади належать такі сфери: забезпечення законності, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян; соціально-економічний розвиток відповідної території; бюджет, фінанси й облік; управління власністю, приватизацією і підприємництвом; промисловість, сільське господарство, будівництво транспорт і зв'язок; наука, освіта, культура, охорона здоров'я, фізична культура й спорт, сім'я; використання землі, природних ресурсів, охорона навколишнього середовища; зовнішньоекономічна діяльність; оборонна робота і мобілізаційна підготовка; соціальний захист, зайнятість населення, праця і заробітна плата; інші питання, які за законом належать до повноважень органів місцевої державної влади.

Так, на думку деяких вчених, першим елементом компетенції (предмет відання) – це завжди визначені в законодавстві в тій чи іншій формі суспільні відносини (управлінського характеру), що є предметом правового регулювання в його різноманітних формах²¹.

Другим елементом компетенції місцевих органів виконавчої влади (зокрема, місцевої державної адміністрації) є їх повноваження, що, з одного боку, є прямим вираженням державного управління, а з іншого – специфічною ознакою органу управління. У словниках повноваження визначаються як офіційно надані кому-небудь права будь-якої діяльності, відання справ²², як вид і міра владного впливу посадової особи на учасника правових відносин із метою задоволення його законного інтересу, досягнення певного соціально-корисного результату²³.

Державно владні повноваження були предметом не одного дослідження. Так, на думку російського вченого А. Козлова, елементом повноважень є: прийняття управлінських рішень, обов'язкових для

²¹ Любченко П. М. Компетенція місцевого самоврядування: організаційно-правові питання реалізації [Текст]: автореф. дис. на здобуття наук. ступ. канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 / П. М. Любченко; Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 1998. – С. 17.

²² Ожегов С. И. Толковый словарь русского языка [Текст] / С. И. Ожегов, Н. Ю. Шведова. – М. – 1993. – С. 571.

²³ Російсько-український словник термінів з теорії держави та права [Текст] / під ред. М. І. Панова. – Х., 1993. – С. 92.

виконання всіма громадянами, посадовими особами й організаціями, на які поширюється компетенція органу держави (для місцевих державних адміністрацій – це розпорядження голови, а також накази керівників структурних підрозділів); матеріальне забезпечення виконання прийнятих рішень (для місцевих державних адміністрацій це державний бюджет, а в разі виконання делегованих повноважень – надані фінансові, матеріально-технічні та інші ресурси); охорона рішень від порушень шляхом застосування різноманітних засобів і методів: переконання, виховання, заохочення, примусу, контролю²⁴.

Закон України “Про місцеві державні адміністрації” (ст. 16) визначає, що місцеві державні адміністрації здійснюють на відповідних територіях державний контроль за: збереженням і раціональним використанням державного майна; станом фінансової дисципліни, виконанням державних контрактів і зобов’язань перед бюджетом, своєчасним покриттям збитків, що нанесені державі; використанням і охороною земель, лісів, надр, води, атмосферного повітря, рослинного й тваринного світу та інших природних ресурсів; охороною пам’ятників історії та культури; збереженням житлового фонду; дотриманням виробниками продукції стандартів, технічних умов та інших вимог, пов’язаних з її якістю і сертифікацією; дотриманням санітарних і ветеринарних правил при зборі, утилізації і захороненні промислових, побутових та інших відходів; дотриманням правил благоустрою; дотриманням архітектурно-будівельних норм, правил і стандартів; дотриманням правил торгівлі, побутового, транспортного, комунального обслуговування, законодавства про захист прав споживачів; дотриманням законодавства з питань науки, мови, реклами, освіти, культури; охорони здоров’я, материнства і дитинства, сім’ї, молоді і неповнолітніх; соціального захисту населення; фізичної культури і спорту; охорони праці і своєчасної, не нижче визначеного державою мінімального розміру, оплати праці; дотриманням суспільного порядку, правил технічної експлуатації транспорту і дорожнього руху; дотриманням законодавства про державну таємницю й інформацію²⁵.

Важливо зазначити, що для реалізації місцевими державними адміністраціями своїх повноважень вони мають право: проводити перевірки стану дотримання норм Конституції

²⁴ Конституционное право России [Текст]: учебник / отв. ред. А. Е. Козлов. – М.: БЕК, 1996. – С. 247.

²⁵ Про місцеві державні адміністрації: Закон України // Відомості Верховної Ради України [Текст]. – 1999. – №20/21.

України і законів України, інших актів законодавства органами місцевого самоврядування, їхніми посадовими особами, керівниками підприємств, установ і організацій, їхніх філій і відділень незалежно від форм власності і підпорядкування за напрямками, які визначені ст. 16 Закону України “Про місцеві державні адміністрації”; залучати вчених, фахівців, представників громадськості до проведення перевірок, підготовки і розгляду питань, що належать до компетенції місцевих державних адміністрацій; одержувати відповідну статистичну інформацію та інші дані від державних органів і органів місцевого самоврядування, їхніх посадових осіб, політичних партій, суспільних і релігійних організацій, підприємств, установ і організацій, їхніх філій і відділень незалежно від форм власності.

У зарубіжній та вітчизняній науковій літературі існують різні підходи щодо класифікації владних повноважень. Так, наприклад, російський вчений Ю. Тихомиров пропонує таку класифікацію повноважень: за характером повноважень їх змістом і способом здійснення; за різновидами суб’єктів, які використовують владні повноваження²⁶.

Існує і така позиція, згідно з якою до компетенції належать лише повноваження, звернені на зовні, а повноваження, пов’язані із самоорганізацією, до складу компетенції не належать²⁷.

Прийняття регламенту місцевої державної адміністрації, призначення посадових осіб – це і є власне організаційні повноваження. Класифікація владних повноважень місцевих державних адміністрацій залежить також і від компетенції. Так, власній компетенції відповідають постійні повноваження відповідної місцевої державної адміністрації, договірні – повноваження, передані за договором, а делеговані компетенції – делеговані (тимчасові) повноваження.

Отже, компетенцію місцевих державних адміністрацій можна визначити як правову категорію, що містить у собі предмети відання і владні повноваження, які визначені Конституцією України та іншими нормативно-правовими актами.

До владної компетенції місцевих органів виконавчої влади належить значна частина питань місцевого значення, які віднесені законом до відання адміністрації. У власній сфері діяльності голови

²⁶ Тихомиров Ю. А. Публичное право [Текст] / Ю. А. Тихомиров. – М.: БЕК, 1995. – С. 5.

²⁷ Конституционное право зарубежных стран [Текст]: в 4 т. Т. 2. / отв. ред. Б. А. Страшук. – М.: БЕК, 1996. – С. 186.

місцевих державних адміністрацій самостійно і під свою відповідальність приймають рішення щодо розподілу конкретних завдань. А саме: очолюють відповідні місцеві адміністрації, здійснюють керівництво їх діяльністю, несуть відповідальність за виконання покладених на місцеві державні адміністрації завдань і за невиконання ними своїх повноважень; представляють відповідні місцеві державні адміністрації у відносинах з іншими державними органами й органами місцевого самоврядування, політичними партіями, суспільними і релігійними організаціями, підприємцями, установами й організаціями, громадянами й іншими особами як в Україні, так і за рубежом; призначають на посади і звільняють із посад своїх заступників, керівників управлінь, відділів, інших структурних підрозділів, керівників структурних підрозділів апаратів місцевих державних адміністрацій; укладають і розривають контракти з керівниками підприємств, установ і організацій, що належать до сфери управління відповідної місцевої державної адміністрації, уповноважують на це своїх заступників; погоджують у встановленому порядку призначення на посади і звільнення з посад керівників непідлеглих підприємств, установ і організацій, що є у сфері компетенції управління органів виконавчої влади вищого рівня (окрім керівників установ, підприємств і організацій Збройних сил та інших військових формувань України); у рамках затверджених бюджетів є розпорядниками коштів відповідних державних адміністрацій, використовуючи їх лише за цільовим призначенням; регулярно інформують населення про стан виконання повноважень, які покладені на місцеву державну адміністрацію; утворюють для сприяння здійснення повноважень місцевих державних адміністрацій консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи, служби і комісії, частина з яких виконують свої функції на громадських засадах, а також визначають їхні завдання, функції і персональний склад; здійснюють інші функції, передбачені Конституцією і законами України, актами Президента України, Кабінету Міністрів України, органів виконавчої влади вищого рівня.

Іншим різновидом компетенції місцевих державних адміністрацій є делегована компетенція. Делегування є специфічним способом надання повноважень, відповідно з яким один орган щодо іншого покладає зобов'язання і надає йому на визначений термін право вирішувати питання, що належать до компетенції першого органу. Делегування повноважень не є формою їх повної передачі на рівень

того, кому вони делегуються, а отже, залишаються повноваженнями органу, який делегував їх²⁸.

Акт про делегування повинен повною мірою визначити обсяг делегування, перелік повноважень, принципи й критерії, яких необхідно дотримуватись, форму контролю за здійсненням цих повноважень. Делегування повноважень необхідно відрізнити від доручень органу вищого рівня. Такі доручення є виявом звичайного керівництва без внесення будь-яких змін у концепцію обох органів.

Розглядаючи компетенцію місцевої державної адміністрації, необхідно також наголосити на її правовому регулюванні, яке має велике значення як у теорії державного будівництва, так і при реалізації її повноважень на практиці. Необхідно визначити деякі розбіжності в механізмі здійснення місцевої виконавчої влади в областях, районах і в Києві.

Закон України “Про столицю України місто-герой Київ” зазначає, що “столичний статус міста покладає на органи місцевого самоврядування й органи виконавчої влади додаткові обов'язки і гарантує цим органам надання з боку держави додаткових прав”²⁹

Відповідно до окресленого закону, державна адміністрація виконує такі функції (ст. 4): створення відповідних умов для діяльності в місті Президента України, Верховної Ради і Кабінету Міністрів України, центральних органів державної влади, офіційних представництв іноземних держав і міжнародних організацій, установ науки, освіти, охорони здоров'я, культури й спорту, місцем розташування яких відповідно до законодавства визначене місто Київ; надання на договірній основі комунальних, соціально-культурних, транспортних, інформаційних та інших послуг державним органам, дипломатичним представництвам іноземних держав, взаємодія з Президентом України, Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України у розробці і здійсненні ними заходів, програм і проєктів, які стосуються столиці; здійснення заходів щодо збереження і відновлення пам'яток історії, культури, релігії, архітектури та містобудування, заповідних і природних зон і ландшафтів, які мають національне значення; виконання інших функцій Києва, передбачених у законодавстві України.

²⁸ Корнієнко М. І. Муніципальне право України. Концептуальні та організаційно-правові питання [Текст]: навчальний посібник для студентів вищих навчальних закладів / М. І. Корнієнко; Академія правових наук України; НДІ приватного права і підприємництва. – К.: Алерта, 2005. – 143 с.

²⁹ Про столицю України місто-герой Київ: Закон України // Відомості Верховної Ради України [Текст]. – 1999. – № 11.

Разом із покладеними функціями, місцева виконавча влада у Києві в особі Київської місцевої державної адміністрації наділена додатковими правами, пов'язаними з виконанням столичних функцій, а саме:

– придбання у власність житлових і нежитлових приміщень, адміністративних, виробничих та інших об'єктів, які належать до інших форм власності, якщо вони необхідні для здійснення містом столичних функцій;

– установа порядку дотримання й експлуатації об'єктів, розташованих у місті та прилеглих до нього територій, правил житлово-комунального благоустрою, торгового, побутового, транспортного та іншого соціально-культурного обслуговування, визначення особливостей землекористування;

– право користування у встановленому порядку базою даних центральних органів, використовувати державні, зокрема урядові, системи зв'язку й комунікації;

– брати участь в укладенні міжнародних договорів, що стосуються міста та інше.

Отже, на Київську місцеву державну адміністрацію покладено функції відповідні до статусу столиці.

В Україні на конституційному рівні визнається здійснення виконавчої влади в областях і районах, містах Київ та Севастополь – місцевими державними адміністраціями та структурними підрозділами.

Конституційні положення конкретизовано Законом України “Про місцеві державні адміністрації”³⁰, який детально визначає завдання, компетенцію, порядок організації й діяльність адміністрацій, їхні відносини з Президентом України, органами виконавчої влади і місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами й організаціями.

На нашу думку, органи місцевої виконавчої влади повинні керуватися тільки одним принципом – “дозволено лише те, що закріплено законом”. Цей принцип полягає в детальному регулюванні прав і обов'язків конкретного органу.

Систему місцевих органів державної виконавчої влади становлять обласні, районні, Київська і Севастопольська міські, а також районні державні адміністрації міст Київ й Севастополь.

До складу відповідної місцевої державної адміністрації належать голова адміністрації, його перший заступник, не більше трьох

³⁰ Про місцеві державні адміністрації: Закон України // Відомості Верховної Ради України [Текст]. – 1999. – №20/21.

заступників, керівники управлінь, відділів та інших структурних підрозділів.

Відповідно до ст. 106 Конституції України, місцеві державні адміністрації очолюють призначені Президентом України за поданням Кабінету Міністрів голови відповідних державних адміністрацій. Вони призначаються на термін повноважень Президента України³¹.

Уряд на засіданні розглядає кандидатури на посади голів місцевих державних адміністрацій і приймає рішення про подання їх, Президенту України для призначення. Кандидатури на посаду голів обласних державних адміністрацій на розгляд уряду вносить Прем'єр-міністр України, кандидатури на посади голів районних державних адміністрацій – відповідні голови обласних державних адміністрацій, а районних в Автономній Республіці Крим державних адміністрацій – голова Ради міністрів АРК.

Прем'єр-міністр чи голова обласної державної адміністрації вносять на розгляд лише одну кандидатуру на кожну вакансію. В разі відхилення вноситься нова кандидатура. Голови відповідних місцевих адміністрацій набувають повноважень із моменту призначення.

Відповідно до чинного законодавства повноваження голови місцевої адміністрації припиняються Президентом України у разі порушення ним Конституції і законів України; втрати громадянства, виявлення факту подвійного громадянства; визнання судом недієздатним; виїзду на проживання в іншу країну; набрання законної сили обвинувальним за вироком суду; за власною ініціативою Президента України, із підстав, передбачених Законом “Про місцеві державні адміністрації”³² та законодавством про державну службу; висловлення недовіри більшістю (дві третини) голосів від повної ради; подання заяви про звільнення з посади за власним бажанням; в зв'язку зі смертю.

Можна погодитися з думкою О. Сушинського, який зазначає: “у чинному Законі України “Про місцеві державні адміністрації” вже не йдеться про інститут “відставки”, а про “припинення повноважень”. Це, на його думку, більше відповідає сутності цього акта”³³. Відповідно

³¹ Конституція України [Текст]. – К.: Комітетом виборців України, 1996. – 42 с.

³² Про місцеві державні адміністрації: Закон України // Відомості Верховної Ради України [Текст]. – 1999. – №20/21.

³³ Сушинський О. І. Контроль у сфері публічної влади: теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти [Текст] / О. І. Сушинський; Львівський регіональний інститут державного управління Української академії державного управління при Президенті України. – Львів, 2002. – С. 204.

до ст. 39 Закону України “Про державну службу”³⁴ підставами для відставки є: примушування державного службовця до виконання рішення державного органу чи посадової особи, яке суперечить чинному законодавству, що може заподіяти значну матеріальну та моральну шкоду державі, підприємствам, установам, організаціям або об’єднанням громадян, окремому громадянину; незгода з рішенням державного органу чи посадової особи, а також етичні перешкоди для перебування на державній службі; стан здоров’я, що перешкоджає виконанню службових повноважень (за наявності медичного висновку).

Президент України також може припинити повноваження голови районної державної адміністрації у таких ситуаціях: прийняття відставки голови обласної державної адміністрації; подання Кабінету Міністрів України з підстав, передбачених законодавством про державну службу; висловлення недовіри відповідною радою (простого більшістю голосів від складу ради).

У разі обрання нового Президента України, голови місцевих державних адміністрацій продовжують здійснювати свої повноваження до вирішення питання про призначення у встановленому порядку нових голів місцевих державних адміністрацій.

Перші заступники голів обласних державних адміністрацій призначаються на посаду головами обласних державних адміністрацій за згодою Прем’єр-міністра України, а їх заступники – головами цих адміністрацій за погодженням із відповідним віце-прем’єр-міністром України. Перші заступники і заступники голів районних державних адміністрацій призначаються на посади головами цих адміністрацій за погодженням із відповідними заступниками голів облдержадміністрацій. Керівники управлінь, відділів та інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду та звільняються з посади головами відповідних адміністрацій за погодженням з органами виконавчої влади вищого рівня в порядку, що визначається Кабінетом Міністрів України. Першого заступника і заступників голів, керівників структурних підрозділів районної державної адміністрації в АРК призначає голова відповідної районної державної адміністрації за погодженням із відповідними посадовими особами Ради міністрів АРК.

Перший заступник і заступники голови Київської міської державної адміністрації, повноваження яких стосуються сфери

³⁴ Про державну службу: Закон України // Вісник державної служби України [Текст] – 1995. – № 1.

виконавчої влади, призначаються на посаду та звільняються з посади Київським міським головою за погодженням відповідно з Президентом та Кабінетом Міністрів України.

Розподіл обов’язків між першим заступником і заступниками голови, іншими посадовими особами здійснюється головою місцевої державної адміністрації у термін не пізніше одного місяця з дня призначення його на посаду. Головою обласної державної адміністрації також визначаються обов’язки посадових осіб щодо спрямованості й контролю діяльності відповідних районних державних адміністрацій.

Керівний склад місцевих державних адміністрацій складається із заступників голови, керівників відділів, управлінь, інших структурних підрозділів адміністрації, керівників апарату адміністрації й керівників структурних підрозділів апарату. Усі вони призначаються на посаду головами відповідних місцевих адміністрацій у порядку, передбаченому ст. 10, 11 Закону “Про місцеві державні адміністрації”³⁵.

У законодавстві вписані вимоги до посадових осіб місцевих державних адміністрацій. На посади в місцеві державні адміністрації призначаються громадяни України. Голови місцевих державних адміністрацій, їх заступники, керівники управлінь, відділів, інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій не можуть мати представницький мандат, пов’язаний з виконанням повноважень на постійній основі суміщати свою службову діяльність з іншою, зокрема й на громадських засадах, окрім викладацької, наукової та творчої діяльності у позаробочий час, належать до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства чи іншої організації, що має на меті одержання прибутку. Не можуть бути призначені на посади в місцеві державні адміністрації особи, які мають судимість за вчинення умисного злочину, якщо ця судимість не погашена або не знята у встановленому законом порядку³⁶.

У межах виділених бюджетних асигнувань голови місцевих державних адміністрацій затверджують структуру і штатний розклад державних адміністрацій, а також положення про їх структурні підрозділи на підставі типових структур місцевих державних адміністрацій (переліку їх, управлінь, відділів та інших підрозділів) відповідно до положень про них, затверджених Кабінетом Міністрів України.

³⁵ Про місцеві державні адміністрації: Закон України // Відомості Верховної Ради України [Текст]. – 1999. – №20/21

³⁶ Саханенко С. Є Територіальна організація влади в Україні [Текст] / С. С. Саханенко. – Х.: Вид-во ХарPI НАДУ Магістр, 2004. – С. 44.

Однією з основних функцій місцевої державної адміністрації є виконавча функція, оскільки цей орган і його діяльність безпосередньо пов'язані з практичною реалізацією виконавчої влади. Адже саме в областях і районах зосереджена більшість об'єктів різної форми власності, та проживає більшість населення України. Саме в них створюються матеріальні, духовні та інші цінності, від яких безпосередньо залежить доля виконання всіх без винятку державних програм.

Відповідно до Закону України "Про місцеві державні адміністрації", в управлінні відповідних місцевих адміністрацій перебувають об'єкти державної власності: заклади охорони здоров'я, освіти, культури, масової інформації, інвестиційні фонди, засновниками яких є відповідні місцеві державні адміністрації, об'єкти, які забезпечують діяльність державних організацій, установ та служб, що перебувають на відповідному бюджеті, інші об'єкти відповідно до чинного законодавства³⁷.

У разі делегування місцевим державним адміністраціям відповідних повноважень обласними чи районними радами, в їх управлінні перебувають також об'єкти комунальної власності. Для управління цими об'єктами місцеві державні адміністрації наділяються повноваженнями: права й обов'язки, зміст яких безпосередньо ґрунтуються на приналежності цих органів до системи саме виконавчої влади.

Додаткові повноваження органів виконавчої влади вищого рівня можуть передаватися місцевим державним адміністраціям Кабінетом Міністрів України за погодженням із Президентом України в межах, визначених і Конституцією та законами України.

Передача місцевим державним адміністраціям повноважень інших органів, супроводжується передачею їм відповідних фінансових, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для здійснення цих повноважень.

Місцевим державним адміністраціям забороняється використовувати об'єкти державної власності та власності територіальних громад, що перебувають у їх, управлінні, як заставу, здійснювати операції переведення боргу, дарування, та пожертвування.

Компетенція місцевих державних адміністрацій визначається Конституцією України, законами, іншими нормативними актами.

³⁷ Про місцеві державні адміністрації: Закон України // Відомості Верховної Ради України [Текст]. – 1999. – №20/21.

Повноваження місцевих державних адміністрацій поділяються на галузеві та функціональні. До перших належать повноваження місцевих державних адміністрацій у галузях: забезпечення законності, правопорядку, прав і свобод громадян; бюджету, фінансів та обліку; управління майном, приватизації та підприємництва; соціально-економічного розвитку відповідних територій; соціального забезпечення та соціального захисту населення; зайнятості населення, праці та заробітної плати; материнства і дитинства; міжнародних та зовнішньоекономічних відносин; оборонної роботи; містобудування, житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, транспорту й зв'язку; використання та охорони земель, природних ресурсів і охорони довкілля; науки, освіти; охорони здоров'я, культури, фізкультури й спорту.

До других належать питання забезпечення законності, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян, здійснення державного контролю за: використанням й охороною земель, лісів, надр, води, атмосферного повітря, рослинного і тваринного світу та інших природних ресурсів; додержанням законодавства з питань науки, освіти, культури, охорони здоров'я, материнства і дитинства, сім'ї, матері та неповнолітніх, соціального захисту населення, фізичної культури й спорту; додержанням правил торгівлі, побутового, транспортного, комунального обслуговування, законодавства про захист прав споживачів; за додержанням громадського порядку, правил технічної експлуатації транспорту та дорожнього руху; збереженням і раціональним використанням державного майна, станом фінансової дисципліни обліку й звітності, виконанням державних контрактів і зобов'язань перед бюджетом, належним і своєчасним відшкодуванням шкоди, заподіяної державі; станом санітарного захисту тощо, охороною праці та вчасною і не нижче визначеного державою мінімального розміру оплати праці на відповідній території.

З метою реалізації цих повноважень місцеві державні адміністрації мають право давати обов'язкові для виконання розпорядження керівникам підприємств та установ; проводити перевірки; одержувати відповідну статистичну інформацію; порушувати питання про дострокове припинення повноважень відповідних рад, сільських, селищних і місцевих голів згідно з чинним законодавством.

Місцеві державні адміністрації взаємодіють з: Президентом України, Кабінетом Міністрів, міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади, іншими органами державної влади; з

обласними та районними радами; з органами місцевого самоврядування територіальних громад, підприємствами, установами та організаціями, що “належать до сфери їх управління, а також до сфери управління міністерств та інших центральних органів виконавчої влади; з політичними партіями, громадськими та релігійними організаціями, а також із громадянами.

Обласні державні адміністрації та їх голови в межах своїх повноважень спрямовують діяльність районних державних адміністрацій і їх голів, надають їм допомогу та здійснюють контроль за їх діяльністю.

Голова відповідної місцевої адміністрації діє самостійно в межах своєї компетенції: очолює державну адміністрацію, здійснює керівництво її діяльністю, несе персональну відповідальність за виконання покладених на адміністрацію завдань і за здійснення нею своїх повноважень; інформує Президента України, Кабінет Міністрів України, органи виконавчої влади вищого рівня, відповідні ради та населення про стан виконання безпосередньо покладених на місцеві адміністрації завдань та делегованих їм повноважень; представляє відповідну місцеву адміністрацію у відносинах з іншими державними органами та органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями, підприємствами, установами та організаціями, громадськими та іншими особами як в Україні, так і поза її межами; вирішує кадрові питання, укладання та розірвання контактів з керівниками підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління відповідної державної адміністрації.

З цього приводу В. Авер'янов зазначає, що, “державні адміністрації є єдиначальними органами виконавчої влади, владні повноваження яких реалізуються одноособово їх керівниками – головами ...голова місцевої адміністрації формує її склад, до якого входять голова місцевої адміністрації, його перший заступник, не більше трьох заступників, керівники управлінь, відділів та інших структурних підрозділів”³⁸.

Перші заступники та заступники голови, інші посадові та службові особи місцевих державних адміністрацій здійснюють функції й повноваження відповідно до розподілу обов'язків, визначених головою місцевої державної адміністрації, несуть відповідальність за

³⁸ Авер'янов В. Б. Місцеві державні адміністрації В. Б. Авер'янов // Державне управління в Україні [Текст] : навчальний посібник / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К.: Вид-во СОМІ, 2000. – С. 90.

стан справ у дорученій сфері. Голови місцевих державних адміністрацій виконують наступні функції:

– бюджетно-фінансову – забезпечують розробку місцевого бюджету і своєчасне його подання на розгляд відповідної місцевої ради; в межах затверджених асигнувань Державного бюджету виступають розпорядниками коштів відповідних держадміністрацій, використовуючи їх лише за цільовим призначенням;

– інформаційну – регулярно інформують населення про діяльність очолюваної ним адміністрації; інформують Президента й Кабінет Міністрів України та щорічно звітують перед ними про виконання місцевою держадміністрацією покладених на неї повноважень, а також про суспільно-політичне, соціально-економічне, екологічне та інше становище на відповідній території;

– кадрову – голови призначають та звільняють із посад своїх заступників, керівників структурних підрозділів, апарату місцевих держадміністрацій; укладають та розривають контракти з керівниками підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління місцевої держадміністрації; погоджують у встановленому порядку призначення та звільнення з посад керівників не підпорядкованих підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління органів виконавчої влади вищого рівня (окрім керівників установ, підприємств і організацій Збройних Сил України та інших військових формувань);

– організаційно-виконавчу – організують роботу очолюваної ними адміністрації та її структурних підрозділів, посадових і службових осіб; налаштовують їх на успішне виконання покладених функцій і повноважень;

– представницьку – представляють адміністрації у відносинах з іншими державними органами та органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами та організаціями, громадянами;

– установчу – визначають структуру адміністрації та її апарату, утворення консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів, служб та комісій, їх завдання і функції.

Заступники голів місцевих держадміністрацій виконують обов'язки, визначені головами, і персонально відповідають за стан справ на дорученій їм ділянці роботи. У разі відсутності голови місцевої держадміністрації його функції та повноваження виконує перший заступник голови, а в разі відсутності останнього – один із заступників.

У своїй роботі голови місцевих держадміністрацій та їх заступники, використовують такі організаційні форми, як головування

на засіданнях колегії місцевої держадміністрації; участь у роботі сесії відповідної місцевої ради; звітування перед главою держави, урядом, населенням; координаційні й селекторні наради; прес-конференції та інтерв'ю, зустрічі з керівниками органів публічної влади, підприємств, установ, організацій; індивідуальна робота з документами; індивідуальний прийом громадян.

Начальники управлінь, відділів та інших структурних підрозділів місцевих адміністрацій здійснюють керівництво галузевими управліннями, несуть відповідальність за їх розвиток. Управління, відділи та інші структурні підрозділи здійснюють керівництво галузями управління і відповідають за їх розвиток. Примірний перелік структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій різного рівня та їх апарату затверджені постановами Кабінету Міністрів України № 733 від 27. 05. 2000 р. та № 821 від 18. 05. 2000 р. № 821³⁹, згідно з якими у структурі апарату будь-якої місцевої державної адміністрації утворюються такі відділи: організаційної і кадрової роботи; загальний; контролю; юридичний; фінансово-господарський; з питань діяльності правоохоронних органів; оборонної та мобілізаційної роботи; із питань режимно-секретної роботи. Водночас для всіх державних адміністрацій притаманні структурні підрозділи (в обласних – головні управління, в районних – управління чи відділи) з питань сільського господарства й продовольства, економіки, праці та соціального захисту населення, фінансів, у справах сім'ї та молоді, освіти, культури, надзвичайних ситуацій та цивільного захисту населення, служба у справах неповнолітніх, архів.

Таким прикладом може бути розпорядження голови Кіровоградської обласної державної адміністрації від 09. 08. 2002 р. № 268⁴⁰, яким затверджено структуру апарату й перелік управлінь, відділів та інших структурних підрозділів обласної державної адміністрації. Відповідно до нього у структурі адміністрації є такі структурні підрозділи: Головне управління економіки; Головне фінансове управління; Головне управління сільського господарства і продовольства; Головне управління праці і соціального захисту населення; Управління містобудування й архітектури; Управління житлово-комунального господарства; Управління капітального

³⁹ Про Примірний перелік структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій різного рівня та їх апарату [Електронний ресурс]: Постанова Кабінету Міністрів України № 733 від 27.05.2000 р. – Ружим доступу : // <http://www.kmu.gov.ua>.

⁴⁰ Розпорядження голови Кіровоградської обласної державної адміністрації № 268 від 09.09.2002 р.

будівництва; Управління інвестиційної політики; Управління промисловості, енергетики, транспорту і зв'язку; Управління державної ветеринарної медицини; Управління культури; Управління освіти і науки; Управління земельних ресурсів; Управління охорони здоров'я; Управління з питань власності; Управління у справах сім'ї та молоді; Управління зовнішніх економічних зв'язків, торгівлі і побутового обслуговування населення; Управління з питань внутрішньої політики; Управління у справах національностей, міграції і релігії; Управління з питань надзвичайних ситуацій і у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи; Управління з питань фізичної культури, спорту і туризму; Управління з питань преси та інформації; Центр кваліфікації державних службовців, керівників державних підприємств і установ; Управління інспекції державного технічного контролю; Управління інспекції якості і формування ресурсів сільськогосподарської продукції; Державний архів області; Служба у справах неповнолітніх; Обласний центр соціальних служб для молоді.

Порівняльний аналіз вищезгаданого документа й розпорядження голови Харківської обласної державної адміністрації за № 810 від 29.08.2000 р.⁴¹ виявляє деякі розбіжності в чисельності й найменуваннях структурних підрозділів. Так, у Харківській обласній державній адміністрації, на відміну від Кіровоградської обласної державної адміністрації, є такі управління: розвитку обробної промисловості; паливно-енергетичного комплексу; з питань правової роботи; інспекція якості й формування ресурсів сільськогосподарської продукції, але немає окремо організованих управлінь інвестиційної політики, управління земельних ресурсів, управління з питань власності, управління зовнішніх економічних зв'язків. Отже, як уже було зазначено, у Постанові Кабінету Міністрів України № 821 від 08.05.2000 р.⁴², наведено лише приблизний перелік структурних підрозділів адміністрацій. Кожна адміністрація вирішує це питання відповідно до інтересів та специфіки свого регіону.

Система структурних підрозділів будується з урахуванням системи центральних органів виконавчої влади, а також економічних, географічних, демографічних, екологічних та інших особливостей певної адміністративно-територіальної одиниці.

⁴¹ Розпорядження голови Харківської обласної державної адміністрації № 810 від 29.09.2000 р.

⁴² Про упорядкування структури місцевих державних адміністрацій: Постанова Кабінету Міністрів України № 821 від 18.05.2000 р. [Електронний ресурс]. – Ружим доступу : <http://www.kmu.gov.ua>.

Наприклад, регламент Вінницької обласної адміністрації, затверджений розпорядженням її голови № 20 від 18.01.2000 р.⁴³, для виконання Постанови Кабінету Міністрів України № 2263 від 11.12.1999 р. “Про затвердження Типового регламенту місцевої державної адміністрації” (зі змінами і доповненнями, внесеними Постановою Кабінету Міністрів України № 335 від 13.03.2002 р.), передбачає, що для узгодженого розгляду питань, які належать до повноважень облдержадміністрації, обговорення найбільш важливих напрямків її діяльності в обласній державній адміністрації може бути створена колегія.

Колегія місцевої державної адміністрації є органом, що забезпечує координацію роботи управлінь і відділів, всебічний розгляд й обговорення найважливіших напрямків діяльності держадміністрації. У її складі є голова місцевої державної адміністрації (голова колегії), його перший заступник, заступники, керівник апарату (за посадою), керівники структурних підрозділів місцевої держадміністрації. До складу колегії можуть належать керівники територіальних органів центральних органів виконавчої влади, посадові особи органів місцевого самоврядування (за їх згодою), а до складу колегії обласної, Київської і Севастопольської міської державної адміністрації – керівники районних держадміністрацій. Загальний склад колегії обласної, Київської та Севастопольської міської державної адміністрації не може перевищувати дев'ятнадцяти, а районної – п'ятнадцяти осіб. Персональний склад колегії затверджується головою державної адміністрації. Засідання колегії проводиться відповідно до плану роботи, зазвичай, один раз на місяць, позачергові засідання – в разі потреби.

Організаційно-процедурні питання діяльності місцевих державних адміністрацій регулюються їх регламентами, що затверджуються головами відповідних адміністрацій.

З метою правового, організаційного, матеріально-технічного надання методичної та іншої практичної допомоги адміністраціям та органам місцевого самоврядування, головою відповідної місцевої державної адміністрації утворюється апарат місцевої державної адміністрації у межах виділених бюджетних коштів.

Апарат відповідно до покладених на нього завдань опрацьовує документи, що надходять до місцевої державної адміністрації, готує до них аналітичні, довідкові та інші матеріали, проекти доручень голови та

⁴³ Розпорядженням голови Вінницької обласної державної адміністрації № 20 від 18.01.2000 р.

заступників голови місцевої державної адміністрації; за дорученням голови місцевої державної адміністрації розробляє проекти розпоряджень з організаційних та кадрових питань; здійснює матеріально-технічне і господарсько-побутове забезпечення діяльності держадміністрації; здійснює організаційне та матеріально-технічне забезпечення засідань колегій, нарад, що проводяться в держадміністрації; опрацьовує й подає голові держадміністрації проекти планів роботи адміністрації, забезпечує контроль за їх виконанням; організовує прийом громадян і розгляд звернень; проводить кадрову роботу; забезпечує ведення діловодства; перевіряє виконання актів законодавства, розпоряджень і доручень голови адміністрації її структурними підрозділами; виконує інші функції відповідно до законодавства та за дорученням голови місцевої держадміністрації.

Апарат відповідної адміністрації очолює керівник апарату, який призначається на посаду головою місцевої державної адміністрації. Голова місцевої держадміністрації затверджує положення та визначає структуру апарату, призначає й звільняє з посади керівника апарату, керівників та інших працівників структурних підрозділів апарату.

Керівник апарату місцевої адміністрації організовує роботу відповідної адміністрації, забезпечує підготовку матеріалів на розгляд голови адміністрації, доведення розпоряджень голови адміністрації до виконавців, відповідає за стан діловодства, обліку й звітності, виконує інші обов'язки, покладені на нього головою місцевої державної адміністрації. Ще одним питанням, що підлягає розгляду, є проблема визначення функцій та компетенції місцевих органів виконавчої влади.

Загалом, функції органів місцевої влади можна поділити на дві групи: загальні та спеціальні. До першої групи належать прогнозування, планування, організація, регулювання, координація, облік, контроль. Ця група фактично відслідковує всю виконавчо-розпорядницьку діяльність органів місцевої виконавчої влади – від прогнозування ситуації і розробки планів роботи до розгляду й затвердження проектів, обліку інформації, що надходить, і контролю. Доцільно звернути увагу на контрольну функцію. Так, обласні державні адміністрації у межах своїх повноважень здійснюють контроль за діяльністю районних державних адміністрацій, які, окрім регулярно поданої інформації про свою діяльність, щорічно звітують перед ними. Законом України “Про місцеві державні адміністрації”⁴⁴, у ст. 16, визначаються повноваження

⁴⁴ Про місцеві державні адміністрації: Закон України // Відомості Верховної Ради України [Текст]. – 1999. – №20/21

щодо здійснення державного контролю місцевими державними адміністраціями.

Особливе місце в системі органів виконавчої влади займає інформаційна функція, яка полягає у зборі, вивченні і дослідженні інформації стосовно питань, що стосуються компетенції місцевих органів виконавчої влади. Окреслена функція є запорукою ефективної організації управління, як наслідок – інформація повинна бути повною й своєчасною.

Відповідно до цих завдань можна виокремити такі функції місцевих державних адміністрацій: бюджетну, екологічну, економічну, контрольну, нормотворчу, правозастосовчу, соціальну, установчу та інші.

Контрольна функція місцевих держадміністрацій передбачає здійснення на відповідних територіях державного контролю за: станом фінансової дисципліни, виконанням державних контрактів та зобов'язань перед бюджетом; використанням та охороною природних ресурсів; додержанням громадського порядку; додержанням законодавства з питань науки, мови, реклами, освіти, культури, охорони здоров'я, материнства та дитинства, сім'ї, молоді та неповнолітніх, соціального захисту населення, фізичної культури й спорту; охороною праці; додержанням санітарних і ветеринарних правил, додержанням правил благоустрою, архітектурно-будівельних норм, правил і стандартів, правил торгівлі, побутового, транспортного, комунального обслуговування; збереженням та раціональним використанням державного майна; охороною пам'яток історії та культури, збереженням житлового фонду тощо.

До другої групи – належать функції, що характеризують особливості конкретного суб'єкта – об'єкта управління. Ст. 2 Закону України "Про місцеві державні адміністрації"⁴⁵ передбачає здійснення таких функцій: виконання Конституції і законів України, актів Президента, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади; забезпечення прав і свобод громадян, законність та правопорядок; підтримка законності і правопорядку; виконання державних і регіональних програм соціально-економічного і культурного розвитку; виконання програм охорони навколишнього середовища; підготовка й виконання відповідних обласних і районних бюджетів; звіт про виконання відповідних бюджетів; взаємодія з

⁴⁵ Про місцеві державні адміністрації: Закон України // Відомості Верховної Ради України [Текст]. – 1999. – №20/21.

органами місцевого самоврядування; реалізація інших, наданих державою і делегованих відповідними радами, повноважень; підготовку та виконання відповідних бюджетів; звіт про виконання бюджетів і програм; взаємодія з органами місцевого самоврядування; реалізацію інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень.

Для реалізації місцевими державними адміністраціями своїх повноважень вони мають право: проводити перевірки стану додержання Конституції України та Законів України, інших актів законодавства органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, керівниками підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності і підпорядкування за напрямками, визначеними ст. 16 Закону України "Про місцеві державні адміністрації"; давати згідно з чинним законодавством обов'язкові для виконання розпорядження керівникам підприємств, установ, організацій, незалежно від форм власності і громадянам із контрольованих питань, порушувати питання про їх відповідальність у встановленому законом порядку; залучати вчених, спеціалістів, представників громадськості до проведення перевірок, підготовки і розгляду питань, що є у компетенції місцевої державної адміністрації; одержувати статистичну інформацію та інші дані від державних органів і органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, об'єднань громадян, підприємств, установ та організацій.

Нормотворча функція місцевих державних адміністрацій полягає у врегулюванні суспільних відносин шляхом видання актів нормативного значення. У межах нормотворчої функції місцевих державних адміністрацій вирізняються три під-функції:

– організаційно-виконавча – передбачає організацію виконання Конституції, законів України, а також підзаконних актів глави держави та органів виконавчої влади вищого рівня;

– регулятивно-управлінська – діяльність із керівництва економікою, фінансами, культурою, освітою, охороною здоров'я та іншими сферами суспільного життя на відповідній території;

– юрисдикційна функція, на думку К. Бельського, передбачає діяльність щодо застосування адміністративних, дисциплінарних, матеріальних та фінансових санкцій, стосовно громадян та працівників апарату державного управління, які скоїли правопорушення⁴⁶. Здійснення цієї під-функції забезпечує швидке, своєчасне покарання

⁴⁶ Бельський К. С. О функциях исполнительной власти / О. С. Бельский // Государство и право [Текст]. – 1997. – №3. – С. 14 – 21.

порушників громадського порядку, службової дисципліни, а також осіб, що порушують права та свободи інших громадян.

Юрисдикційна діяльність місцевих державних адміністрацій має розглядатися в нерозривному зв'язку з такою функцією, як захист громадського порядку, прав та свобод громадян.

О. Сушинський вважає, що у перспективі, в межах адміністративно-правової реформи, планується зміна преференцій місцевих державних адміністрацій від виконавчо-розпорядчих до контрольно-наглядових функцій⁴⁷.

Так, на думку С. Г. Серьогіної, до правових форм діяльності місцевих держадміністрацій належать⁴⁸:

– інтерпретаційна – здійснення автентичного тлумачення нормативних актів, прийнятих головою адміністрації чи керівником її структурного підрозділу;

– контрольна – спостереження за нормотворчою та виконавчо-розпорядчою діяльністю підконтрольних суб'єктів (місцевих держадміністрацій нижчого рівня, керівників структурних підрозділів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій в межах відповідної території) з боку голови місцевої державної адміністрації та його заступників;

– нормотворча – розробка й прийняття розпоряджень і наказів нормативного змісту, регламенту місцевої держадміністрації, положень про її структурні підрозділи та апарат;

– організаційна – персональна виконавчо-розпоряднича діяльність голови, його заступників, керівників структурних підрозділів адміністрації; засідання колегії; наради у голови місцевої державної адміністрації; засідання консультативно-дорадчих, допоміжних органів і служб адміністрації; відвідування підконтрольних об'єктів посадовими особами місцевої держадміністрації; індивідуальний прийом громадян; робота з депутатськими запитами й зверненнями, зверненнями громадян; прес-конференції, проведення “круглих столів” та ін.;

– правозастосовча – виникає при формуванні розпоряджень і доручень голови, наказів керівників структурних підрозділів місцевої держадміністрації індивідуального значення чи з питань організаційної роботи; установча – у процесі формування главою місцевої

⁴⁷ Сушинський О. І. Місцеві державні адміністрації в Україні: концептуальний політологічно-правовий аспект [Текст] / О. І. Сушинський. – Львів: Світ, 2002. – С. 66.

⁴⁸ Державне будівництво і місцеве самоврядування [Текст] / за ред. С. Г. Серьогіної. – Х.: Право, 2005. – С. 163 – 165.

держадміністрації її структури, при вирішенні кадрових питань, а також при порушенні перед парламентом головами обласних державних адміністрацій питання про призначення дочасних виборів, у разі дострокового припинення повноважень місцевих рад і їх голів.

Акти місцевих державних адміністрацій, прийняті в межах їх компетенції, є обов'язковими для виконання на відповідній території всіма органами, підприємствами, установами та організаціями, посадовими особами та громадянами.

Голови місцевих державних адміністрацій на підставі ч. 1. ст. 41 Закону України “Про місцеві державні адміністрації” видають розпорядження одноосібно і несуть за них відповідальність згідно із законодавством. Проекти розпоряджень нормативно-правового значення погоджуються з керівниками відповідних структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій.

Акти місцевих державних адміністрацій ненормативного виду, прийняті в межах їх повноважень, набувають чинності з моменту їх прийняття, якщо самими актами не встановлено пізніший термін уведення їх у дію. Ці акти доводяться до їх виконавців, а при потребі оприлюднюються.

Нормативно-правові акти місцевих державних адміністрацій підлягають реєстрації у відповідних органах юстиції в установленому порядку і набувають чинності з моменту їх реєстрації, якщо самими актами не встановлено пізніший термін уведення їх у дію. Нормативно-правові акти місцевих державних адміністрацій, які стосуються прав та обов'язків громадян, мають загальне значення, підлягають оприлюдненню і набувають чинності з моменту їх оприлюднення.

Акти місцевих державних адміністрацій, що суперечать Конституції та законам України, рішенням Конституційного Суду, актам Президента та Кабінету Міністрів або інтересам територіальних громад чи окремих громадян, можуть бути оскаржені до органів виконавчої влади або до суду.

Розпорядження голови державної адміністрації, що суперечать Конституції та законам України, рішенням Конституційного Суду, іншим актам законодавства або є недоцільними, неефективними за очікуваними чи фактичними результатами, скасовуються Президентом України, Кабінетом Міністрів України, головою місцевої державної адміністрації вишого рівня або в судовому порядку.

Накази керівників управлінь, відділів та інших структурних підрозділів державної адміністрації, що суперечать Конституції України, іншим актам законодавства, рішенням Конституційного Суду України

та актам міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, можуть бути скасовані головою державної адміністрації, відповідним міністерством, іншим центральним органом виконавчої влади.

2.2. Організаційно-правовий статус, компетенція та порядок формування органів місцевого самоврядування

2.2.1. Становлення місцевого самоврядування в сучасний період

Відповідно до ст. 140 Конституції України районні та обласні ради є органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст.

Нова історія місцевого самоврядування в Україні починається після прийняття 07.12.1990 р. Закону УРСР “Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування”⁴⁹, де місцеве самоврядування визначалося як “територіальна самоорганізація громадян для самостійного вирішення безпосередньо або через державні й громадські органи, які вони обирають, усіх питань місцевого життя, з огляду на інтереси населення, на основі законів Української РСР та власної фінансово-економічної бази”. Прийняття Закону стало першою спробою трансформувати місцеві ради (які на той час належали до єдиної системи органів державної влади) усіх територіальних рівнів в органи місцевого самоврядування. При цьому Закон ґрунтувався на теорії дуалізму місцевого самоврядування, що знайшло своє відображення у визначеному ним статусі місцевих рад – вони мали подвійну суть: як органи місцевого самоврядування і як органи державної влади.

Цей період можна умовно назвати пострадянською фазою розвитку місцевого самоврядування. Він охоплює появу поняття самоврядування в українському законодавстві та його численні етапи реформування. Щодо останніх, то окремі науковці виокремлювали чотири – п'ять, інші виділяли шість етапів реформування самоврядування з початку 1990 р.⁵⁰, а оскільки всі вони безпосередньо стосуються рад, то є потреба в короткій їх, характеристиці.

⁴⁹ Про місцеві Ради народних депутатів і місцеве самоврядування: Закон Української РСР // Відомості Верховної Ради Української РСР [Текст]. – 1991. – № 2.

⁵⁰ Скрипничук В. М. Обласна рада в системі місцевого самоврядування в Україні: організація та діяльність [Текст]: монографія / В. М. Скрипничук. – К.: Видавничо-поліграфічний центр Академії муніципального управління, 2006. – С. 131.

Перший етап (18. 03. 1990 – 07. 01. 1990 рр.) бере початок від виборів до місцевих рад 1990 р. і закінчується прийняттям Верховною Радою УРСР Закону “Про місцеві ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування” від 07.12.1990 р.⁵¹

Правовою основою діяльності місцевих рад народних депутатів були Постанова Президії Верховної Ради СРСР “Про примірне положення про голів і президії місцевих рад народних депутатів” від 20.10.1989 р.

Цей етап сучасного державотворення характерний тим, що керівництво Радянського Союзу, відчувши небезпеку втрати влади комуністичною партією, розпочало чергову трансформацію системи державного управління.

У 1990 р., разом з обранням народних депутатів України, були обрані і місцеві органи влади – місцеві ради народних депутатів. Саме тоді, коли починався рух за розподіл влади на законодавчу й виконавчу в колишньому Союзі, цей принцип був закладений і для місцевих рад, де з'явився і голова ради, і голова виконкому. Укладачі тодішнього союзного закону не врахували, що на місцевому рівні такого розподілу влад не буває, тому поява між головою ради та виконкомом ще одної особи – голови виконкому – узагалі владу та персональну відповідальність розмила зовсім. Конкуренція між головами рад та головами виконкомів плюс романтизм новообраних рад, які хотіли вирішувати все, незважаючи на закон і можливості місцевого господарства, показали вади такого закону і в Україні 07.12.1990 р. був прийнятий свій Закон: “Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування”.

Другий етап формування самоврядування в Україні (07.12.1990 р. – 26.03.1992 р.): від ухвалення Закону УРСР “Про місцеві ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування” 07.12.1990 р. до прийняття Закону України “Про Представника Президента України”⁵² та нової редакції Закону України “Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве й регіональне самоврядування” 26.03.1992 р. У Законі “Про місцеві ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування” від 07.12.1990 р. була зроблена спроба поєднати несумісне: з одного боку, визнавалося в Україні місцеве

⁵¹ Про місцеві Ради народних депутатів і місцеве самоврядування: Закон Української РСР // Відомості Верховної Ради Української РСР [Текст]. – 1991. – № 2.

⁵² Про Представника Президента України: Закон України // Відомості Верховної Ради України [Текст]. – 1992. – № 23.

самоврядування, а другого – Ради, зокрема і обласні, вважалися державними органами.

Законом України “Про Представника Президента України” у державно-владні стосунки запроваджувався новий інститут найвищої виконавчої влади в районі і області. Президент через своїх представників в районах і областях одержував у підпорядкування уся вертикаль виконавчої влади та контроль над органами місцевого самоврядування з питань здійснення останніми делегованих державних функцій і дотримання Конституції та законів України. Водночас в організаційно-адміністративному аспекті цей закон доволі поверхнево врегулював стосунки між державними адміністраціями, Представником Президента та органами місцевого самоврядування.

Варто зазначити, що Закон України “Про місцеві ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування”⁵³ був досить важливим кроком на шляху до демократизації місцевої влади і наближав структуру влади в Україні до аналогічних структур європейських демократій. Адже саме у згаданому Законі з’явилося поняття “базового рівня” місцевого самоврядування, до якого належать сільські ради, селища міського типу, міста. Це мало надати пріоритет саме населеним пунктам, а саме там проживають люди і саме там має концентруватись місцева влада. Але і в цьому Законі не вдалося повністю відійти від старих догм про тотальний державний (колись партійний) контроль та ієрархічну підпорядкованість.

Ст. 2 зазначеного Закону, визначаючи систему місцевого самоврядування, закріпила: “Система органів місцевого самоврядування включає: сільські, селищні, районні, міські, районні у містах, обласні ради народних депутатів та їх, органи, які є державними органами місцевого самоврядування”. Таке визначення рад одночасно державними органами та органами місцевого самоврядування не дозволило чітко розділити державні і самоврядні функції цих органів, що призвело до появи конкуренції між радами населених пунктів та районними й особливо обласними радами.

Окрім того, обласні ради та їх виконкоми фактично вийшли з-під впливу центральної влади, стали здійснювати свою власну політику, відмінну від політики держави, що ще більше стало поглиблювати кризові явища в державі.

Науковці все ж наголошують, що прийняття цього закону відкрило в Україні, вперше серед республік колишнього Радянського Союзу, шлях

⁵³ Про місцеві Ради народних депутатів і місцеве самоврядування: Закон Української РСР // Відомості Верховної Ради Української РСР [Текст]. – 1991. – № 2.

до створення правового ґрунту для впровадження і динамічного розвитку системи місцевого самоврядування. Закон УРСР “Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве самоврядування” у редакції 07.12.1990 р. вважається днем відродження місцевого самоврядування в Україні, аргументуючи це тим, що саме у цьому законі було повернуто до вжитку термін місцевого самоврядування, було визначено основні принципи, на яких будується місцеве самоврядування, зокрема “самостійність і незалежність Рад народних депутатів у межах своїх повноважень у вирішенні питань місцевого значення; економічної й фінансової самостійності території; самофінансування і самозабезпечення; оптимальної децентралізації”⁵⁴.

Третій етап (березень 1992 р. – червень 1994 р.) – від прийняття Закону України “Про Представника Президента України”⁵⁵ та нової редакції Закону України “Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве й регіональне самоврядування” 26. 03. 1992 р. до виборів 1994 р. Обласна рада позбулася власних виконавчих органів і набула статусу представницького органу. Цей етап можна назвати періодом обмеженого місцевого управління на регіональному рівні.

Наступним кроком у становленні місцевого самоврядування в Україні стало прийняття 26.03.1992 р. нової редакції Закону України (в новій редакції він мав назву Закон України “Про місцеві ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування”), де передбачався відхід від дуалістичної теорії та впровадження інститутів місцевого й регіонального самоврядування. Місцеве самоврядування розглядалося як територіальна самоорганізація громадян для самостійного вирішення безпосередньо або через органи, які вони обирають, усіх питань місцевого життя в межах Конституції України, законів України та власної фінансово-економічної бази, а регіональне самоврядування як територіальна самоорганізація громадян для вирішення безпосередньо або через органи, які вони утворюють, питань місцевого життя в межах Конституції України та законів України. Територіальною основою місцевого самоврядування визначалися сільрада, селище, місто, а регіонального самоврядування – район, область.

За цим Законом вводились нові визначення для рад народних депутатів, відповідно до яких органами місцевого самоврядування є

⁵⁴ Скрипничук В. М. Обласна рада в системі місцевого самоврядування в Україні: організація та діяльність [Текст]: монографія / В. М. Скрипничук. – К.: Видавничо-поліграфічний центр Академії муніципального управління, 2006. – С. 131.

⁵⁵ Про Представника Президента України: Закон України // Відомості Верховної Ради України [Текст]. – 1992. – № 23.

сільські, селищні, міські Ради народних депутатів, а районні та обласні Ради народних депутатів визначались як органи регіонального самоврядування.

Виконкоми районних та обласних рад ліквідовувались і на рівні районів та областей вводились посади Представників Президента, які очолили державні адміністрації – органи державної виконавчої влади на місцях. Це була майже класична форма організації влади від столиці до села, яка мала забезпечити широке самоврядування поряд із сильною державною виконавчою владою. Представники Президента якраз мали забезпечити вертикаль виконавчої влади та єдність території держави. На жаль, призначення Представників Президента не вирішило проблем оптимізації структури влади. На ці посади не завжди призначались люди, здатні організувати роботу, а партійні функціонери, які не були призначені Представниками, а залишилися головами рад без влади. Радянське лобі у Верховній Раді розпочало шалену атаку на інститут представників, намагаючись таким шляхом ослабити позиції Президента, який сам також не здійснював контрольних функцій над своїми Представниками, тривалий час не звільняючи з посад особливо одіозних фігур. Унаслідок усунення Президента від співпраці з Урядом, не вдалося організувати робочі відносини між Урядом та Представниками Президента. Все це призвело до того, що Верховна Рада України 12-го скликання, з мовчазної згоди Президента України скасувала інститут Представників Президента, прийняла закони, за якими обрані нові місцеві ради та голови рад, які уособлюють у собі представницьку та виконавчу владу.

Четвертий етап (28.06.1994 р. – 08.06.1995 р.) – від обрання нового складу місцевих рад народних депутатів до підписання Конституційного договору, під час якого була зруйнована вертикаль виконавчої влади. На регіональному рівні замість виконавчих комітетів відновлено інститут місцевих державних адміністрацій.

П'ятий етап (08.06.1995 р. – 28.06.1996 р.) – від дня підписання Конституційного договору до прийняття українським парламентом нової Конституції України. Відповідно до Конституційного договору відновлена вертикаль державної виконавчої влади базувалася на виконкомках районних та обласних рад, які перетворювались у систему органів місцевих державних адміністрацій і мали підпорядковуватися за вертикаллю знизу до гори. Отже, місцеве самоврядування на районному та обласному рівнях набуло лише представницького статусу. Отож, Конституційний договір мав декілька суттєвих недоліків, а саме:

– виведення державної виконавчої влади з-під впливу Верховної Ради України, тобто вищий законодавчий орган держави втрачав можливість формувати уряд на партійній основі;

– посаду голови районної чи обласної ради та голови відповідної державної адміністрації повинна була обіймати одна й та ж особа.

З прийняттям Конституційного договору було нанесено серйозного удару місцевому управлінню. Місцеве управління як системне явище не отримало з боку керівництва держави належної оцінки, як організаційно-структурований інститут воно стало ще менш впливовим на місцевому рівні.

Шостий етап (28.06.1996 р. – 21.05.1997 р.) – від прийняття нової Конституції України до ухвалення Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”⁵⁶. Можна стверджувати, що й після прийняття цього закону українське місцеве управління не набуло оптимальної форми і що розпочався черговий етап його реформування й розвитку.

У ст. 3 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” зазначено, що до системи місцевого самоврядування належать: територіальну громаду; сільську, селищну, міську раду; сільського, селищного, міського голову; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення.

Широкі концептуальні засади місцевого самоврядування подає Конституція України, прийнята 28.06.1996 р. Місцеве самоврядування в ній визначається як один із найважливіших напрямів реалізації влади народом і є однією з основ конституційного ладу в Україні. Внутрішня суть місцевого самоврядування за Конституцією полягає у наданні населенню самоврядного права самостійно вирішувати питання місцевого значення. Громадяни мають право обирати й бути обраними до органів місцевого самоврядування (ст. 71). У ст. 140 Конституції сказано, що сільські, селищні, міські ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна.

Так, Р. Безсмертний пише: “Конституція України по суті заклала підвалини юридично наповненої системи самоврядування, у деяких моментах українська модель системи органів самоврядування є,

⁵⁶ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України // Відомості Верховної Ради України [Текст]. – 2007. – № 5.

справді, новаторською. Це, зокрема, стосується права рад обласного та районного рівнів контролювати дії місцевих державних адміністрацій з питань, які вони (ради) віднесли до компетенції адміністрації⁵⁷.

Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” був прийнятий 21.05.1997 р.⁵⁸. У Законі подано всебічну характеристику + місцевого самоврядування. У другій його статті зазначено: місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об’єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції й законів України. У згаданому Законі України визначені принципи місцевого самоврядування, а саме: народовладдя, законності, гласності, колегіальності, поєднання місцевих і державних інтересів, виборності, правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених законом, підзвітності та відповідальності перед територіальною громадою органів і посадових осіб місцевого самоврядування, державної підтримки та гарантування місцевого самоврядування, судового захисту прав місцевого самоврядування. Загалом всі ці принципи надають місцевому самоврядуванню можливість здійснювати політико-стабілізаційну роль у суспільстві.

У законі про місцеве самоврядування повноваження виконавчих органів рад розбиті на дві групи: самоврядні та делеговані, тоді як у Конституції України записано, що органам місцевого самоврядування законом можуть бути надані окремі повноваження органів виконавчої влади. Сталася підміна понять: у законі з’являється новий термін – “делеговані” повноваження.

Закон передбачає, що у сфері виконання делегованих повноважень органи місцевого самоврядування підзвітні й відповідальні перед органами виконавчої влади. Отже, запровадження інституту делегованих повноважень було здійснено з метою фактичної ліквідації принципу організаційної самостійності органів місцевого самоврядування та для підпорядкування їх по вертикалі органам виконавчої влади.

⁵⁷ Безсмертний Р. Влада громади: дійсність чи перспектива? / Р. Безсмертний // Місцеве самоврядування [Текст]. – 1996. – №1. – С. 10 – 12.

⁵⁸ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України // Відомості Верховної Ради України [Текст]. – 1997. – № 24.

До системи місцевого самоврядування в Україні в структурно-організаційному плані належить сукупність органів місцевого самоврядування, органів самоорганізації населення та організаційних форм, за допомогою яких відповідна територіальна громада або її складові частини здійснюють завдання та функції місцевого самоврядування, вирішують питання місцевого значення.

У ст. 140 Конституції України зазначено, що органами місцевого самоврядування, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст, є районні та обласні ради. Конституція України визнає 24 обласні ради органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст.

Сільські, селищні, міські ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна. Однак, на наш погляд, зазначена стаття, не дає чіткого визначення правової суті органів місцевого самоврядування. Водночас, з огляду на те, що сільські, селищні, міські, районні та обласні ради – це представницькі органи влади та місцевого самоврядування. Вони не наділені правом здійснювати законодавчу діяльність і правосуддя, а організовують виконання законів та інших державно-правових актів на підвідомчій їм території, а також самостійно, із додержанням вимог законності вирішують питання місцевого значення, їх діяльність є підзаконною. Вони безпосередньо реалізують демократичну ідею і політичну волю громадян.

Очевидно, тому, що чинне українське законодавство залучає до системи місцевого самоврядування багато неоднорідних понять, наприклад, територіальну громаду (жителів села) і виконавчий комітет ради (орган місцевого самоврядування), натомість у чинному законодавстві відсутнє загальне визначення поняття органів місцевого самоврядування.

Видається за можливе запропонувати такий систематизований перелік (угруповання) органів місцевого самоврядування – сільські, селищні, міські, районні у містах, районні і обласні ради – представницькі органи місцевого самоврядування, які чинне законодавство наділяє обмеженими нормотворчо-законодавчими повноваженнями, постійні і тимчасові контрольні комісії цих рад – органи для вивчення, попереднього розгляду й підготовки питань, які належать до відання ради, а також здійснення контролю за виконанням рішень ради та її виконавчого комітету; президії (колегії) обласних і

районних рад – дорадчі органи; сільський, селищний, міський голова – головна посадова особа територіальної громади; виконавчі органи сільських, селищних, міських рад – створювані відповідними радами виконавчі комітети, відділи, управління з визначеними законодавством або делегованими відповідно до нього виконавчими функціями.

Аналізуючи Конституцію України в частині правових норм відповідно до потреб місцевого самоврядування на сучасному етапі і на перспективу, можна зробити невтішний висновок, що розробники проекту не дуже переймалися цими проблемами, а лобіювати інтереси суб'єктів самоврядування у Верховній Раді України було нікому. Адже тепер Конституція України практично повністю заблокувала можливість реформування адміністративно-територіального устрою, а деякі норми, наприклад про обласні й районні ради (ч. 4 ст. 140), настільки двозначні, що ніхто не може визначити, що являють собою районні та обласні ради. Усе це дозволяє зробити невтішний висновок про те, що розділ самоврядування в Конституції є чи не одним із найнедосконаліших.

Українське законодавство про місцеве самоврядування та адміністративно-територіальний устрій потребує змін. Конституція 1996 р. зафіксувала застарілу, на наш погляд, систему поділу держави на області, райони, міста, райони в містах, селища й села. Управління при цьому здійснюється на місцевому, районному, обласному та загальнодержавному рівні. Автори проекту Концепції державної регіональної політики України передбачають зміну природи обласних рад, які повинні стати органами регіонального самоуправління з достатнім для управління територією виконавчим органом. Районні ради та районні державні адміністрації автори згаданого проекту пропонують ліквідувати, а обласну державну адміністрацію реформувати в префектуру, що здійснює адміністративний контроль за діяльністю органів регіонального управління.

Отже, пропонується нова система управління, низовою ланкою якої є самодостатня територіальна громада, виділена в системі адміністративно-територіального устрою самоврядною територіальною одиницею – населеним пунктом або волостю (сільським округом). Виконання вимоги самодостатності призведе до дуже суттєвого скорочення чисельності теперішніх місцевих рад. Функції регіонального самоуправління відповідно до згаданої Концепції буде виконувати рада області (регіону).

Можна зробити висновок, що за новітній період розбудови української державності відбувся перехід влади від одержавлених рад

до влади місцевих державних адміністрацій та місцевого самоврядування, а нова Конституція України конституційно закріпила існування місцевого самоврядування в Україні і визначила в загальних рисах деякі повноваження його органів.

Отже, з огляду на історичні причини, що склалися, тільки наприкінці ХХ – на початку ХХІ ст. в Україні склалися необхідні передумови для формування демократичної муніципальної системи. Підсумовуючи такий історичний аналіз трансформації підходів до проблем організації місцевої влади в Україні, зважаючи на сучасні реалії, пов'язані з всевладдям органів державної виконавчої влади, з відсутністю на правовому рівні регіонального самоврядування, з реальною нездатністю, а тільки конституційним декларуванням місцевого самоврядування, – усе це дозволяє дійти висновку про неминучість продовження реформування як адміністративно-територіального устрою держави, так і її законодавства про місцеве самоврядування, аж до внесення змін у Конституцію України.

З метою сприяння розвитку місцевого самоврядування в Україні створені і діють урядові та громадські організації. 13.05.1997 р. Указом Президента України було утворено Координаційну раду з питань місцевого самоврядування при Президентові України, затверджено персональний склад цієї ради та Положення про раду⁵⁹. В Україні діють громадські організації сприяння розвитку місцевого самоврядування – Асоціація місцевих та регіональних влад, Асоціація міст України та міст, Асоціація сільських, селищних та міських рад, Товариство науковців щодо сприяння муніципальній реформі.

Необхідно зауважити, що активне і дієве місцеве самоврядування може виникнути, коли в містах та селах з'являться добре організовані, економічно потужні громадські об'єднання дрібних і середніх підприємців та загалом сильна місцева (міська, сільська) громада подібно до того, як Магдебурзьке право з'явилося в результаті розвитку в середньовічних містах цехових гільдій, сильної цехової організації ремісничого населення.

2.2.2. Шляхи розвитку системи місцевого управління в Україні

Представницькі ради (сільські, селищні, районні, обласні та районні в містах) є виборними органами, що виражають волю і представляють інтереси всієї територіальної громади чи її частини, мають право приймати від її імені рішення, які діють на певній території.

⁵⁹Про Координаційну раду з питань місцевого самоврядування: Указ Президента України // Міське самоврядування. – 1997. – № 3/4(5).

При цьому провідну роль серед представницьких органів місцевого самоврядування виконують місцеві ради, які обираються виборцями.

Законодавець передбачає дворівневу систему місцевих рад, перший рівень якої становлять сільські, селищні, міські ради, що представляють територіальні громади сіл, селищ, міст і здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції й повноваження місцевого самоврядування. На другому рівні перебувають обласні й районні ради, що представляють інтереси не обласних та районних громад (адже законодавство наявності таких громад не визнає), а спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, у межах повноважень, визначених Конституцією й законами України або переданих їм сільськими, селищними, міськими радами.

Як елемент системи місцевого самоврядування можуть розглядатися районні в містах ради, передумовами утворення яких є наявність районного поділу в місті та прийняття рішення про необхідність їх формування міською радою чи рішенням міської територіальної громади.

Для нормального функціонування місцевих рад важливо визначити і охарактеризувати базові основи їх організації та діяльності, без яких неможливе існування цих органів. До таких основ належать просторово-територіальна та правова.

Так, на думку С. Телешуна, просторово-територіальну основу організації й діяльності місцевих рад становить закріплений на конституційному рівні адміністративно-територіальний устрій держави⁶⁰.

Відповідно до ст. 132 Конституції України територіальний устрій України повинен ґрунтуватися на засадах єдності та цілісності державної території. Водночас Конституція України не тільки визначає області, як адміністративно-територіальні одиниці, але й дає їх перелік.

Правовою основою організації й діяльності сільських, селищних, районних, районних у містах та обласних рад є Конституція України, норми якої про місцеве самоврядування є нормами прямої дії, а також закони та інші нормативно-правові акти, за допомогою яких визначається їх правовий статус.

Кожна рада має свою будову, внутрішню організаційну структуру, яка безпосередньо залежить від статусу ради. Будова сільських, селищних, міських рад відрізняється від будови районних, обласних рад.

⁶⁰ Телешун С. Державний устрій України: проблеми політики теорії і практики [Текст] / С. Телешун. – Івано-Франківськ: Лілея-НВ, 2000. – 344 с.

При цьому Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні”⁶¹ фактично встановив уніфіковану структуру рад одного рівня, оскільки чітко визначив їх структурні підрозділи й головних посадових осіб. На розсуд ради, але в межах чинного законодавства по суті, тільки виноситься питання про необхідність утворення контрольних комісій, підкомісій, робочих груп. Однак заборони щодо створення структурних підрозділів ради, не передбачених законом, Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” не містить, а тому на практиці такі підрозділи можуть утворюватися. В Алчевській⁶² та Хмельницькій міських радах⁶³ – створено раду голів депутатських комісій, а у Миколаївській міській раді функціонує Президія⁶⁴. Ці органи за своїм статусом є дорадчими органами ради.

Відповідно до Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”⁶⁵, на рівні сільських, селищних, міських рад повноваження здійснюють: голова, заступник голови, секретар, постійні та інші комісії.

Сільський, селищний, міський голова, який очолює виконавчий комітет і головує на пленарних засіданнях ради є головною посадовою особою відповідної територіальної громади. Обирається відповідно виборцями, її членами, на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування терміном на п'ять років. Вибори сільських, селищних, міських голів проводяться за мажоритарною виборчою системою відносною більшості в єдиному одномандатному окрузі, межі якого збігаються з межами відповідної територіальної громади. Окрім того, він є самостійним елементом системи місцевого самоврядування. Повноваження міського голови починаються з моменту оголошення відповідною територіальною виборчою комісією на пленарному засіданні ради рішення про його обрання і закінчуються в момент вступу на цю посаду іншої обраної відповідно до закону особи, окрім ситуації дострокового припинення його повноважень.

⁶¹ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України // Відомості Верховної Ради України [Текст]. – 1997. – № 24.

⁶² Про затвердження Регламенту Миколаївської міської ради: Рішенням міської ради №2/1 від 07.06.2002 р.

⁶³ Про затвердження Регламенту Хмельницької міської ради: Рішення міської ради № 6 від 15.05.2002 р.

⁶⁴ Про затвердження Регламенту Олександрійської міської ради 5 скликання: Рішення Олександрійської міської ради від 05.05.2006 р.

⁶⁵ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24.

Повноваження сільського, селищного, міського голови визначаються чинним законодавством, регламентом відповідної ради, рішеннями ради і можуть бути припинені достроково у ситуаціях, передбачених чинним законодавством.

При здійсненні наданих повноважень сільський, селищний, міський голова є відповідальним перед радою, – а з питань здійснення виконавчими органами ради повноважень органів виконавчої влади. а також підконтрольним відповідним органам виконавчої влади. Щорічно міський голова, зобов'язаний прозвітувати перед радою та територіальною громадою про роботу виконавчих органів. Конкретна дата звіту перед радою визначається на засіданні колегії відповідної ради.

Рада більшістю голосів може зажадати позачергового звіту міського голови, якщо за це проголосувало понад половини від складу ради і від попереднього звіту пройшло не менше ніж три місяці. З цього приводу О. Сушинський, у своїй монографії зазначає, що сільський селищний, міський “голова – інституція, яка, здійснюючи контрольну владу, уповноважена з мотивів справедливості спрямовувати акти місцевого самоврядування у напрямі суспільного прогресу...”⁶⁶.

Організація й порядок проведення виборів депутатів та сільських, селищних, регулюються Конституцією України, Законом України “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів” (Із змінами, внесеними згідно з Кодексом від 06.07.2005 № 2747–IV; Законом від 21.12.2005 № 3253–IV; Законом від 19.01.2006 № 3368–IV)⁶⁷; Законом України “Про вибори народних депутатів України” 25.03.2004 р. № 1665–IV, (у редакції Закону від 07.07.2005р. № 2777–IV)⁶⁸; Законом України “Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні” від 11.12.2003 р. № 1382–М⁶⁹; Кодексами України: Кодексом

⁶⁶ Сушинський О. І. Контроль у сфері публічної влади: теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти [Текст] / О. І. Сушинський: Львівський регіональний інститут державного управління Української академії державного управління при Президентові України. – Львів, 2002. – С. 297.

⁶⁷ Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів: Закон України. – (Із змінами, внесеними згідно з Кодексом №2747-IV від 06.07.2005 р.; Законом №3253-IV від 21.12.2005р.; Законом №3368-IV від 19.01.2006р.)

⁶⁸ Про вибори народних депутатів України: Закон України // Відомості Верховної Ради України [Текст]. – 2005. – № 38/39.

⁶⁹ Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні: Закон України // Відомості Верховної Ради України [Текст]. – 2004. – № 15.

законів про працю № 726–VIII,⁷⁰; Кодексом адміністративного судочинства від 06.07.2005 р № 2747⁷¹; Кримінальним кодексом⁷²; Кримінально-процесуальний кодекс⁷³; Кодекс про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. № 8073⁷⁴; Постановами Кабінету Міністрів України: Про умови оплати праці членів виборчих комісій від 28.07.2004 р № 966⁷⁵; Постановами Центральної Виборчої Комісії: нормативного характеру (з питань правового регулювання окремих аспектів виборчого процесу, віднесених законами до компетенції ЦВК), з питань організації виборчого процесу; з питань розгляду виборчих спорів за скаргами суб'єктів виборчого процесу.

За останні роки незалежності України відбулися радикальні зміни в суспільно-політичному устрої країни, що спричинили також значні зміни й у законодавстві. Окрім того, й дотепер у законодавстві про місцеві вибори нечітко виписані норми виборчого процесу, не закріплено гарантій місцевих виборів, існують норми, які не відповідають загально визнаним виборчим стандартам. Так, “у сучасних умовах у процесі дослідження самобутності української держави, постає проблема не тільки дослідження сучасного виборчого правового регулювання суспільних відносин у сфері державотворення на місцевому рівні, а й глибоке осмислення історичної спадщини виборності в Україні... Тільки розглядаючи в сукупності історичний та сучасний наукові зрізи, можна визначити якісно нову характеристику виборів, їх роль та місце у системі політичних процесів в Україні, виявити закономірності розвитку цього інституту”⁷⁶. За сучасних

⁷⁰ Кодекс законів про працю України // Відомості Верховної Ради України. – 1971. – № 50. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=322-08>.

⁷¹ Кодекс адміністративного судочинства України // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35 – 37. [Електронний ресурс]. – Режим доступу до журналу: http://lib.rada.gov.ua/DocDescription?doc_id=3646.

⁷² Кримінальний кодекс України // Відомості Верховної Ради України [Текст]. – 2001. – № 25/26.

⁷³ Кримінально-процесуальний кодекс України. // Відомості Верховної Ради України [Текст]. – 1961. – № 2.

⁷⁴ Кодекс України про адміністративні правопорушення. // Відомості Верховної Ради України. – 1984. – № 51. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=80731-10>.

⁷⁵ Про умови оплати праці членів виборчих комісій: Постанова Кабінету Міністрів України № 966 від 28.07.2004 р.

⁷⁶ Шикеринець В. В. Вибори в контексті дієвості здійснення місцевого самоврядування / В. В. Шикеринець // Ефективність державного управління в контексті європейської інтеграції [Текст]: матеріали щорічної науково-практичної конференції (Львів, 23 січня 2004 р.): у 2 ч. Ч. 1 / за заг. ред. А. О. Чемериса. – Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2004. – С. 143 – 145.

умов розвитку демократії першочерговими виявляються питання створення належних умов для реалізації конституційного права громадян вільно обирати і бути обраними, зокрема і до органів місцевого самоврядування. Такі обставини, а також виняткове значення місцевих виборів, засвідчують актуальність теми цього дослідження, зокрема, для удосконалення законодавства України про вибори та розвиток виборчого муніципального права⁷⁷.

Вибори є не лише формою реалізації ідей представницької демократії і способом формування представницьких органів, а також є однією з найголовніших ознак народного представництва. Вибори до представницьких органів місцевого самоврядування в Україні пройшли декілька етапів модернізації виборчої системи – від мажоритарної через мажоритарно-пропорційну до пропорційної.

З 2006 р. в Україні вибори депутатів сільських, селищних рад проводяться за мажоритарною системою в одномандатних виборчих округах, а депутатів міських, районних у містах, районних, обласних рад – за пропорційною системою за виборчими списками від політичних партій, виборчих блоків у багатомандатному виборчому окрузі.

Право голосу на місцевих виборах мають громадяни України, які належать до відповідних територіальних громад (належність визначається місцем проживання на території громади), яким на день виборів виповнилося вісімнадцять років. Депутатом може бути обраний громадянин України, який на день виборів досяг вісімнадцяти років і має право голосу.

Виборчий процес об'єднує такі етапи: складання списків виборців; формування виборчих комісій; утворення територіальних виборчих округів; утворення виборчих дільниць; висування та реєстрація кандидатів у депутати; проведення передвиборної агітації; голосування; підрахунок голосів виборців та встановлення підсумків голосування й результатів місцевих виборів. Підготовку та проведення місцевих виборів здійснюють Центральна виборча комісія, територіальні та дільничні виборчі комісії.

Висування кандидатів у депутати місцевих рад розпочинається за сімдесят днів і закінчується за сорок днів до дня місцевих виборів.

⁷⁷ Шикеринець В. В. Вибори як засіб формування органів державної влади та місцевого самоврядування / В. В. Шикеринець // Актуальні проблеми державного управління [Текст]: збірник наукових праць Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2006. – Вип. 3 (27). – С. 36.

Місцева організація партії (блок) може висунути кандидатом особу, яка є членом цієї партії (членом партії, що належать до блоку), або безпартійного громадянина, однак таке право вони мають лише в разі реєстрації в установленому законом порядку не пізніше як за рік до виборів. Районна організація партії (блок) може висунути по одному кандидату в кожному виборчому окрузі у виборах до сільської, селищної ради, а також виборчі списки кандидатів у депутати в кожному багатомандатному окрузі у виборах міських рад і кандидатів у депутати районної ради в кількості, що не перевищує кількість депутатів у районній раді. Міська організація партії (блок) може висунути кандидатів у депутати міської та районної у місті ради, а обласна – кандидатів у депутати обласної ради.

Після висування кандидатів до територіальної виборчої комісії подається заява про намір збирати підписи виборців. На підтримку кандидата в депутати сільської, селищної ради необхідно зібрати не менше десяти підписів; на підтримку виборчого списку кандидатів у депутати обласної ради – не менше однієї тисячі; міської ради (Києва, Севастополя, Сімферополя, міст – обласних центрів) – не менше восьмисот; міст республіканського в АРК, обласного значення – не менше п'ятисот; міст районного значення чи міста, яке належить до складу міста республіканського в АРК, обласного значення, міст Київ та Севастополь – не менше двохсот; виборчого списку кандидатів у депутати районної, районної у місті ради – не менше двохсот. Після закінчення збирання підписів складається протокол, який разом із підписними листами подається до територіальної виборчої комісії.

Реєстрація кандидатів у депутати здійснюється територіальною виборчою комісією за наявності відповідних документів. З часу реєстрації виборчих списків місцеві організації партій (блоки) мають рівні права під час виборчого процесу на виступи своїх кандидатів та інших представників на передвиборних заходах (зборах, засіданнях, мітингах тощо), у засобах масової інформації.

Голосування проводиться в день місцевих виборів з 8 до 20 години. Організація проведення голосування, обладнання приміщення для голосування, забезпечення таємності волевиявлення виборців покладаються на дільничну виборчу комісію. Виборець може голосувати лише за одного кандидата в депутати, один список кандидатів у депутати від місцевої організації партії (блоку) у виборчому окрузі чи не підтримати жодного з них.

На підставі протоколів дільничних виборчих комісій територіальна виборча комісія встановлює підсумки голосування.

Обраним депутатом у одномандатному окрузі вважається кандидат, який одержав більшість голосів виборців, що взяли участь у голосуванні, відносно інших кандидатів, які балотувалися в цьому окрузі, за умови, що кількість голосів, поданих за нього, перевищує кількість голосів виборців, які не підтримали жодного з кандидатів в окрузі.

Установлюючи результати виборів депутатів у багатомандатному виборчому окрузі, територіальна виборча комісія визначає суб'єктів, які мають право на участь у розподілі депутатських мандатів. Таке право набувають кандидати, які є у виборчих списках місцевих організацій партій (блоків), що отримали три і більше відсотків голосів виборців, які взяли участь у голосуванні. Депутатські мандати між виборчими списками розподіляються пропорційно до кількості отриманих голосів виборців. Спочатку обчислюється виборча квота, тобто кількість голосів виборців, необхідних для отримання одного мандата. Для цього кількість голосів виборців, поданих за виборчі списки місцевих організацій партій (блоків), що отримали три і більше відсотків голосів, ділиться на число депутатських мандатів, після чого кількість голосів виборців, поданих за виборчий список, що бере участь у розподілі мандатів, ділиться на виборчу квоту. Ціла частина одержаного числа і становитиме кількість мандатів, що отримають кандидати від цієї партії (блоку), а дробові залишки враховуються при розподілі рештки мандатів, які залишаться після цього нерозподіленими. Місцеві організації партій (блоки), які мають більші дробові залишки, отримують по одному додатковому мандату, починаючи з виборчого списку, що має найбільший залишок.

Статус депутата у масштабах держави і депутати у масштабах села, селища, міста – це дві різниці. Депутат місцевих рад повинен насамперед розбиратися не тільки в політичних ідеях, а й в специфіці та проблемах місцевого господарства.

Не пізніше як на п'ятий день із дня встановлення результатів виборів територіальна виборча комісія офіційно оприлюднює результати місцевих виборів. Повноваження депутата місцевої ради починаються з дня відкриття першої сесії ради з моменту офіційного оголошення підсумків виборів територіальною виборчою комісією.

Відповідно до Закону України "Про статус депутатів місцевих рад"⁷⁸, депутатські групи утворюються для спільної роботи у здійсненні

⁷⁸ Про статус депутатів місцевих рад: Закон України № 93-IV від 11.07.2002 р. // Відомості Верховної Ради України [Текст]. – 2002. – № 40.

депутатських повноважень у виборчих округах. Депутати місцевої ради об'єднуються в групи за єдністю території їх виборчих округів, спільністю проблем, які вони вирішують, або іншими ознаками. Депутатські фракції формуються депутатами на основі єдності поглядів або партійного членства, однак до їх складу можуть належати і позапартійні депутати, які підтримують політичну спрямованість фракцій. Кількісний склад депутатських об'єднань сільських, селищних рад повинен становити не менше трьох депутатів, а міських рад – не менше п'яти депутатів. Кількість депутатських об'єднань у раді може бути різним.

Невід'ємним структурним елементом місцевої ради є постійні комісії ради, що утворюються відповідно до ст. 47 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні"⁷⁹. Постійні комісії ради є її органами, що утворюються для попереднього розгляду та підготовки питань, які належать до її відання, а також здійснення контрольних повноважень щодо виконання рішень ради, діяльності виконавчих органів ради у сфері компетенції комісії.

Кількість членів комісії не може бути більшою третини складу ради та меншою трьох депутатів ради. Повноваження постійних комісій ради, порядок їх, створення та діяльності визначаються чинним законодавством, регламентом та положенням про постійні комісії ради. Робота постійних комісій місцевих рад, депутатських груп і фракцій повністю базується на принципі колегіальності.

Відповідно до Регламенту Івано-Франківської обласної ради засідання постійної комісії є правомочним, якщо в ньому бере участь не менше половини від загального складу комісії⁸⁰.

Постійні комісії ради обираються з числа її депутатів на першій сесії ради нового скликання на термін її повноважень. Підготовча група, яка готує першу сесію новообраної ради розглядає заяви депутатів та узагальнює і систематизує пропозиції щодо кількості комісій, їх назв та персонального складу і готує попередні проекти рішень ради. Уточнення проекту рішення ради здійснюється після формування депутатських груп/фракцій та отримання пропозицій від їх керівників.

Рада приймає рішення про перелік постійних комісій та затверджує їх персональний склад. Персональний склад комісії визначається бажаннями депутата, пропозиціями депутатських груп/

⁷⁹ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України // Відомості Верховної Ради України [Текст]. – 1997. – № 24.

⁸⁰ Регламент Івано-Франківської обласної ради // Вісник: офіційне видання Івано-Франківської обласної ради [Текст]. – 1998. – № 3.

фракцій та вимогами щодо мінімальної та максимальної чисельності депутатів у комісії.

У разі необхідності може бути створено нові постійні комісії, скасовано або реорганізовано раніше створені, змінено їх кількісний склад, переобрати персональний склад, за умови дотримання норм регламенту.

Рада обирає постійні комісії у складі їх голів і членів; інші питання структури комісії вирішуються відповідною комісією. Голови комісій обираються радою шляхом таємного голосування за пропозицією сільського, селищного, міського голови. Сільський, селищний та міський голова може пропонувати на обрання головою комісії одну й ту ж особу не більше двох разів. У разі відхилення пропозицій відповідного голови щодо кандидатури, на посаду голови постійної комісії, може пропонуватись інша особа за узгодженням між депутатськими фракціями. До складу постійних комісій ради не можуть бути обрані сільський, селищний та міський голова, заступник голови та секретар ради.

Загальні повноваження постійних комісій ради. Відповідно до компетенції, визначеної положенням про постійні комісії ради, постійні комісії: розглядають на своїх засіданнях та готують висновки та рекомендації щодо проектів нормативних та інших юридичних актів сільської, селищної та міської ради, незалежно від суб'єкту їх внесення; здійснюють загальний контроль за виконанням міського бюджету в частині, що стосується їх компетенції, для чого виконання бюджету розглядається на засіданнях комісії чотири рази на рік у квітні, липні, жовтні та січні; здійснюють контроль над відповідними управліннями та відділами виконавчих органів ради, комунальних підприємств, установ та організацій; заслуховують на своїх засіданнях звіти керівників виконавчих органів ради, комунальних підприємств, установ та організацій щодо виконання рішень ради та скарг депутатів, юридичних чи фізичних осіб на їх діяльність та приймають рекомендації, щодо подальшого перебування на посаді цих керівників; аналізують, узагальнюють та систематизують заяви, звернення та скарги фізичних та юридичних осіб з питань, що належать до компетенції комісій та готують пропозиції щодо поліпшення діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування в місті; у разі необхідності публікують в місцевих засобах масової інформації проекти місцевих нормативних актів для їх широкого обговорення, виступають ініціаторами проведення громадських слухань з питань найбільш важливого громадського значення; готують пропозиції раді щодо

необхідності проведення місцевого референдуму чи дорадчого опитування громадян.

Для реалізації своїх повноважень постійні комісії ради мають право: створювати із свого складу постійні підкомісії та тимчасові робочі групи для аналізу необхідних матеріалів та підготовки проектів висновків з найбільш складних питань на розгляд комісії; створювати експертні групи, залучати на договірній основі, в межах коштів, виділених на роботу комісії, необхідних фахівців для підготовки висновків із питань, що належать до компетенції комісії; провадити відкриті слухання в комісії, на які запрошувати керівників виконавчих органів ради, посадових осіб управлінь та відділів виконкому, підприємств, установ та організацій, що перебувають на території ради, з питань, що належать до компетенції місцевого самоврядування та відповідної комісії ради; вимагати присутності на засіданні комісії посадових осіб виконавчих органів ради під час розгляду питань, що належать до їх компетенції; вносити пропозиції щодо проведення позачергової сесії ради, вносити пропозиції до порядку денного сесії ради, визначати доповідачів та співдоповідачів; мати право обов'язкового слова від комісії при розгляді будь-якого питання на сесії ради, що безпосередньо або опосередковано стосуються компетенції комісії, або можуть призвести до зменшення надходжень чи збільшення витрат міського бюджету; підтримувати зв'язки з відповідними постійними комісіями обласної ради, інших міських рад, делегувати своїх представників до складу офіційних делегацій, що скеровуються з візитами до інших місцевих рад, Верховної Ради України тощо. Бути організатором чи брати участь у роботі конференцій, семінарів, круглих столів, інших публічних заходів, що стосуються компетенції комісії⁸¹.

Постійною комісією можуть бути утворені підкомісії і робочі групи. Тимчасові контрольні комісії є органами ради, які обираються з числа її депутатів для здійснення контролю з конкретно визначених радою питань, що належать до повноважень місцевого самоврядування.

Секретар сільської, селищної, міської ради обирається радою за пропозицією голови з числа її депутатів на термін повноважень ради і працює на постійній основі. Повноваження секретаря ради можуть бути достроково припинені за рішенням ради.

⁸¹ Про затвердження Регламенту Олександрійської міської ради 5 скликання: Рішення Олександрійської міської ради від 05.05.2006 р.

Секретар ради: у ситуаціях, передбачених чинним законодавством та регламентом: скликає сесії ради; веде засідання ради; підписує протоколи сесії та її рішення; організовує підготовку сесій ради, питань, що вносяться на розгляд ради; повідомляє депутатів і доводить до відома населення інформацію про час і місце проведення сесії ради, питання, які передбачається внести на розгляд ради; забезпечує своєчасне доведення рішень ради до виконавців і населення, організовує контроль за їх виконанням; за дорученням міського голови координує та контролює діяльність постійних та інших комісій ради, дає їм доручення, сприяє організації виконання їх рекомендацій; сприяє депутатам ради у здійсненні їх повноважень; організовує за дорученням ради відповідно до законодавства здійснення заходів, пов'язаних з підготовкою та проведенням референдумів і виборів до органів державної влади та місцевого самоврядування; забезпечує зберігання у раді офіційних документів, пов'язаних з місцевим самоврядуванням територіальної громади, забезпечує доступ до них осіб, яким це право надано у встановленому порядку; вирішує за дорученням міського голови або ради інші питання, пов'язані з діяльністю ради та її органів; здійснює інші повноваження, що випливають із Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" та регламенту відповідної ради. Секретар ради за пропозиціями відповідних комісій ради організовує планування роботи з підготовки проектів рішень ради і, враховуючи висновки профільних комісій про готовність проектів рішень та інших актів до розгляду, вносить відповідні пропозиції на розгляд міського голови та Колегії згідно з положеннями регламенту ради⁸². Заступник голови районної, обласної, районної в місті ради – обирається радою за поданням голови з числа депутатів цієї ради шляхом таємного голосування.

Президія (колегія) ради утворюється на обласному й районному рівні і являє собою факультативний, дорадчий орган, до складу якого належать голова ради, його заступник, голови постійних комісій, уповноважені представники депутатських груп і фракцій. Президія ради попередньо готує узгоджені пропозиції й рекомендації з питань, що виносяться на розгляд ради, і може приймати рішення дорадчого значення.

Так, наприклад, відповідно до положення про президію Івано-Франківської обласної ради засідання президії є правомочним, якщо в

⁸² Про затвердження Регламенту Олександрійської міської ради 5 скликання: Рішення Олександрійської міської ради від 05.05.2006 р.

ньому бере участь не менше половини від загального її складу, а рішення президії приймаються більшістю голосів від її загального складу⁸³.

Провідне місце в системі виконавчих органів місцевого самоврядування посідають виконавчі комітети сільських, селищних, міських, районних у містах рад. Голова виконавчого комітету місцевої ради – посадова особа, яка очолює відповідний виконавчий комітет. За Конституцією УРСР 1978 р.⁸⁴, ця посада була у виконкомах обласних, районних, міських, районних у містах, селищних і сільських рад народних депутатів. Тепер, відповідно до ст. 141 Конституції України та Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" (1997 р.) у системі виконавчих органів рад утворюється виконавчий комітет сільської, селищної, міської рад, який очолює за посадою відповідно сільський, селищний, міський голова.

Виконавчі комітети є колегіальними органами загальної компетенції, що очолюють всю систему виконавчих органів відповідної ради, спрямовують, координують і контролюють їх діяльність. Відділи, управління та інші виконавчі органи ради підпорядковані виконкому, а їх керівники регулярно звітують на засіданнях виконкому про свою діяльність. У сільських радах, що представляють територіальні громади чисельністю до 500 жителів, за рішенням відповідної територіальної громади або сільської ради виконком може не створюватися; його функції (окрім розпорядження, земельними та природними ресурсами) у такому разі здійснює сільський голова одноособово.

Виконавчий комітет утворюється відповідною радою на термін її повноважень. Персональний склад виконкому затверджується радою за пропозицією сільського, селищного, міського голови, районної у місті ради – за пропозицією голови відповідної ради і утворюється у складі: відповідно сільського, селищного, міського голови, районної у місті ради – голови відповідної ради; заступника (заступників) сільського, селищного, міського голови з питань діяльності виконавчих органів ради; керуючого справами (секретаря) виконавчого комітету; керівників відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради; інших осіб. До його складу за посадою належить також секретар відповідної ради. У виконкомі сільської ради функції секретаря комітету за рішенням ради може здійснювати секретар відповідної ради.

⁸³ Про положення про президію Івано-Франківської обласної ради: Рішення Івано-Франківської обласної ради // Вісник: офіційне видання Івано-Франківської обласної ради [Текст]. – 1998. – № 2 – С. 52 – 53.

⁸⁴ Конституція УРСР: Прийнята 1978 р [Текст]. – К.: Політвидав України, 1984. – 59 с.

На практиці склад виконкому в різних місцевих радах є досить різноманітним. Наприклад, до складу виконкому Вінницької міської ради, крім осіб, визначених законом “Про місцеве самоврядування в Україні”, включено голову Федерації профспілок Вінницької області, і голову Ленінської районної у місті ради, заступника начальника управління СБУ у Вінницькій області, начальника державної податкової інспекції у м. Вінниця⁸⁵.

Особи, які належать до складу виконкому, окрім тих, хто працює у виконавчих органах ради на постійній основі, на час засідань виконавчого комітету, а також для здійснення повноважень в інших ситуаціях звільняються від виконання виробничих або службових обов’язків з відшкодуванням їм середнього заробітку за основним місцем роботи та інших витрат, пов’язаних із виконанням обов’язків члена виконавчого комітету, за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету. На осіб, які належать до складу виконавчого комітету ради і працюють у ньому на постійній основі, поширюються вимоги щодо обмеження сумісності їх діяльності з іншою роботою (діяльністю), встановлені для сільського, селищного, міського голови.

Виконавчий комітет сільської, селищної, міської, районної в місті ради може розглядати й вирішувати питання, що за законом є у віданні виконавчих органів місцевих рад. Винятково до його компетенції належать: а) попередній розгляд проектів місцевих програм соціально-економічного і культурного розвитку, цільових програм з інших питань, місцевого бюджету, проекти рішень з інших питань, що вносяться на розгляд відповідної ради; б) координація діяльності відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, підприємств, установ, організацій, що належать до комунальної власності територіальної громади, заслуховування звітів про роботу їх керівників; в) зміна або скасування актів підпорядкованих йому відділів, управлінь, інших виконавчих органів ради, а також їх посадових осіб.

Виконавчий комітет є органом місцевої ради, за допомогою якого забезпечується реалізація конкретних завдань, функцій та повноважень представницького органу у виконавчо-розпорядчій сфері. Основною метою створення такого органу є необхідність колегіального та професійного вирішення питань усіх галузей виконавчої діяльності. До його складу належать як посадовці галузевих чи функціональних виконавчих органів ради, так і представники громадськості. Кількісний

⁸⁵ Про затвердження персонального складу виконавчого комітету Вінницької міської ради: Рішення Вінницької міської ради № 2727 від 31.03.2003.

склад виконавчого комітету визначається самостійно місцевою радою. Зазвичай, він устанавлюється з урахуванням величини території, чисельності мешканців, специфіки комунального господарства. Наприклад, до складу виконавчого комітету Рівненської міськради належить сімнадцять осіб⁸⁶, Криворізької міськради⁸⁷ – тринадцять осіб, Хмельницької міськради – дев’ять осіб⁸⁸.

Виконком ради є підзвітним і підконтрольним раді, що його утворила, а з питань здійснення ним повноважень органів виконавчої влади – також підконтрольним відповідним органам виконавчої влади. Водночас особливості правового статусу обласних і районних рад обумовлюють певну специфіку їх структури – наявність президії й заступника голови ради.

Структура районної, обласної, районної, як уже зазначалося, відрізняється від структури сільських, селищних та міських рад. Голова ради працює у раді на постійній основі, не може мати інший представницький мандат, сумішати свою службову діяльність з іншою роботою, зокрема на громадських засадах (окрім викладацької, наукової та творчої у позаробочий час), займатися підприємницькою діяльністю, одержувати від цього прибуток. Він виконує свої обов’язки до обрання голови ради нового скликання, окрім ситуації дочасного припинення повноважень голови ради, відповідно до Закону “Про місцеве самоврядування в Україні”⁸⁹.

У своїй діяльності голова ради є підзвітним раді і може бути звільнений з посади радою, якщо за його звільнення проголосувало не менше 2/3 депутатів від загального складу ради шляхом таємного голосування.

Голова обласної, районної, районної у місті ради може бути заступником, який обирається радою за поданням голови з числа депутатів цієї ради шляхом таємного голосування. Заступник голови ради в разі відсутності голови ради або неможливості виконання ним своїх обов’язків з інших причин здійснює повноваження голови відповідної ради. Заступник голови ради працює у раді на постійній основі і на нього поширюються вимоги щодо несумісності його

⁸⁶ Про затвердження персонального складу виконавчого комітету Рівненської міської ради: Рішення Рівненської міської ради № 8 від 26.04.2002 р.

⁸⁷ Про затвердження персонального складу виконавчого комітету Криворізької міської ради: Рішення Криворізької міської ради № 3 від 05.04.2002 р.

⁸⁸ Про персональний склад виконавчого комітету Хмельницької міської ради: Рішення Хмельницької міської ради № 4 від 15.04.2002 р.

⁸⁹ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України // Відомості Верховної Ради України [Текст]. – 1997. – № 24.

діяльності з іншою діяльністю, встановлені законодавством для голови ради.

Заступник голови ради обирається у межах терміну її повноважень і здійснює свої повноваження до обрання заступника голови ради нового скликання, окрім ситуації, коли є дочасне припинення його повноважень. Тож може бути дочасно звільнений з посади за рішенням ради, яке приймається шляхом таємного голосування. Питання про звільнення заступника голови може бути внесене на розгляд ради на вимогу не менше 1/3 депутатів від загального складу ради або голови ради.

Президія (колегія) обласної, районної ради є факультативним, дорадчим органом. до складу якого належать голова ради, заступник і голови постійних комісій (за посадою), а також уповноважені представники депутатських груп і фракцій. Цей орган, покликаний виконувати внутрішні, допоміжні функції. Президія ради попередньо готує узгоджені пропозиції й рекомендації з питань, що виносяться на розгляд ради, і може приймати рішення, які мають дорадче значення. Президія діє на основі Положення про неї, яке затверджується радою. Відкриває й веде засідання президії голова ради, а в разі його відсутності – заступник голови ради.

Президія ради не дублює діяльності постійних комісій ради; на її розгляд зазвичай виносяться питання, щодо яких є істотні розбіжності у позиціях депутатських груп і фракцій. Як засвідчує практика, діяльність президії ради може бути ефективною лише у разі, коли кількість депутатських груп і фракцій є невеликою, а їх позиції не є полярними.

Основні сторони соціального призначення представницьких органів місцевого самоврядування в Україні, в яких втілюються конкретні напрями й види їх діяльності щодо здійснення завдань, визначених Конституцією України, Законами України і підзаконними нормативними актами, розкриваються у функціях місцевих рад.

У системі функцій місцевих рад є певна диференціація, тобто сільські, селищні, міські, районні в містах, районні і обласні ради, поряд із загальними, мають окремі функції, які характеризують їх особливий статус у системі місцевих рад. Для усіх місцевих рад характерні, зокрема, представницька, нормотворча, установча, кадрова, контрольна, організаційно-розпорядча функції.

З огляду на сфери діяльності рад, виокремлюють: політичну, економічну, соціальну, культурну, екологічну, ідеологічну функції. Акцентуючи на важливості завдань, які вирішуються радами на територіальному рівні, виокремлюють: функцію забезпечення і

охорони прав, свобод і законних інтересів людини й громадянина, фінансово-бюджетну і матеріально-технічну функції.

Функції місцевих рад: представницька – сільські, селищні, міські, районні в місті (у разі їх створення) ради представляють інтереси відповідних територіальних громад, районні та обласні ради представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст;

– нормотворча – врегулювання суспільних відносин у сфері місцевого самоврядування;

– установча – діяльність місцевих рад щодо формування власної структури, утворення виконавчих органів, організацій, установ, допоміжних і консультативних служб;

– кадрова – формування персонального складу органів, що створюються місцевими радами, призначення посадових осіб;

– організаційно-розпорядча – діяльність щодо вирішення організаційно-правових питань функціонування місцевих рад та їх органів, управління об'єктами комунальної власності; прийняття, зміна, скасування актів ненормативного (індивідуального) значення;

– контрольна – контроль за діяльністю виконавчих органів рад і їх посадових осіб, органів самоорганізації населення, підприємств, установ, організацій;

– економічна – діяльність місцевих рад щодо економічного розвитку відповідних територій;

– соціальна – напрямок діяльності місцевих рад щодо соціального захисту населення, реалізації соціальних програм;

– культурна – підтримка різних видів творчості, збереження пам'яток історії, управління закладами культурного призначення;

– екологічна – прийняття програм охорони навколишнього природного середовища, регулювання природокористування, забезпечення екологічної безпеки, здійснення заходів, скерованих на покращення навколишнього природного середовища;

– політична – сприяння становленню і розвитку політичної системи суспільства;

– фінансово-бюджетна – розробка, прийняття відповідних бюджетів, здійснення контролю за їх виконанням, виробка і реалізація податкової і фінансової політики;

– функція забезпечення охорони прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина організація надання послуг населенню, охорона громадського порядку, забезпечення законності.

Компетенція місцевих рад є правовою формою виразу їх функцій, вона водночас служить і правовим засобом їх реалізації. Закон

Україні “Про місцеве самоврядування в Україні” розрізняє загальну й виняткову компетенцію місцевих рад, здійснюючи яку загалом, місцеві ради правомочні розглядати і вирішувати питання, що за Конституцією та законами України належать до їх відання. До виняткової компетенції рад належать питання, які перебувають у віданні рад і підлягають розгляду тільки на їх пленарних засіданнях. Це, зазвичай, найважливіші питання місцевого значення, розгляд і вирішення яких не може бути делеговано іншим органам.

Окремо необхідно виокремити організаційні повноваження місцевих рад, спрямовані на організацію їх внутрішньої роботи: визначення відповідно до закону кількісного складу ради, утворення і ліквідація постійних та інших комісій; затвердження регламенту, плану роботи ради, прийняття рішень про об'єднання в асоціації, заслуховування повідомлень депутатів, розгляд їх, запитів.

Компетенцію місцевих рад можна класифікувати за галузевими ознаками: а) у сфері соціально-економічного та культурного розвитку; б) у бюджетно-фінансовій сфері; в) з управління комунальною власністю; г) у сфері екологічної безпеки; ґ) щодо забезпечення правопорядку, прав, свобод та законних інтересів громадян.

Окрему групу становлять: а) повноваження з організації і контролю за діяльністю виконавчих органів; б) повноваження, які стосуються взаємодії рад відповідно із сільським, селищним, міським головою; в) повноваження організаційно-розпорядчого значення.

У сфері соціально-економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць місцеві ради мають досить значні повноваження, серед яких: затвердження комплексних і цільових програм, регулювання земельних відносин, встановлення правил з питань благоустрою території населеного пункту, забезпечення в ньому чистоти й порядку, торгівлі на ринках, додержання тиші в громадських місцях.

Важливими для розвитку місцевого самоврядування є повноваження рад у бюджетно-фінансовій сфері: затвердження місцевого бюджету, звіту про його виконання; встановлення місцевих податків і зборів та розмірів їх ставок у межах визначених законом; прийняття рішень щодо випуску місцевих позик, щодо надання відповідно до чинного законодавства пільг по місцевих податках і зборах, тощо.

Повноваження з управління комунальною власністю охоплюють: прийняття рішень щодо відчуження комунального майна; затвердження переліку об'єктів комунальної власності, які не підлягають

приватизації; вирішення питань про створення, ліквідацію, реорганізацію підприємств, установ та організацій комунальної власності; прийняття рішень про передачу іншим органам окремих повноважень щодо управління майном, яке належить до комунальної власності відповідної територіальної громади.

До повноважень у сфері екологічної безпеки, належать: надання згоди на розміщення на території села, селища, міста нових об'єктів, сфера екологічного впливу діяльності яких згідно з діючими нормативами охоплює відповідну територію; прийняття в межах рішень із питань боротьби зі стихійним лихом, епідеміями, епізоотіями.

Здійснюючи повноваження щодо забезпечення правопорядку, прав, свобод та законних інтересів громадян, місцеві ради, зокрема, приймають рішення про визначення територій, на яких можуть проводитися потенційно небезпечні заходи в умовах присутності цивільного населення за участю особового складу Збройних Сил України, інших військових формувань та правоохоронних органів із використанням озброєння і військової техніки.

Лише до компетенції сільських, селищних, міських рад належать повноваження щодо організації й контролю за діяльністю виконавчих органів: утворення виконавчого комітету ради, визначення його чисельності, затвердження та внесення змін до його персонального складу; розпуск виконкому; затвердження за пропозицією сільського, селищного, міського голови структури виконавчих органів ради, загальної чисельності апарату ради та її виконавчих органів, витрат на їх утримання; скасування актів виконавчих органів ради, які не відповідають Конституції України чи законам України, іншим актам законодавства, рішенням ради, прийнятим у межах її повноважень; заслуховування звітів керівників виконавчих органів ради та посадових осіб, яких вона призначає або затверджує.

Сесія є основною організаційною формою діяльності місцевих рад Сільська, селищна, міська, районна у місті (у разі її створення), районна, обласна рада проводить свою роботу сесійно. Сесія складається з пленарних засідань ради, а також засідань постійних комісій ради. Перша сесія новообраної сільської, селищної, міської, районної у місті ради скликається відповідною територіальною виборчою комісією не пізніше як через місяць після обрання ради у правомочному складі. Її відкриває й веде голова виборчої комісії. Він інформує раду про підсумки виборів депутатів та сільського, селищного, міського голови і визнання їх, повноважень. Виконавчий апарат ради забезпечує депутатів ради нового скликання довідковими матеріалами

про обраних депутатів, пропозиціями щодо порядку денного її проведення, питаннями, які передбачається внести на її розгляд згідно із законодавством.

Першу сесію районної, обласної ради скликає й веде голова відповідної територіальної виборчої комісії. Наступні сесії ради скликаються: сільської, селищної, міської – відповідно сільським, селищним, міським головами; районної у місті, районної, обласної – головою відповідної ради.

Сесія ради скликається в міру необхідності, але не менше одного разу на квартал. У разі невмотивованої відмови сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті, районної, обласної ради або його неспроможності скликати сесію ради, сесія скликається: сільської, селищної, міської ради – секретарем сільської, селищної, міської ради; районної у місті, районної, обласної ради – заступником голови відповідної ради.

Сесія сільської, селищної, міської, районної у місті ради повинна бути також скликана за пропозицією не менше однієї третини депутатів від загального складу відповідної ради, виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті ради, а сесія районної, обласної ради – також за пропозицією не менше 1/3 депутатів від загального складу відповідної ради або голови відповідної місцевої державної адміністрації. Якщо у цьому разі вповноважені посадові особи у двотижневий термін не скликають сесію, сесія може бути скликана депутатами відповідної ради, які становлять не менше однієї третини від складу ради, або постійною комісією ради.

Сесію сільської, селищної, міської ради відкриває й веде відповідно сільський, селищний, міський голова, а у разі його невмотивованої відмови або неспроможності скликати сесію, – секретар ради; сесію районної у місті, районної, обласної ради – голова ради або його заступник. У ситуації, передбаченій частиною восьмою статті 46 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”⁹⁰ сесію відкриває за дорученням групи депутатів, з ініціативи якої скликана сесія, один з депутатів, що належать до її складу, а веде за рішенням ради – один з депутатів цієї ради.

Сесія ради є правомочною, якщо в її пленарному засіданні бере участь більше половини депутатів від загального складу ради. На початку кожного засідання ради головуєчий проводить за допомогою електронних засобів чи іншим шляхом поіменно реєстрацію депутатів,

⁹⁰ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України // Відомості Верховної Ради України [Текст]. – 1997. – № 24.

присутніх на засіданні, і повідомляє про кількість депутатів, про яких відомо, що вони відсутні з поважних причин. Дані цієї реєстрації є підставою для відкриття засідання. У разі відсутності необхідної кількості депутатів за розпорядженням головуєчого проведення сесії переноситься на інший час.

Пропозиції щодо питань на розгляд ради можуть вноситися сільським, селищним, міським головою, постійними комісіями, депутатами, виконавчим комітетом ради, головою місцевої державної адміністрації, головою районної, обласної ради, загальними зборами громадян.

Не пізніше засідання другої сесії затверджується регламент роботи відповідної ради, а також положення про постійні комісії ради. Регламентом ради визначаються всі основні процедурні питання роботи ради, зокрема, порядок скликання сесії ради, підготовки і розгляду нею питань, прийняття рішень ради про затвердження порядку денного сесії та з інших процедурних питань, а також порядок роботи сесії. На практиці регламентами місцевих рад найчастіше закріплюється, що засідання ради проводяться з 10 до 18 год. з двома перервами (технічною та обідньою).

Протоколи сесій сільської, селищної, міської ради, а також прийняті нею рішення прийняті нею рішення підписуються сільським, селищним, міським головою, районної у місті, районної, обласної ради – головою відповідної ради, у разі їх, відсутності – відповідно секретарем сільської, селищної, міської ради, заступником голови районної у місті, районної, обласної ради, а у випадку, передбаченому частинами сьомою та дев'ятою цієї статті, – депутатом ради, який за дорученням депутатів головував на її засіданні Сесії ради проводяться гласно. Однак у разі необхідності рада може прийняти рішення про проведення закритого пленарного засідання.

Рада в межах своїх повноважень приймає нормативні та інші акти у формі рішень. Рішення ради приймається на її пленарному засіданні після обговорення більшістю депутатів від загального складу ради, окрім ситуацій, передбачених Законом “Про місцеве самоврядування в Україні”. При встановленні результатів голосування до загального складу сільської, селищної, міської ради долучається сільський, селищний, міський голова, якщо він бере участь у пленарному засіданні ради, і враховується його голос.

Рішення ради приймається відкритим (зокрема поіменно) або таємним голосуванням. Таємне голосування обов'язково застосовується у разі: обрання за пропозицією сільського селищного,

міського голови на посаду та звільнення з посади секретаря ради; прийняття рішення щодо дочасного припинення повноважень сільського, селищного, міського голови; обрання голови районної та обласної ради, заступника голови ради, звільнення їх із посади; прийняття рішення про недовіру голові відповідної місцевої адміністрації; внесення до Кабінету Міністрів України пропозицій щодо голови відповідної місцевої адміністрації.

Рішення ради нормативно-правового значення набувають чинності з дня їх офіційного оприлюднення, якщо радою не встановлено більш пізній термін уведення цих рішень у дію.

Акти сільських, селищних, міських, районних та обласних рад, прийняті в межах наданих їм повноважень, є обов'язковими для виконання всіма розташованими на відповідній території органами виконавчої влади, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами та організаціями, посадовими особами, а також громадянами, які постійно або тимчасово проживають на відповідній території.

Поряд із створенням та удосконаленням нормативно-правової бази важливим напрямом розвитку місцевого самоврядування в Україні став муніципальний рух, пов'язаний з утворенням численних громадських формувань, метою яких є сприяння розвитку місцевого самоуправління. Протягом 90-х рр. були створені Асоціація міст України та громад, Асоціація сільських, селищних та міських рад України тощо.

Верховна Рада України у процесі реформування політичної та адміністративної систем має прийняти на законодавчому рівні нові форми місцевого самоврядування, що ґрунтуються на громадянській базі. І. Дробуш, зазначає: «функції представницьких органів місцевого самоврядування в Україні – це основні, тобто найбільш загальні і постійні напрями і види їх муніципальної діяльності, які виражають волю та інтереси відповідних територіальних громад та забезпечують вирішення питань місцевого значення...»⁹¹.

В. Куйбіда, один із перших серед відомих українських учених у галузі державного управління привернув увагу на необхідність територіального підходу до вивчення проблем місцевого самоуправління. Він стверджує: «вивчення регіональних особливостей місцевого самоврядування дало змогу зробити висновок, що регіональним суспільним системам повинні відповідати регіональні особливості діяльності органів місцевого самоврядування, методи, які

⁹¹ Дробуш І. В. Функції органів місцевого самоврядування в Україні [Текст] / І. В. Дробуш, М. І. Долішній. – К.: НАНУ, 2003. – С. 26.

вони використовують для реалізації своїх функцій»⁹². До регіональних особливостей становлення місцевого управління належать: географічне положення, величина та конфігурація адміністративно-територіальних одиниць, тип територіальної організації українського суспільства тощо.

Висновки до розділу 2

Проведені аналіз та оцінка сучасного стану місцевого управління в Україні дали можливість зробити такі висновки:

1. Система місцевого управління є організаційним підґрунтям місцевого управління, є певним об'єднанням взаємопов'язаних правових інститутів, що визначають принципи її побудови, види суб'єктів управління на місцевому рівні, їх взаємовідносини між собою та з іншими органами влади та управління.

2. Місцеве управління в інституційному аспекті безпосередньо чи опосередковано формується територіальною громадою, функціонує у вигляді системи органів місцевого управління й організаційно-правових форм реалізації інтересів місцевого (локального) значення.

3. В Україні відсутня необхідна правова база для функціонування органів управління на місцевому рівні, яке є невід'ємною складовою єдиної системи влади, що об'єднує взаємопов'язані органи державної влади та місцевого самоврядування. У той же час останнє розглядається нами як відносно самодостатня система, що має територіально-ієрархічну структуру та 3 територіальні рівні.

4. Вищим територіальним рівнем сучасної системи самоврядування в Україні є обласні та районні ради, наділені, згідно з чинним законодавством, широкими повноваженнями у вирішенні місцевих проблем. Безпосередньо інтереси територіальних громад представляють міські, районні у містах, селищні та сільські ради, які розглядаються як базовий рівень системи місцевого самоврядування в Україні, наділений широким колом повноважень. Від узгодженості та чіткості дій усіх цих місцевих рад (сільських, селищних, міських), районних та обласних залежить ефективність функціонування всієї системи місцевого самоврядування в Україні.

5. Обласні, районні та районні у містах ради є представницькими органами особливого значення, представляють відповідно інтереси територіальних громад, частини територіальної громади міста, тому

⁹² Куйбіда В. С. Конституційно-правові проблеми міського самоврядування в Україні [Текст] / В. С. Куйбіда. – Львів: Літопис, – 2001. – С. 285.

пропонується запровадити власну матеріально-фінансову основу, а також змінити статус районів, районів у місті, перетворивши їх в адміністративні одиниці з виконавчими органами, підпорядкованими відповідно обласним та міським радам.

6. Персональний склад виконкому затверджується радою за пропозицією сільського, селищного, міського голови, районної у місті ради – за пропозицією голови відповідної ради. На практиці склад виконкому в різних місцевих радах є досить різноманітним. Наприклад, у складі виконавчого комітету Рівненської міськради є сімнадцять осіб, Криворізької міськради – тринадцять осіб, Хмельницької міськради – дев'ять осіб.

7. Між місцевим управлінням і адміністративно-територіальним устроєм країни існують тісні взаємозв'язки та залежності. Ці два напрями державотворення розглядаються як складові компоненти внутрішньої територіальної організації держави.

8. При утворенні структурних підрозділів та апарату будь-якої місцевої адміністрації, необхідно враховувати економічні, географічні, демографічні, екологічні та інші чинники.

9. Для зміцнення авторитету і підвищення ефективності місцевих державних адміністрацій на рівні району зробити посади їх голів виборними.

10. Сучасний аналіз діяльності місцевих державних адміністрацій та орачів місцевого самоврядування засвідчує існування протиріч між їхніми закріпленими функціями, компетенцією і реальною діяльністю.

11. Налагодження ефективної системи місцевого управління значною мірою залежить від формування відповідного законодавства. З цією метою необхідно розробити окремі закони про сільські, селищні, міські ради як органи базового рівня самоврядування; обласні ради як органи регіонального самоврядування; територіальні громади; добровільні об'єднання органів місцевого самоврядування.

12. Обсяг повноважень, форми їх реалізації і відповідальності органів місцевого самоврядування при вирішенні питань місцевого значення потребує збалансування й конкретизації з метою усунення конкуренції і протистояння всередині системи місцевого управління. З метою регулювання сфери розподілу компетенції між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування необхідно: а) систематизувати вітчизняне законодавство в цій сфері та узгодити відповідні закони; б) затвердити перелік державних повноважень, що делегуються органам місцевого самоврядування і навпаки; в) провести збалансування й конкретизацію обсягів

повноважень з метою усунення протистояння й конкуренції всередині системи місцевого самоврядування; г) при наявності значної кількості структурних підрозділів у системі органів виконавчої влади на місцях.

13. Як засвідчує аналіз, органи державної адміністрації у районах та областях здійснюють управління місцевими справами. Вони є периферійною ланкою виконавчого апарату, призначаються з центру та формуються за участю представницьких органів, що обираються населенням відповідних адміністративно-територіальних одиниць. Такий підхід, пояснюється об'єктивними чинниками – посилюється інтегрованість місцевих органів управління у механізм державного управління, що виявляється у закріпленні за ними відповідних повноважень на підставі розмежування компетенції між центральними та місцевими органами державного управління.

14. Діючі виборчі закони, на нашу думку, є складними для застосування на практиці, особливо для пересічних виборців, які не мають спеціальної освіти. Ми вважаємо, що є необхідним прийняття Кодексу законів про вибори. Бажано, щоб його структура відповідала кількості стадій виборчого процесу в Україні, зважаючи на особливості кожного з видів виборів.

15. Організаційна самостійність місцевого управління характеризується правовою, організаційною й матеріально-фінансовою автономією.

16. Комплексне вивчення окресленого питання, на нашу думку переконує, що органи місцевого управління є реально діючим інститутом. При цьому завдання і цілі державного управління активно впливають на внутрішню структуру системи органів місцевого управління територіями.

РОЗДІЛ 3

ШЛЯХИ ОПТИМІЗАЦІЇ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ І МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

3.1. Децентралізація державного управління як складова розвитку демократичної держави

Як засвідчує досвід становлення незалежних держав, що виникли в результаті розпаду Радянського союзу, проблема оптимізації загальнонаціональних та регіональних інтересів стала на сьогодні однією з ключових у державотворчому процесі в Російській Федерації, республіках Грузія та Молдова, не кажучи вже про Югославію. Політична та соціальна самоідентифікація України відбувається дуже повільно. Це є наслідком того, що більшість союзних республік багато в чому не були готовими до швидкого саморозпаду Радянського Союзу. На тлі нерішучих економічних і політичних перетворень у перші роки незалежності виник комплекс національної та державної неповноцінності, який супроводжується нав'язливою ідеєю прискореної інтеграції в міждержавні об'єднання. Для східних та південних областей інтеграції з Російською Федерацією (СНД), західних – ЄС. Прикордонна інтеграція в будь-якому з цих напрямків здатна спричинити розкол країни. Втрата Україною незалежності матиме негативні наслідки для всієї Східної Європи. Попри ці очевидні недоліки, власне український шлях економічного, політичного та соціально-культурного розвитку України позначений і теоретично обґрунтований дуже слабо через тривалий процес самоідентифікації.

У процесі розбудови власної держави кожна нація, особливо у початковий період становлення незалежної держави неминує стає віч-на-віч з проблемою визначення розумної міри поєднання загальнодержавних і регіональних інтересів.

Взаємовідносини центру і регіонів необхідно розглядати в контексті моделі соціальної цілісності, де інтереси регіонів і країни загалом є істотними і важливими. Оскільки ж вони, ці інтереси, здебільшого є протилежностями, то проблема полягає в тому, щоб їх гармонійно поєднати. Оцінюючи сучасну ситуацію в Україні, констатуємо розмаїття поглядів стосовно проблеми співвідношення центру і регіонів.

Система стримувань та противаг шляхом розподілу влади повинна передбачати чітке й виражене розмежування повноважень між різними гілками влади. Дотримання принципу поділу влади не

допускає можливості її узурпації у державі окремими особами чи органами. Але для нормального функціонування державного механізму, окрім розмежування повноважень, потрібні тісні взаємовідносини між органами державного та місцевого управління.

У науковій літературі коло проблем, пов'язаних із внутрішнім устроєм держави, висвітлюють крізь призму двох протилежних явищ. З одного боку, централізації, а з іншого – найрізноманітніші поняттями: “автомізація”, “деконцентрація”, “регіоналізація”, “федералізація” і “децентралізація”.

Такі науковці, як В. Солдатенков зазначали: “Децентралізація – це поступове делегування постійно зростаючої частини повноважень регіональним, міським і сільським владним інститутам... Децентралізація державного управління є ключовим виміром демократичності держави й суспільства”¹; В. Скрипничук: “Децентралізація влади шляхом чіткого розділення повноважень, відповідальності і фінансово-економічної бази між загальнодержавними, територіальними та місцевими рівнями управління посилює центральні інститути влади посередництвом їхньої концентрації на найважливіших проблемах держави”².

М. Михальченко розуміє під децентралізацією: “... модель прийняття і реалізації керівних рішень полягає в тому, що здійснення частини основних функцій урядування на місцях входить до компетенції спільнот людей, які мешкають на певній території, а також органів і посадових осіб, обраних членами цих спільнот.”³

Найбільш розповсюдженими у сучасній світовій практиці є чотири форми державно-територіального устрою: унітарна централізована держава; унітарна децентралізована держава; федеративна централізована держава; федеративна децентралізована держава. Кожна з них функціонує в конкретних умовах різних країн і може виявити як притаманні їй переваги, так і недоліки.

Які ж чинники впливають на вибір форми державно-територіального устрою? Дослідники В. Лісничий⁴, С. Телешун⁵

¹ Солдатенков В. Українська революція: Історичний нарис [Текст] / В. Солдатенков – К.: Либідь, 1999. – С. 564 – 572.

² Скрипничук В. М. Обласна рада в системі місцевого самоврядування в Україні: організація та діяльність [Текст]: монографія / В. М. Скрипничук. – К.: Видавничо-поліграфічний центр Академії муніципального управління, 2006. – С. 149.

³ Михальченко М. І. Україна як нова історична реальність: запасний гравець Європи [Текст] / М. І. Михальченко. – Дрогобич: Відродження, 2004. – С. 447.

⁴ Лісничий В. В. Політичні та адміністративні системи зарубіжних країн [Текст] / В. В. Лісничий. – Х.: Торнадо, 2001. – 352 с.

⁵ Телешун С. Державний устрій України: проблеми політики теорії і практики [Текст] / С. Телешун. – Івано-Франківськ: Лілея-НВ, 2000. – 344 с.

вважають, що це – адміністративний чинник, історико-ментальний, політичний та соціально-економічний. Історичний розвиток України обумовив існування регіонів, які помітно відрізняються етнічним складом, ментальністю, рівнем національної свідомості, геополітичним спрямуванням. Ці фактори спричиняють появу специфічних регіональних інтересів. У тому ж напрямку діють і такі соціально-економічні чинники, як спільність для певного регіону економіко-географічних параметрів, спеціалізація виробництва, розвиток кооперації й комунікацій, однорідність соціально-демографічних показників. Аналіз впливу адміністративних чинників також свідчить на користь наближення управління до території, оскільки це підвищує його професіоналізм і компетентність. Щодо політичних аспектів, то питання про форму державного устрою, про те, який бути українській державі – унітарною чи федеративною – стало одним із ключових у її політичному житті.

Прихильники федералістських поглядів зорієнтовані на реалії регіональних інтересів, але при цьому не зважають (чи не бажають брати до уваги) існуючу загрозу територіальній цілісності України, яку пропагують сепаратистські сили, що є в ряді регіонів (Закарпаття, Крим, Схід) і які підтримуються із-за кордону⁶. Певним політичним силам сусідніх держав хочеться дестабілізувати суспільно-політичну ситуацію в Україні, шляхом тиску примусити її змінити політичний курс, а при сприятливих для себе обставинах та розвитку подій – реалізувати свої територіальні претензії до України і досягнути перегляду на свою користь існуючих кордонів. Хоч їх зазіхання марні, доки вони існують, Україні було б необачно йти шляхом федералізації держави.

Водночас доцільно наголосити, що розбудова української держави відбувається на українських етнічних землях і національно-федеративний устрій тут не має жодного підґрунтя. Що ж стосується територіального федералізму, то він також є недоцільним із політичної точки зору, принаймні у перехідний період. Федерація збільшує кількість “політичних сцен” і тим самим сповільнює процес прийняття політичних рішень. Прихильники унітарної України сприймають ідею федералізації як таку, що може порушити цілісність української держави.

⁶ Шикеринець В. В. Становлення представницької влади в Україні / В. В. Шикеринець, О. Я. Лазор // Ефективність державного управління [Текст]: збірник наукових праць Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України / за заг. ред. А. О. Чемериса. – Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2005. – Вип. 8. – С. 84 – 92.

Так, на думку автора, унітарна централізована держава повною мірою реалізує загальнодержавний інтерес – забезпечує цілісність і неподільність державної території. Але, удержавлюючи місцеве життя, підпорядковуючи державним структурам органи місцевого самоврядування, що було характерним для тоталітарного режиму, держава не може гармонізувати регіональні й місцеві інтереси. А це призведе до зростання протиріч, напруги, нестабільності і, врешті-решт, загалом, ослабить державу.

Найбільш оптимальною, для України є унітарна децентралізована форма державного устрою. Поряд із захистом загальнодержавних інтересів, вона дає можливість збалансувати їх з інтересами регіонів та населених пунктів, задіяти творчий потенціал місцевого самоврядування. Розмежування повноважень центральних і регіональних органів державної влади, розвиток України як унітарної децентралізованої держави забезпечить реалізацію єдиної державної політики при одночасному врахуванні особливих інтересів регіонів на основі значного розширення їх повноважень в економічній, соціальній, культурно-духовній та інших сферах, створить правові, владні, фінансово-економічні можливості всебічного розвитку всіх регіонів.

Унітаризм допоможе запобігти прихованим і відвертим сепаратистським тенденціям, забезпечити цілісність і неподільність Української держави. Реалізація принципу унітаризму сприятиме розвитку важливих інтеграційних процесів, що відбуваються в Україні – завершенню формування української етнічної нації, набуттю нею ознак нації політичної, що формується з багатоетнічного народу України на засадах громадянського патріотизму, формуванню національного економічного комплексу, подоланню різниці в економічному розвитку регіонів (згадаймо, що возз'єднання українських земель завершилося щойно 50 років тому).

Відповідно до ч. 1 ст. 6 Конституції України державна влада здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Так, на думку О. Батанова, це дозволило виділити рівень децентралізованої публічно-самоврядної влади⁷.

У Конституції України офіційно закріплено дві системи влади на місцях: місцеві державні адміністрації, територіальні органи центральних органів виконавчої влади, які є місцевими органами державної виконавчої влади, та місцеве самоврядування.

⁷ Батанов О. В. Територіальна громада – основа місцевого самоврядування в Україні [Текст] / О. В. Батанов. – К.: Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАНУ, 2001. – 260 с.

Органами місцевого самоврядування є ради чи інші колегіальні органи, обрані в результаті вільного, загального, таємного, рівного, прямого голосування. На їх позначення в літературі, звичайно, вживаються терміни: громада, комуна, муніципалітет чи “територіальні колективи”⁸.

Питання про взаємовідносини місцевих державних адміністрацій з органами місцевого самоврядування досить складне. Необхідно співвіднести державну владу на місцевому рівні з муніципальними інститутами, щоб виділити в них єдину публічно – правову основу. Статус органів влади визначається в Конституції і законах; офіційний, юридично закріплений порядок їх організації, компетенції, повноважень; наявність специфічного відособленого апарату влади; здійснення управлінського впливу відносно осіб, які мешкають на відповідній території; видання нормативних актів, що містять загальні правила поведінки (однак ці акти – підзаконні); право на місцеве самоврядування; формування місцевого бюджету, встановлення і збір податків.

Водночас Конституція України допускає делегування повноважень районних і обласних рад – районній і обласній державній адміністрації, а також місцевих державних адміністрацій виконкомам сільських, селищних і міських рад.

Треба також зауважити, що місцеві державні адміністрації виражають і проводять внутрішню політику держави на місцях і використовують засоби для її забезпечення в діяльності органів місцевого самоврядування. Але місцева політика виконавчої влади повинна базуватися на правових основах і методах її здійснення і, своєю чергою, не може ґрунтуватися на командно-адміністративних методах.

Отже, постає питання, де ж пролягає межа між органами виконавчої влади та місцевим самоврядуванням. Це давно обговорюване у науці питання має особливу значимість для України на сьогоднішньому етапі державотворення.

В. Васильєв, досліджуючи окреслене вище питання, зазначає, що “державні повноваження чи повноваження органа державної влади – це повноваження правові, організаційні, соціально-економічні та інші, наслідки застосування яких пов’язані не тільки з безпосереднім забезпеченням життєдіяльності населення муніципального утворення,

⁸ Матеріали Громадських обговорень законопроектів: Про територіальний устрій України, Про місцеве самоврядування громади, Про самоврядування району, Про самоврядування області, Про внесення змін до Закону України Про місцеві державні адміністрації 26 липня 2005 року [Текст] / Харківська обласна державна адміністрація; Національний технічний університет “Харківський політехнічний інститут”. – Х., 2005. – С. 68.

як це характерно для повноважень органів місцевого самоврядування, але відповідно і всієї держави”⁹.

Однією з проблем, що перебувало в центрі уваги протягом усього періоду становлення систем місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування (1991 – 1996 рр.), більшість науковців називають розмежування функцій і повноважень. Старі механізми розмежування функцій і повноважень органів влади на місцях не спрацьовували, а нові – не сприймалися.

Здебільшого ці питання виникають тому, що вищезазначені органи вступають у конфлікти між собою через різне розуміння меж здійснення ними їхніх функцій і повноважень. Такі питання виникають між районними й обласними державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування сіл, селищ і міст, районними й обласними радами.

Питання встановлення сфер, в яких взаємодіють місцеві органи виконавчої влади й органи місцевого самоврядування, безпосередньо пов’язані з переліком питань, що є у віданні цих органів. Так, предмети відання держави визначено Законом України “Про місцеві державні адміністрації”¹⁰, а предмети відання органів місцевого самоврядування – Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні”¹¹.

Відповідно до чинного законодавства повноваження державних органів стосовно місцевого самоврядування можна розділити на групи, що передбачають: забезпечення гарантій здійснення обов’язків органів державної влади, щодо місцевого самоврядування; здійснення контролю за дотриманням законності в діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування; здійснення підтримки місцевого самоврядування; наділення органів місцевого самоврядування окремими державними повноваженнями; забезпечення фінансово-економічної основи місцевого самоврядування. Такі повноваження можна поділити на нормативно-регулюючі, забезпечувальні, контролюючі та систематично здійснювані правомірні дії. З цієї метою органи місцевого управління використовують різні засоби – видання правових актів, статистичну звітність, методичні рекомендації тощо.

⁹ Васильєв В. И. Местное самоуправление: учебное и научно-практическое пособие [Текст] / В. И. Васильев; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. – М., 1999. – С. 62.

¹⁰ Про місцеві державні адміністрації: Закон України // Відомості Верховної Ради України [Текст]. – 1999. – № 20/21.

¹¹ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України // Відомості Верховної Ради України [Текст]. – 1997. – № 24.

Повноваження місцевого самоврядування як системи визначеної Конституцією Україною й законами України, іншими правовими актами прав і обов'язків, закріплених за територіальними громадами, органами і посадовими особами місцевого самоврядування з метою забезпечення виконання завдань і функцій місцевого самоврядування на відповідній самоврядній території, охоплюють:

– самоуправлінські повноваження, тобто повноваження, визнані державою, оскільки належать до територіальних громад, органів і посадових осіб місцевого самоврядування і які забезпечують самостійне вирішення територіальною громадою питань місцевого значення;

– окремі повноваження місцевих органів виконавчої влади, що можуть надаватися відповідно до законодавства органам місцевого самоврядування з метою забезпечення рішення питань загальнодержавного значення (наприклад, статистичний облік громадян, контроль за цінами і тарифами, організація й ведення земельно-кадастрової документації тощо). У цьому контексті актуальним завданням є усунення протиріч у визначенні понять і термінів із порушеного питання. Так, у статтях Конституції України, які унормовують діяльність органів влади, здебільшого застосовуються терміни – “повноваження, надані законом”, що тотожний терміну “надані повноваження”, визначається конкретна дія уповноваженого суб'єкта: “вживає” (ст. ст. 54, 116), “виконує” (ст. ст. 108, 116), “вирішує” (ст. ст. 134, 147), “вносить” (ст. 106), “встановлює” (ст. 106), “забезпечує” (ст. ст. 10, 13, 17 та інші), “затверджує” (ст. ст. 89, 135), “звертається” (ст. 106), “звільняє” (ст. 106), “здійснює” (ст. ст. 5, 42, 85 та інші), “координує” (ст. ст. 107, 116), “ліквідує” (ст. 106), “має право” (ст. ст. 13, 23, 27 та багато інших), “може створювати” (ст. ст. 89, 140, 142), “нагороджує” (ст. 106), “обирає” (ст. ст. 43, 88, 89), “організовує” (ст. ст. 88, 106, 116), “очолює” (ст. ст. 106, 122, 141), “підписує” (ст. ст. 88, 94, 106, 117), “призначає” (ст. 106), “утворює” (ст. 106), “приймає” (ст. ст. 91, 106, 118, 136, 144), “припиняє” (ст. 106), “присвоює” (ст. 106), “реорганізовує” (ст. 106), “розробляє” (ст. ст. 100, 116), “скасовує” (ст. 106), “спрямовує” (ст. ст. 114, 116), “створює” (ст. ст. 43, 47 та інші) і т.д.¹²

Поряд із цим необхідно зазначити про необхідність введення у правотворчу практику уніфікованих понять і єдиних термінів для

¹² Скрипничук В. М. Обласна рада в системі місцевого самоврядування в Україні: організація та діяльність [Текст]: монографія / В. М. Скрипничук. – К.: Видавничо-поліграфічний центр Академії муніципального управління, 2006. – 208 с.

вираження однорідних явищ. Аналіз наукових робіт із державного управління та загальної теорії держави і права дозволяє зазначити, що обсяг повноважень, якими наділено органи місцевого самоврядування, є таким, стосовно яких визначається ступінь довіри держави до своїх громадян і обраних ними органів місцевого самоврядування. Оскільки особливість децентралізації полягає в передачі на вирішення громадянам чи органам, обраним ними, тих справ, врегулювання яких до певного часу належало державі.

Державна підтримка місцевого управління та місцевого самоврядування виражається в різних формах: видаванні законодавчих актів з питань організації й діяльності органів управління на місцевому рівні; суворому дотриманні конституційної основи місцевого самоврядування; розгляді пропозицій і звертань органів місцевого самоврядування й уживанні відповідних заходів.

Тож, держава гарантує забезпечення наповнення мінімальних місцевих бюджетів, які повинні формуватися на основі нормативів мінімальної бюджетної забезпеченості. Отже, на органи місцевого самоврядування законом може бути покладено виконання окремих державних повноважень. Так, наприклад, до таких повноважень належать: ведення запису актів цивільного стану, архітектурний і будівельний контроль, контроль за використанням земель тощо. По суті, це функції держави, оскільки вони забезпечують реалізацію інтересів суспільства загалом, але не можуть виконуватися центральними органами влади.

Варто також детально дослідити питання щодо визначення обсягу вищеперерахованих повноважень. У ст. 143 Конституції України передбачено надання органам місцевого самоврядування окремих повноважень органів виконавчої влади. Ситуація виглядає таким чином, що у структурі компетенції органів місцевого самоврядування повинні переважати саме власні повноваження, які безпосередньо пов'язані з вирішенням питань місцевого значення. Водночас, при цьому повинна враховуватися і необхідність забезпечення реалізації функцій державної влади на місцях. Також важливою умовою надання органам місцевого самоврядування окремих повноважень органів виконавчої влади є організація надійного й ефективного контролю за їх виконанням із боку відповідних органів державної влади. Надання наглядових і контрольних функцій, повинно передбачати: надання можливості органам виконавчої влади приймати рішення, обов'язкові для органів місцевого самоврядування, з питань, що стосуються реалізації наданих повноважень; право цих органів оцінювати рішення, що приймаються

органами місцевого самоврядування, із питань реалізації наданих повноважень, з огляду на їх законність та доцільність, а також скасовувати й припиняти дію відповідних актів; захист органів і посадових осіб місцевого самоврядування від надмірної опіки з боку відповідних органів виконавчої влади при здійсненні наданих повноважень.

При законодавчому закріпленні інституту місцевої державної адміністрації необхідно більш чітко розмежувати компетенцію місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування. Сучасний стан справ засвідчує неефективну координацію їхньої діяльності.

На сьогодні ми дотримуємось думки, що питання, пов'язане із забезпеченням найбільшої ефективності взаємин і співробітництва органів місцевого самоврядування й органів державної влади, – це визначення й установа балансу повноважень між ними в інтересах громадянського суспільства.

Частина вищенаведених питань, що належать до сфери взаємодії місцевих державних органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування, можуть бути вирішені більш ефективно за наявності органів, які представляють інтереси й держави та місцевого самоврядування. У зв'язку з цим, у ряді ситуацій доцільно створити загальні робочі органи, як постійно діючі, так і тимчасові. Зазначені органи можуть розробляти пропозиції для прийняття рішень органами місцевого самоуправління або місцевими державними адміністраціями, здійснювати управління реалізацією спільних програм і планів, не приймаючи самостійних рішень із проблем, що є у компетенції органів місцевого самоуправління або органів місцевої державної виконавчої влади.

В існуючій системі правового розмежування функцій і повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій науковці виділяють юридичні інструменти: нормативно-правові, договірні, судові тощо. Особливе місце серед першооснов розмежування функцій і повноважень між зазначеними вище інституціями є Конституція, основний засіб їх нормативно-правового закріплення. Доцільно зазначити, що у тексті Конституції визначається принцип межі функцій і повноважень як органів місцевого самоврядування, так і місцевих державних адміністрацій з метою попередження їх змішування.

Другим основним видом нормативно-правового розмежування функцій і повноважень органів місцевого самоврядування і місцевих державних адміністрацій є закони, акти Президента України й Кабінету

Міністрів України. Навіть в ідеальному варіанті найдосконаліше законодавство допускає можливості виникнення компетенційних спорів між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями.

Одним із найбільш ефективних способів вирішення компетенційних спорів між органами місцевого самоуправління й місцевими державними адміністраціями є судовий розгляд справ із окресленого питання. Чинне законодавство передбачає можливість звернення до суду цих органів з вимогою опротестувати незаконні акти стосовно один одного. На практиці існують також інші способи розмежування повноважень між органами влади на місцях. Перспективним необхідно визнати спосіб укладання договорів щодо спільної діяльності у відповідних галузях суспільного життя. Практика таких договорів тільки починає складатися в Україні.

Отож, відповідно до Конституції України, надання органам місцевого самоврядування окремих повноважень органів виконавчої влади повинно здійснюватися лише за умови відповідного фінансового й матеріального забезпечення.

Формування фінансових основ місцевого управління в Україні, як стверджує В. Кравченко, виявилось однією з найскладніших проблем державного будівництва¹³. На сьогодні тут склалась надзвичайно суперечлива ситуація, коли законодавство констатує одне, а практика – зовсім інше.

Відповідно до Конституції України – Україна суверенна й незалежна, демократична, соціальна, правова держава, із принципами гарантованого місцевого самоврядування, що припускає децентралізовану систему державного управління й децентралізацію державної влади на місцевому рівні¹⁴.

Однак іноді поняття “децентралізація”, “деконцентрація” використовуються в різних значеннях. Так, І. Грицяк наголошує, що “децентралізація державного управління – це діяльність незалежного місцевого самоврядування в наслідок передачі повноважень державою. Якщо процеси деконцентрації поширюються лише на державну виконавчу владу на місцях, то децентралізаційні дії своїм об'єктом мають сферу місцевого самоврядування...”¹⁵.

¹³ Кравченко В. Фінанси органів місцевого самоврядування в Україні / В. Кравченко // Вісник УАДУ [Текст]. – 1996. – №2. – С. 87 – 95.

¹⁴ Конституція України [Текст]. – К.: Комітетом виборців України, 1996. – 42 с.

¹⁵ Грицяк І. А. Правові та організаційні проблеми реалізації повноважень органів місцевого самоврядування [Текст]: автореф. дис. на здобуття канд. юрид. наук: 12.00.02. / І. А. Грицяк; АН України. Інститут держави і права ім. В. М. Корецького. – К., 1993. – С. 8.

В. Кампо розглядає питання централізації й децентралізації в організації й діяльності виконавчої влади через делегування і субделегування функцій і повноважень регіонам Кабінетом Міністрів України, центральними органами виконавчої влади, а також через діяльність місцевих державних адміністрацій¹⁶. М. Корнієнко, досліджуючи окреслене питання, зазначає дві форми централізації: “централізацію демократичну, коли йдеться про деволуцію частини державної виконавчої влади на рівень населення відповідних адміністративно-територіальних одиниць та обраних ними органів, тобто на місцеве самоврядування й децентралізацію адміністративну, коли йдеться про створення на місцях спеціальних урядових органів і наділення їх повноваженнями по здійсненню виконавчої влади”¹⁷.

Доцільно згадати думку А. Коваленко, яка вбачає децентралізацію в тому, що “політико-правові елементи взаємовідносин громади й держави утворюють особливий правовий режим, що надає місцевим органам самостійність і ієрархічну незалежність від органів як державного управління, так і самоврядування”¹⁸.

А. Крусян детально розмежовує: а) децентралізацію державного управління – як принцип організації місцевого управління, який означає, що державним органам, які здійснюють виконавчу владу на місцевому рівні, а також органам місцевого самоврядування делегується ряд повноважень центральних органів виконавчої влади на місцях, і органи місцевого самоврядування мають максимально можливу незалежність в усьому, що стосується рішення справ місцевого значення;

б) деконцентрацію публічної влади – як принцип організації управління на місцях, що припускає організацію й діяльність місцевого самоврядування як самостійної форми публічної влади на місцевому рівні в результаті трансформації суверенних прав держави у власні, самоврядні права територіальних громад”¹⁹.

Підсумовуючи викладене вище, можна зробити висновок про те, що усі перелічені підходи містять у своїй основі процес делегування

¹⁶ Кампо В. Дві системи місцевої влади: взаємодія, а не протистояння! / В. Кампо // Місцеве самоврядування [Текст]. – 1998. – № 1/2 (9). – січ.–лют. – С. 35 – 38.

¹⁷ Корнієнко М. І. Муніципальне право України. Концептуальні та організаційно-правові питання [Текст]: навчальний посібник для студентів вищих навчальних закладів / М. І. Корнієнко Академія правових наук України; НДІ приватного права і підприємництва. – К.: Алерта, 2005. – 143 с.

¹⁸ Коваленко А. Місцеве самоврядування: природа, ознаки, межі / А. Коваленко // Право України [Текст]. – 1997. – № 2. – С. 3 – 4.

¹⁹ Крусян А. Р. Взаимодействие местных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления в Украины [Текст] / А. Р. Крусян. – Одесса: Юридическая литература, 2001. – С. 32.

повноважень, який ми вже почали розглядати в цьому дослідженні. Проаналізуємо його докладніше і зупинимося на проблемі його реалізації на практиці.

Чинний Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” передбачає різні види делегування:

а) повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування (ч. 13 ст. 1);

б) повноважень органів місцевого самоврядування відповідним місцевим державним адміністраціям (ч. 13 ст. 1);

в) визначення міськими радами обсягів і меж повноважень, що здійснюються районними в містах радами та їх виконавчими органами (ст.41);

г) передача сільськими, селищними, міськими радами повноважень обласним і районним радам (ч. 2 ст. 10);

д) делегування виконавчим комітетам сільських, селищних, міських рад функцій замовника на будівництво, реконструкцію і ремонт житла, інших об’єктів соціальної й виробничої інфраструктури комунальної власності (п. 2 ч. 1 ст. 31).

Саме на основі ст. 44 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” десята сесія Кіровоградської обласної ради двадцять другого скликання прийняла рішення № 102 від 14.11.97 р. “Про делегування окремих повноважень обласної ради обласній державній адміністрації”²⁰.

Делегуючи органам місцевого самоврядування повноваження, держава встановлює правовий ранг їхньої діяльності, визначає загальнодержавні стандарти, забезпечує адміністративний контроль за їх реалізацією. Адміністративний контроль над органами місцевого самоврядування повинен здійснюватися таким чином, щоб рівень втручання контролюючого органу відповідав значимості інтересів, які ці втручання повинні захистити.

В. Борденюк вважає, що за здійснення делегованих повноважень виконавчі органи повинні бути підконтрольні також і представницьким органам місцевого самоврядування²¹.

У науковій літературі з державного управління виділяють такі форми надання повноважень органам місцевого самоврядування:

²⁰ Про делегування окремих повноважень обласної ради обласній державній адміністрації: Рішення сесії Кіровоградської обласної ради №102 від 14.11.1997 р.

²¹ Борденюк В. Деякі аспекти співвідношення місцевого самоврядування, держави і громадянського суспільства в Україні / В. Борденюк // Право України [Текст]. – 2001. – №12. – С. 24 – 27.

установлення – регулювання повноважень, будь-які повноваження державного органу вилучаються з його компетенції і залучаються до компетенції органу місцевого самоврядування;

делегування – надання державним органам належного їм права вирішення питань органів місцевого самоврядування на певний відтинок часу чи на невизначений термін²².

У своїх наукових дослідженнях П. Любченко²³, зазначає що правовою засадою делегування є:

а) акт про делегування – обов'язково повинен прийматися органом, який делегує;

б) делегуватися можуть лише окремі повноваження, що є частиною владної компетенції; орган не зможе делегувати більшу кількість повноважень, ніж має сам;

в) право делегувати повноваження має бути закріплене в законі;

г) після делегування повноважень компетенція органу, який делегує, не змінюється, компетенція органу, якому делегуються ці повноваження, тимчасово розширюється за рахунок останніх;

д) делеговані повноваження можуть бути в будь-який час відкликани: якщо повноваження делегуються на певний термін, то для призупинення делегування не потрібно прийняття юридичного акта; компетенція органу, якому делегувалися повноваження, звужується автоматично; якщо повноваження делегуються на невизначений термін, то орган, що делегував повноваження, може в будь-який час призупинити цей процес;

е) субделегування повноважень не допускається, тому що це суперечить намірам органу, що делегував повноваження.

Взаємодносини органів місцевого самоврядування з місцевими органами виконавчої влади – питання дуже складне. А тому питанню збалансування цих взаємовідносин приділяється чимало уваги і воно займає одне з основних місць у становленні української державності.

Конституція визначила Україну як демократичну державу, в якій існує республіканська форма правління, а це, своєю чергою, допускає участь населення в управлінні державою безпосередньо через органи

²² Скрипничук В. М. Обласна рада в системі місцевого самоврядування в Україні: організація та діяльність [Текст]: монографія / В. М. Скрипничук. – К.: Видавничо-поліграфічний центр Академії муніципального управління, 2006. – 208 с.

²³ Любченко П. М. Компетенція місцевого самоврядування: організаційно-правові питання реалізації [Текст]: автореф. дис. на здобуття наук. ступ. канд. юрид. наук.: спец. 12.00.02 / П. М. Любченко; Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 1998. – С. 9.

державної влади, а також через організацію місцевого самоврядування. Від того, як будуть розвиватися взаємини органів влади й органів місцевого самоврядування, залежить реалізація прав населення на місцевому рівні.

Взаємодія органів місцевого самоврядування і державних адміністрацій визначає ефективність здійснення державного та регіонального управління в соціально-економічній, політичній та інших сферах. Світовий і вітчизняний історичний досвід засвідчують, що така ефективність досягається лише тоді, якщо система місцевого управління буде трактуватися як відносно самостійний, організаційно відособлений інститут влади.

Конституція України заклала необхідний правовий фундамент впровадження на регіональному і місцевому рівнях демократичної, гнучкої й ефективної організації управління, що повинна ґрунтуватися на концептуальних принципах: дотримання встановлених конституцією України вимог щодо територіальної організації влади на місцях, що передбачають поєднання прямого державного управління з місцевим самоврядування; зміцнення територіальних громад як первинних суб'єктів місцевого самоврядування; достатнє політико-правове, фінансово-економічне й організаційне забезпечення функцій і повноважень – делегованих і самоврядних – у системі місцевого самоврядування в рамках, визначених Конституцією України і нормативно-правовими актами; законодавче розмежування сфер компетенції виконавчої влади і місцевого самоврядування.

Під час реформи системи територіального управління в Україні має розпочатися значний перерозподіл повноважень між центральними та місцевими органами управління на користь останніх із метою наближення надання державних та громадських послуг безпосередньо до їх споживачів, а також розвантаження центральних органів виконавчої влади від невластивих для них функцій оперативного господарського та соціального управління й створення умов для проведення більш ефективної політики у здійсненні цілеспрямованої стратегії соціально-економічного розвитку країни.

З метою підвищення ефективності управлінської діяльності необхідно Президентові України, Верховній Раді України та Кабінету Міністрів України, насамперед, визначити основні параметри взаємин між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування, нормативно закріпити необхідні процедури.

Основні принципи інституту місцевого управління закріплено якщо не окремими статтями Конституції України²⁴, то Законами “Про місцеві державні адміністрації”²⁵, “Про місцеве самоврядування в Україні”²⁶, які відповідно до Конституції України визначають систему та гарантії місцевого управління в Україні, засади організації та діяльності, правового статусу й відповідальності органів управління на місцевому рівні.

Аналіз нормативно-правових актів засвідчує, що у законодавстві України здебільшого відображені не принципи саме взаємодії органів державної влади і місцевого самоврядування, а принципи розмежування предметів відання, повноважень і відповідальності між ними.

Що стосується конкретно канонів організації місцевого управління, то в науковій літературі окреслена тема є не до кінця дослідженою.

Комплексний аналіз державно-правової літератури дає можливість сформулювати такі основні засади взаємодії органів управління на місцевому рівні:

Принцип законності є основним у взаєминах між будь-якими органами місцевого управління і полягає в тому, що кожен орган місцевого управління, його посадові особи зобов’язані неухильно дотримуватися Конституції України та законів України, діяти лише на межах повноважень та у спосіб, відповідно до Конституції та законів України. Лише при неухильному дотриманні окресленого принципу можливе реальне правове управління.

Можна зробити висновок, що таке трактування законності безпідставно звужує цю правову категорію: по-перше, такий зміст не розкриває всього розмаїття явищ, що формують уявлення про неї; по-друге, не дозволяє визначити її моральну суть; по-третє, у ній домінує політико-юридичний аспект; по-четверте, суто нормативістський погляд, зв’язаний із предметно-функціональною характеристикою законності, нерідко призводить до правового фетишизму; по-п’яте, конструйовані на такій основі дефініції сприяють виникненню протиріч між окремими правовими категоріями.

²⁴ Конституція України [Текст]. – К.: Комітетом виборців України, 1996. – 42 с.

²⁵ Про місцеві державні адміністрації: Закон України // Відомості Верховної Ради України [Текст]. – 1999. – № 20/21.

²⁶ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України // Відомості Верховної Ради України [Текст]. – 1997. – № 24.

Більш вірним є трактування законності, що виділяє три елементи законності:

– перший – є аспект обов’язковості права, за якого законність є тільки проєкцією, специфічним вираженням властивостей права як нормативного інституційного утворення, оскільки писане право за своєю суттю таким є лише тоді, коли утворюючі його нормативні розпорядження, фактично втілюються в життя;

– другий – ідея законності, тобто формується у правосвідомості ідея про доцільність і необхідність такого правомірного поведіння всіх учасників суспільних відносин, коли б не було місця для сваволі і фактично досягалася б суцільність права для усіх, дійсна реалізація суб’єктивних прав;

– третій – полягає в тому, що законність як особливе, відмінне від власне права, самостійне явище складається лише тоді, коли два перших її елементи втілюються в особливому режимі суспільно-політичного життя, у системі вимог законності.

Принцип доцільності. Певна річ, що будь-які взаємодії між органами управління на місцевому рівні повинні мати визначений сенс, бути спрямованими на реалізацію загальнодержавних цілей.

Принцип самостійності органів місцевого управління. Цей принцип передбачає, що органи управління на місцевому рівні самостійно реалізують свої повноваження в рамках своїх предметів ведення, без втручання інших органів.

Принцип рівноправності органів місцевого управління. Сутність цього принципу полягає у тому, що, по-перше, органи управління на місцевому рівні вступають у взаємини як рівні суб’єкти права, по-друге, органи місцевого управління рівноправні між собою.

Дотримання цього принципу дозволить мінімізувати розбіжність у визначенні обсягу повноважень кожного окремого муніципального утворення.

Принцип узгодження інтересів. Цей принцип поєднується з обмеженнями компетенції між органами місцевого управління, оскільки кожний орган повинен зважати на права й інтереси іншого, зобов’язаний сприяти нормальному функціонуванню як органів державної влади, так і органів місцевого самоврядування, реалізації їх повноважень. Зазначений принцип краще від усіх надається до правового регулювання і на його основі може бути створений механізм взаємодії, оскільки основою взаємних дій може бути тільки добровільне узгодження інтересів учасників відносин.

Практично це досягається шляхом інформування один одного про плани роботи, проведених заходах, розроблювальних документах,

а також шляхом координації – узгодження планів, дій державних органів і їхніх структурних підрозділів та органів місцевого самоврядування заради вирішення глобальних завдань.

Для здійснення цих функцій органи державної влади і місцевого самоврядування створюють спеціальні узгоджувальні або координаційні комісії або самі беруть на себе їхнє здійснення. Важливе значення має контроль щодо перебігу виконання погоджених заходів, під час якого дається оцінка напрацювання й устанавлюється відповідність зробленого прийнятим рішенням і досягнутим угодам. За результатами контролю усуваються відхилення від заданого стану або корегуються рішення, визначаючи цей стан.

Принцип забезпеченості ресурсами. Спрямований насамперед на забезпечення органів місцевого управління всім необхідним для реалізації покладених на них повноважень, як делегованих їм державних, так і тих, що належать до сфер їхнього відання. Цей принцип, звичайно, закріплюється у всіх законах суб'єктів держави при передачі органам місцевого управління окремих державних повноважень. Водночас варто зважати на те, що йтися повинно не лише про виділення необхідних фінансових ресурсів, але і про наявність інших: матеріальних, людських, правових тощо.

Принцип гласності. Означає гарантію захищеності прав місцевого управління, оскільки повноцінна інформація забезпечує неможливість в односторонньому порядку змінювати взаємні права, обов'язки й відповідальність, визначені в договірному порядку.

Принципи взаємодії між органами управління на місцевому рівні є основою, на якій повинні будуватися усі взаємини між цими органами. Усі правові форми й механізми взаємодії повинні ґрунтуватися саме на цій основі. Водночас, за відсутності конкретних норм, органи місцевого управління повинні керуватися загальними засадами.

Чіткий розподіл сфер компетенції та повноважень між органами місцевого управління різного територіального рівня доцільно здійснювати на основі:

– законодавчого розмежування понять “повноваження місцевого самоуправління”, “повноваження виконавчої влади”. До повноважень виконавчої влади можуть належати повноваження, наслідки виконання яких пов'язані з інтересами населення України загалом, тоді як наслідки виконання повноважень місцевого самоврядування спрямовані на безпосереднє забезпечення життєдіяльності територіальної громади та пов'язані з наданням громадських послуг її членам;

– дотримання принципів децентралізації державного управління і субсидіарності, що передбачає формування компетенції органів виконавчої влади та місцевого управління знизу догори, тобто, починаючи з низового рівня – до відання місцевого управління необхідно внести всі публічні справи, які спроможна вирішувати територіальна громада та її органи місцевого самоврядування.

Структура місцевого управління в західних країнах спрощена, до неї належать: мер, який обирається населенням або муніципальною радою; представницька рада або збори комунальних уповноважених, що складаються з комісій, і комунальної адміністрації.

При децентралізації виконавчої влади повинна бути чітко окреслена сфера повноважень, які делегуються центром місцевим органам управління. Важливим здається і співвідношення власних і делегованих повноважень місцевого самоврядування.

Більшість сучасних державознавців доходять висновку, що органам місцевого самоврядування може передаватися лише незначна частина повноважень органів виконавчої влади. Принаймні, вони не повинні переважати власні повноваження органів самоврядування, основне соціальне призначення яких полягає у вирішенні питань місцевого життя.

У компетенції місцевих органів управління основне місце займають фінансово-економічні повноваження, головними з яких, є прийняття місцевого бюджету та управління місцевим господарством. Відповідно до ст. 95 Конституції України, яка стосується бюджетної системи України, зазначається, що бюджетна система України будується на засадах справедливого й неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами. Водночас із цієї норми прямо не випливає, що бюджетна система складається з державних та місцевих бюджетів, автономних від державного. Як засвідчує практика, фінансові ресурси, необхідні для виконання завдань, які постають перед органами місцевого управління, значно перевищують їхні фінансові можливості.

У ст. 142 Конституції України, в якій визначається, що держава бере участь у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування, фінансово підтримує місцеве самоврядування, а витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади, компенсується державою²⁷.

Отож, спостерігається ситуація, коли успіх діяльності органів управління на місцевому рівні часто залежить не стільки від них самих, скільки від розміру фінансових дотацій, які вони отримують із центра.

²⁷ Конституція України [Текст]. – К.: Комітетом виборців України, 1996. – 42 с.

Ця обставина є ключовою у визначенні ролі та місця органів місцевого управління в державному механізмі. Здебільшого нестача фінансових ресурсів змушує органи місцевого управління звертатися до центральної влади за допомогою, яка, зазвичай, надається у вигляді дотацій та позик. Такий вид фінансових відносин, дає уряду можливість перерозподіляти ресурси з метою вирівнювання економічного розвитку окремих регіонів. Водночас у міру децентралізації та здобуття регіонами більшої фінансової самостійності уряд буде поступово втрачати цей важіль централізованої влади.

Доцільно зазначити, що Закон України “Про місцеві державні адміністрації” і Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” чітко не розмежовують повноваження органів місцевої влади, що ускладнює роботу виконавчої влади, призводить до виникнення конфліктів при прийнятті управлінських рішень і протистояння місцевої державної адміністрації та органів місцевого самоврядування.

Доводиться констатувати, що невизначеність положень Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” призводить до негативних наслідків у розвитку місцевого самоврядування в Україні і не сприяє ефективній роботі органів місцевого самоврядування.

Місцеве управління повинно здійснюватися децентралізовано, але водночас під контролем як державної влади, так і членів територіальної громади, тобто жителів певної адміністративно-територіальної одиниці.

Як засвідчує світовий досвід, органи місцевого управління не повинні бути “фіктивними”, бо інакше вони не зможуть вирішувати навіть ті питання, які найбільш ефективно можуть вирішуватися саме на їхньому рівні.

Варто зауважити, що органи місцевого управління не можна наділяти надмірно широкими повноваженнями, адже це може спричинити негативні наслідки: втягування у конфлікти з вищестоящими органами; призвести до їхньої надмірної політизації; розчленування держави на автономії.

З іншого боку, і посилена централізація призводить до соціально-економічного спаду, оскільки “місцева бюрократія” незадовільно справляється з управлінням надмірно централізованими структурами.

У державно-правовому трактуванні регіональна політика:

– по-перше, це інструмент забезпечення конституційних прав громадян незалежно від того, в якій частині країни вони проживають, чи – це жителі міста чи села, незалежно від політичного устрою і рівня

економічного розвитку, це не повинно призводити до суттєвої різниці рівня і якості основних послуг, які надають громадянину органи місцевого управління і центральний уряд;

– по-друге, – це система цілей і завдань органів державної влади з регулювання політичного, соціально-економічного і культурного розвитку регіонів країни, а також механізми їх реалізації.

Однією з актуальних проблем державного будівництва в Україні є відсутність ефективної сучасної регіональної політики, виробленої з урахуванням кращого світового й вітчизняного досвіду.

Відсутність єдиної загальнодержавної програми розвитку регіональних відносин може призвести до низки негативних наслідків: зумовлює можливість позицій з проведення регіональної політики серед політико-номенклатурних угруповань і численні спекуляції на регіональному факторі під час виборів, затвердження бюджетів; стимулює появу концепцій і програм регіональних еліт альтернативних до столичних, а також наростання обвинувачень центральної влади з боку цих еліт, що вона грабує регіони; спричиняє процеси переходу регіонів до лав збиткових, дотаційних, оскільки збитковим, дотаційним регіонам бути вигідніше, ніж регіонам-донором.

Україна є суверенна і незалежна, демократична унітарна держава, що створює конституційну перепону спробам зруйнувати територіальну цілісність держави, а також просувати деструктивні концепції регіональної самостійності, які суперечать не лише загальнонаціональним, а й регіональним інтересам. Водночас, некоректно розглядати конституційно закріплений принцип унітарності, як єдину гарантію збереження цілісності української держави.

Збереження й зміцнення єдиного правового й економічного простору України багато в чому залежить від ефективної регіональної політики.

Для того, щоби поєднати загальнодержавні й місцеві інтереси, необхідно насамперед сформувати таку концепцію державної регіональної політики, втілення якої у життя допоможе Україні зміцнити територіальну єдність держави і створити умови для поступового розширення повноважень територій, їхньої самостійності, запровадити дієві механізми збалансування централізаційних і децентралізаційних тенденцій. Тому останнім часом до проблеми регіоналізму прикута увага науковців і політиків.

Органи місцевого управління повинні прагнути раціонально використовувати наявні матеріально-фінансові ресурси в життєзабезпеченні населених пунктів, вживати заходів для підвищення

громадянської та ділової активності жителів. Водночас, можемо констатувати що бажаних результатів ще не досягнуто, що обумовлюється: недостатнім зміцненням правових засад управління на місцевому рівні, передусім у матеріально-фінансовій сфері, неефективне проведення реформ на місцях.

Основними завданнями державної регіональної політики є: необхідність збереження на майбутнє унітарного характеру української держави; забезпечення правових, економічних, організаційних і соціальних основ інтеграції країни в поєднанні з розвитком регіонів; реальний розвиток і забезпечення місцевого управління; забезпечення єдиних соціальних стандартів, гарантування соціальних прав громадян, незалежно від економічних можливостей регіонів.

Протягом останніх років Україна зробила важливі кроки на шляху становлення та конституційного закріплення основ місцевого управління. Відбулася не тільки трансформація структури місцевої влади, а й зміна поглядів на місце та роль місцевого управління. Доводиться констатувати, що процес перебудови місцевої влади в Україні на засадах самоврядування територіальних громад розвивається поки що нестабільно. Місцеве управління не має чітко окреслених повноважень у бюджетній сфері, в управлінні комунальним господарством та майном.

Водночас, необхідно звертати увагу на відмінності у соціально-економічних, географічних, демографічних, культурних та інших характеристиках різних регіонів України. Загальною тенденцією до вирішення цієї проблеми є децентралізація влади.

Суть децентралізації полягає у передачі повноважень у розгляді окремих конкретних питань від центральних до виборних місцевих органів. Результатом децентралізації є наближення до управління державою широких верств населення.

Найважливішими напрямками здійснення децентралізації державного управління є: делегування центральними органами державної влади частини своїх повноважень місцевим органам державної влади; делегування державних повноважень виконавчим органам місцевого самоврядування; розвиток місцевого управління.

Сучасний дослідник О. Батанов, зокрема, зауважує, що централізація, деконцентрація і децентралізація не є діаметрально протилежними концепціями, взаємовиключними формами політичної та адміністративної організації. Усі системи управління повинні охоплювати елементи як централізації, так і деконцентрації й

децентралізації влади та функції суб'єктів, які її здійснюють²⁸. Отже, з огляду існуючого в реальному процесі державного управління трьох основних начал, можна констатувати необхідність досягнення їх балансу як умови суспільно-політичної стабільності на всіх рівнях.

На думку науковців і практиків, при формуванні і здійсненні регіональної політики обов'язково потрібно враховувати різницю між регіонами, яка викликана різницею в умовах їхнього розвитку. Коли йдеться про регіональну політику, то особливо виділяється економічна політика. Економічна політика здійснює свій вплив на інші регіональні процеси: демографічний стан, гуманітарний, соціальний і науково-технічний розвиток та національний розвиток регіону. Отже, регіональна політика повинна формуватися як комплекс демографічних, гуманітарних, соціальних, науково-технічних, економічних, та національних процесів, які відбуваються в регіоні.

Децентралізація як об'єктивна потреба суспільства проявляється у формі місцевого управління. Серед основних принципів, вироблених суспільством упродовж століть щодо оптимальної організації державної влади, здатної забезпечувати ефективно управління державою як у центрі, так і на місцях, важливе місце належить принципу децентралізації державної влади на рівень територіальних громад.

Переважно пояснюється це тим, що, жодною країною не можна успішно управляти з центру, оскільки хоч би якою досконалою була державна влада в центрі, вона ніколи не буде ефективною, якщо не буде орієнтована на демократично організовану систему самоврядування на місцях. Отже, ефективними засобами, здатними забезпечити децентралізацію влади, є запровадження реального місцевого управління.

Новітня історія розвитку вітчизняного місцевого управління характеризується поступовим реформуванням від централізації до деконцентрації і децентралізації. Створюється необхідна правова база як одна з важливих умов для розвитку місцевого управління. Усе те, що є корисним для місцевого управління зокрема, водночас є необхідним для України загалом. Правова база місцевого управління дає змогу формувати основні засади нової регіональної політики й механізми її здійснення.

Визнання у Конституції України недержавного інституту місцевої влади – органів місцевого управління (місцевого самоврядування) – важлива основа державного будівництва в Україні,

²⁸ Батанов О. В. Територіальна громада – основа місцевого самоврядування в Україні [Текст] / О. В. Батанов. – К.: Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАНУ, 2001. – С. 28.

оскільки влада самоврядування будується на методах переконання зацікавленої діяльності самих громадян у вирішенні місцевих проблем, власних потреб – власними силами і під власним контролем.

Становлення місцевого управління в Україні розпочинається на принципах організаційної, правової та фінансової автономії. Суть організаційної автономії полягає в тому, що органи місцевого управління повинні самі визначати свою власну структуру для того, щоб вона відповідала місцевим потребам. Суть правової автономії полягає в тому, що органи місцевого управління мають свої власні повноваження, визначені законом. Ці повноваження не повинні одночасно належати іншим органам. Фінансова автономія зосереджена у площині права на володіння й розпорядження власними коштами, достатніми для здійснення функцій органів місцевого управління²⁹.

Серед науковців та практиків є прихильники широкої децентралізації, доведеної до автономізації областей України й перетворення її у федеративну державу, а також прихильники жорстокої централізації, яка охоплює навіть місцеве управління. В обговоренні окресленої проблеми в науковій літературі здебільшого йдеться про економічну політику. Необхідно зауважити, що економічна політика здійснює свій вплив на інші регіональні процеси – гуманітарні, демографічні, соціальні, національні.

Узагальнюючи наведене вище, можна зробити припущення, що регіоналізація управління в Україні повинна здійснюватися в таких основних напрямках: розроблення і послідовне здійснення державної регіональної політики центральними органами влади; ретельне врахування в рішеннях центральних органів влади територіальних аспектів; переважання консенсусу між центром і регіонами над централізованим диктатом в ухваленні централізованих рішень; забезпечення регіонам ресурсних і правових можливостей для відповідальності за здійснення економічної реформи.

Розрізняють дві форми децентралізації виконавчої влади: адміністративна децентралізація, коли йдеться про створення на місцях спеціальних урядових органів; демократична децентралізація, коли йдеться про деволюцію частини державної виконавчої влади. Вибір форм децентралізації виконавчої влади, залежить ставлення держави до місцевого управління, наскільки вона довіряє територіальним громадам, наскільки останні готові до цього.

Наявність місцевого управління в політичній системі України пов'язується з трансформацією суспільних стосунків, яка націлена на демократичні перетворення з формування громадянського суспільства, правової, соціальної держави, відкритого суспільства.

Існування місцевого управління як системного явища і як організаційно-структурованого інституту відбувається у взаємних стосунках з іншими складовими політичної системи суспільства. Значний вплив на розвиток місцевого управління має ставлення до нього, сприйняття його органами виконавчої влади вищого рівня.

З огляду на це, постає актуальна взаємодія двох понять, які увійшли в наше життя. Це “місцеве управління” і “місцеве самоврядування”. Ці поняття для України – джерело постійного конфлікту, оскільки функції та повноваження представника державної адміністрації та виборних органів на місцях чітко не розмежовані.

Стосунки між органами виконавчої влади вищого рівня і органами місцевого управління сформували у сучасній суспільній уяві полярну думку щодо нього. З одного боку, у місцевому управлінні вбачають засіб демократичних суспільних трансформацій, з іншого – причину невдач у цьому процесі.

Органи виконавчої влади (державні адміністрації) вживають заходів для забезпечення внутрішньої політики держави на місцях у діяльності органів місцевого управління. На жаль, вітчизняна наука ще не вивчила ґрунтовно зміст місцевого управління та його юридичну природу. Місцеве управління переважно вживається, як політичний термін.

Відповідно до Конституції України – територіальним громадам надається право самостійно вирішувати питання місцевого життя, а у встановлених законом ситуаціях – повноважень місцевих державних адміністрацій. Це означає, що місцеве управління одночасно є інститутом як державного, так і громадянського управління. Органи державної виконавчої влади та місцевого управління об'єднані в організаційне ціле необхідністю забезпечувати народовладдя.

У нормативно-правових актах про місцеве управління вперше в нашій державі знайшли своє відображення принципово нові ідеї, які визначають демократизацію адміністративно-правового життя на місцях. Натомість необхідно зауважити, що вітчизняне законодавство про місцеве управління випереджає життєві реалії, оскільки національна політична культура не перебудовується так швидко та ідеї парламентаризму й конституціоналізму ще не стали частиною нашої громадської свідомості. Адміністративно-територіальна реформа

²⁹ Кравченко В. Фінанси органів місцевого самоврядування в Україні / В. Кравченко // Вісник УАДУ [Текст]. – 1996. – №2. – С. 87 – 95.

тільки почалася і реорганізація структур виконавчої влади постає найбільш складною проблемою. Вирішення проблем співвідношення місцевих і центральних органів влади у питаннях співвідлеглості, розподілу функцій місцевої виконавчої влади та представницьких органів – це далеко не повний перелік основних завдань, які постають перед державою.

Демократичність місцевого управління досягається шляхом створення умов для виконання управлінської дії на відповідній території органами місцевого самоуправління, так і через самоорганізацію населення. За Конституцією України і Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні”³⁰ зазначено, що місцеві державні адміністрації забезпечують “взаємодію з органами місцевого самоврядування”, а з іншого – “органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади”. Взаємовідносини місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування в Україні будуються на делегуванні повноважень місцевих державних адміністрацій виконкомам місцевих рад, а також районних і обласних рад – районним і обласним державним адміністраціям.

Одним з найважливіших питань реформування органів місцевого управління є забезпечення чітких субординаційних зв'язків між цими органами та органами виконавчої влади вищого рівня. За українським законодавством має свою особливість правовий статус місцевих державних адміністрацій, що в ньому певним чином поєднується повноваження загальної та спеціальної компетенції. Необхідно зауважити, повноваження спеціальної компетенції здійснюють структурні підрозділи місцевих державних адміністрацій, що підпорядковані голові відповідної державної адміністрації, так і ті, що підпорядковуються міністерствам.

Для досягнення гнучкості у вирішенні проблем із упорядкування суспільних стосунків і організації життєдіяльності на місцях найкраще максимально розвести компетенції цих системних суспільних явищ.

Дослідження авторитетних науковців та практиків дають підстави стверджувати, що – парламент підконтрольний, уряду і тому останній здатний досягати прийняття нормативно-правових актів, які регулюють діяльність муніципальних установ. Водночас представницькі органи місцевого управління, володіють самостійним мандатом, отриманим

³⁰ Про місцеві державні адміністрації: Закон України // Відомості Верховної Ради України [Текст]. – 1999. – № 20/21.

від виборців, компетенцією, що закріплена за ними законодавством. З цього випливає, що не тільки органи місцевого управління виявляються залежними від уряду, але й уряд попадає у відповідну залежність від місцевої влади при реалізації свого політичного та економічного курсу на місцях.

Задекларована Україною побудова європейської моделі політичної системи вимагає високої відповідальності, професіоналізму з боку місцевого управління в особі територіальної громади. Це спроможність територіальної громади до управління. З іншого боку, надмірна децентралізація може стати перешкодою на шляху узгодження загальнонаціональних проблем, створює можливості для посилення політичної нестабільності.

Спільна для держави та територіальної громади кінцева мета – досягнення високого економічного розвитку – вносить корективи у процес установа інституту місцевого управління. У досягненні цієї мети, для засобу держави – системи державного управління, з одного боку, і системи місцевого управління як засобу громади – з іншого, першоосновою цілей є одне й теж джерело – це потреби, інтереси та проблеми громадян. Отже, із зазначеного вище можна зробити попередній висновок, що домінуючою цінністю є розуміння того, що люди, які живуть в одному місті, та потребують певних послуг, повинні мати демократичні інституції, через які б вони мали можливість виражати свої інтереси. Територіальна громада – спільнота людей, місце, де відбувається зіткнення їх, інтересів із соціальних, політичних, економічних, культурних проблем.

На нашу думку, необхідно питання організації життєдіяльності на місцях повністю передати у компетенцію місцевого управління, а державному управлінню, залишити наглядово-контролюючі функції за здійсненням місцевого управління у політико-правовому полі держави.

Найбільш перспективним у сучасних умовах України є розвиток місцевого управління в селах, селищах (містечках), містах – це альтернатива популярним серед частини політиків, ідеям регіонального самоуправління.

У сучасних умовах місцеве управління може бути однією з форм децентралізації державної влади на рівень територіальних колективів (громад), органів, які вони обирають. Водночас необхідно зазначити, що правоздатність останніх на незалежне і самостійне вирішення питань місцевого значення є не природною, а встановленою в законі та

гарантованою державою, що джерелом тієї влади, яку здійснюють суб'єкти місцевого управління, є суверенна воля всього народу, втілена в законах, на підставі яких вони діють.

Необхідно місцеве управління розглядати як результат взаємодії правової держави і громадянського суспільства, а не навпаки, як засіб формування цих двох суспільних явищ.

Окрім того, перспективним напрямком децентралізації є перерозподіл державою повноважень на користь розширення компетенції регіональних (обласних) органів самоврядування. У компетенції держави залишається вирішення питань, які мають загальнодержавне значення.

Прослідковується надмірне втручання державних органів у процес складання, затвердження й виконання місцевих бюджетів. Діюча практика дозволяє науковцям зробити висновок, що існуюча в Україні бюджетна система не забезпечує органам місцевого управління незалежної фінансової автономії. Верховна Рада України час від часу приймає закони про надання пільг численним категоріям громадян, фінансове забезпечення яких покладається не на Державний бюджет України, який перебуває у віданні самої Верховної Ради, а на місцеві бюджети, якими ці видатки не передбачені, та й непосильні для них. Отже, фінансова відповідальність за прийняті центральними органами державної влади рішення перекладається на органи місцевого самоврядування територіальних громад.

Водночас доводиться констатувати, що затвердження районною (обласною) радою під впливом керівництва державної адміністрації норм відрхувань до місцевих бюджетів породжує залежність місцевих рад від державних адміністрацій.

Можна зробити висновок про те, що, багато питань внутрішнього життя територіальних громад, діяльності органів місцевого управління, їх взаємодії між собою, незважаючи на прийняття законів України "Про місцеве самоврядування в Україні", "Про місцеві державні адміністрації" залишилися неврегульованими.

Наукові дослідження засвідчують, що є значні відмінності в історичних традиціях місцевого управління різних регіонів України, водночас стає необхідним вирішення питання удосконалення Статутів територіальних громад міст і сіл, в яких би ці відмінності були зафіксовані.

В Україні існує нагальна потреба посилення кадрової основи органів місцевого управління. Що стосується конкретно системи оплати праці службовців, і передусім керівної ланки, не сприяє

залученню на ці ключові посади, справді, кваліфікованих фахівців. Низька зарплата працівників органів місцевого управління спричиняє корупцію, незацікавленість у результатах своєї роботи, внаслідок чого територіальні громади втрачають набагато більше коштів, ніж ті, які могли б бути скеровані на більш пристойну оплату їх, праці. Як вихід із цієї ситуації, необхідно збільшити зарплату працівникам місцевого управління, наприклад, законодавчо поставивши фонд зарплати у математичну залежність від розміру прибуткової частини місцевого бюджету.

Усе це дозволяє зробити висновок, що стримування в Україні процесу розвитку місцевого управління значною мірою визначається психологічним аспектом: неготовністю великої частини пересічних громадян, депутатів усіх рівнів, державних чиновників до сприйняття таких основних положень чи елементів місцевого управління, як його самостійність у вирішенні усіх питань місцевого життя за умови достатнього фінансування.

Водночас стає очевидним, що саме після десятиліть функціонування тоталітарного режиму більшість населення України значною мірою втратило менталітет свідомого суб'єкта місцевого управління. Для подолання такого психологічного бар'єра потрібне не тільки нове законодавство, а й широка систематична просвітницька робота та інформаційне забезпечення розвитку місцевого управління, зменшення відстані між місцевим населенням та місцевою владою.

Розпад Радянського Союзу й отримання Україною незалежності значно змінив систему зв'язків регіонів із центром держави. Це цілком природний розвиток подій для такої достатньо великої держави, як Україна. Для детальнішого розуміння ознак регіоналізму в Україні необхідно взяти до уваги два аспекти: економічний та політико-культурний.

Важливе значення для України має економічний чинник регіоналізації. З погляду економіки, Україну умовно можна розділити на чотири регіони: західний, центральний, східний, південний. У південному й західному регіонах переважає сільське господарство і легка промисловість, у східному й центральному – важка і вугледобувна промисловість. Виробляючи лівову частку ВВП і промислового прибутку, східний і центральний регіони є донорами для державного бюджету і натомість отримують величезні екологічні проблеми. Інша частина України характеризується нижчим рівнем зарплати, високим рівнем безробіття, залежністю від трансферів державного бюджету.

Українська нація була позбавлена незалежної держави понад сімсот років, не беручи до уваги коротких періодів власної державності у XVII ст. та у XX ст. Не зумівши зберегти власну державність, український народ був приречений на дезінтеграцію та фізичне вимирання, оскільки Литва, Польща, Австро-Угорщина, Чехословаччина, Румунія, Росія та СРСР не тільки не були здатні захистити його, а й всіляко пригнічували й утискали український народ. Все це скінчилося найстрашнішою трагедією – розчленуванням України.

Протягом кількох останніх століть територія сучасної України була розділена між Австро-Угорською й Російською імперіями. Південний, східний, та центральний регіони заселялися етнічними білорусами, болгарями, росіянами, сербами. Тривала відсутність власної державності сформувала істотні мовні, культурні, релігійні відмінності між регіонами України, відмінності у світогляді та ментальності населення. Політичні сили, які діють на окремих територіях України, також по-різному розглядають шляхи її подальшого розвитку, державного устрою, економічного ладу, зовнішньо політико-економічну орієнтації.

Здійснивши комплексне дослідження, ми дійшли висновку, що за своїми традиціями Україна – одна з “найунітарніших” країн світу. Унітарний устрій держави зумовлений історичними факторами існування українського народу, якого “агресивні сусідні-держави” постійно прагнули підкорити й поневолити. У кожному разі, як тільки центральна влада ослаблювалась під впливом зовнішніх чинників, країна розколювалася на окремі частини і як наслідок зникала незалежна Україна.

Унітарний устрій України ґрунтується на таких засадах: гарантує єдність і державну цілісність території України як єдиної децентралізованої держави; суверенітет на всій її території; забезпечує поєднання загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів; єдність системи державної влади; верховенство на всій території країни Конституції України та її законів.

Безумовно, такий процес не буде неконфліктним, оскільки нинішня ситуація є для багатьох вигідною. Однак процес децентралізації незворотний. Найбільш прийнятною бачиться унітарно-децентралізована модель територіальної організації влади, йдеться про сучасний, початковий етап становлення й розвитку української державності¹¹.

¹¹ Шикеринець В. В. Вибори в контексті дієвості здійснення місцевого самоврядування // Ефективність державного управління в контексті європейської інтеграції: Матеріали щорічної науково-практичної конференції: у 2 ч. Ч. 1. (Львів, 23 січня 2004 р.) / за заг. ред. А. О. Чемериса. – Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2004. – С. 143 – 145.

Необхідно зазначити, що розбудова ефективної системи державної влади дозволить забезпечити подолання кризових явищ, ґрунтовне реформування й стабілізацію політичної, економічної і соціальної сфер життя українського суспільства; доцільним видається механізм поступового делегування регіонам владних повноважень з одночасним забезпеченням джерел фінансування.

Україна вже розпочала проведення системних реформ – політичної, адміністративно-територіальної, бюджетної, спрямованих на кардинальну зміну системи організації публічної влади. Розбудова системи державної влади здійснюється в Україні на засадах Конституції у вигляді парламентсько-президентської республіки.

3.2. Зарубіжний досвід управління на місцевому рівні

Більшістю країн сучасного світу, якщо не зважати на декілька невеликих держав, неможливо управляти, орієнтуючись лише на центральні органи влади. Місцеві органи влади, які є низовими адміністративними одиницями і діють передусім в інтересах населення, що проживає на певній території. Роль місцевого управління в демократичному розвитку держави дуже високе. І не з огляду її соціального розвитку, де людський чинник є вирішальним у галузі економіки й політики, але й для самої держави та її органів центральної влади. Дієве місцеве самоврядування сприяє зміцненню державної влади, її більш ефективній роботі. Держава – це сукупність регіонів, тому регіональна політика є в основі побудови та життя держави, міцність якої прямо пропорційно залежить від того, наскільки враховуються в прийнятих центральною владою рішеннях регіональні інтереси. Центральній владі не потрібно остерігатися конкуренції з боку регіональної, або ще гірше – протистояти їй. Управління державою повинно бути професійним. Одна з рис професійності державного управління – це вміння ділити відповідальність, зокрема з регіональною владою, зважаючи на її близькість і детальне знання місцевих проблем і, безумовно, власна зацікавленість у їх швидкому вирішенні. Місцеве самоврядування не суперечить державі, а є його частиною, допомагає управляти державою на місцевому рівні.

У розвинутих країнах світу у другій половині XX ст. розпочалась реформа місцевого управління, головним в якій, була децентралізація управління й надання регіонам значних повноважень для вирішення своїх власних проблем. Процес реформування закінчився прийняттям Європейської Хартії місцевого самоврядування у 1985 р. Кожна країна

торувала власний специфічний шлях розвитку, і все ж, загалом всі різновиди моделей місцевого самоврядування можна звести до декількох, таких, як англосаксонська й французька, або змішана, де є схожість з обома моделями. Їх сутність зводиться до співвідношення між державним управлінням і участю в управлінні представницьких органів, з одного боку, і державною адміністрацією та органами територіального управління – із другого.

Англосаксонська модель склалась у тих країнах, які історично створювались шляхом механічного об'єднання різних місцевих громад. Це, наприклад, США, Австралія, Великобританія, Швейцарія, Канада та ін. Тут автономія місцевих органів самоврядування є значною, центральна та місцева влада перебувають у партнерських взаємовідносинах і контроль здійснюється тільки в межах дотримання законності та господарської діяльності через міністерства.

У межах французької моделі центральна влада має значні повноваження. Місцеве самоврядування частково підконтрольне державній адміністрації. Тим місцеве самоврядування є лише адміністративним засобом здійснення управлінських функцій на місцях.

Практично функції державного й місцевого управління переплітаються, оскільки місцеве управління – це складний механізм, до якого належать як державна адміністрація на місцях, так і місцеві представницькі органи. До того ж, недостатній матеріальний, науково-технічний, демографічний потенціал передбачає залежність регіону від центру. Місцева влада потребує підтримки центральної влади, але таку ж залежність можна прослідкувати й у зворотному напрямку. Отож, нехай не здається парадоксальним те, що влада центральних органів буде посилюватись, якщо вони будуть враховувати регіональні проблеми і не будуть остерігатись самостійності регіонів. Водночас можна прослідкувати дві основні проблеми, які необхідно вирішувати одночасно – це збереження цілісності держави й збереження основ демократичного розвитку. Особливо нагальними є ці проблеми в Україні, яка стала на шлях демократичного розвитку. Прийнята в Україні Конституція й низка законів про місцеве самоврядування накреслили орієнтири у реформуванні політичної системи, але не напрацювали будь-яких механізмів її регулювання. І віднайти ці механізми є завданням державного управління.

Необхідно застосувати, що сучасний етап державно-правового будівництва в Україні позначений інтенсивним пошуком принципово нових рішень на шляху ґрунтовних перетворень у всіх сферах життя держави й суспільства. Однією з основних проблем, які потребують

негайного вирішення, є вибір оптимальної моделі державного устрою України. Безсумнівно, що будь-які форми державного правління і устрою, найкращі організаційні моделі можуть зазнати краху, якщо не буде вирішене одне з найважливіших питань сфери державного управління – співвідношення між центральними і місцевими державними органами, державного і місцевого управління та інші питання співвідношення централізації й децентралізації у сфері державного управління. Доводиться констатувати, що єдиного розуміння значення та форм централізації й децентралізації у сфері державного управління немає.

Необхідно зазначити, що центральний уряд не здатний цілковито контролювати місцеве управління, він будує свої відносини з останнім на основі компромісів й обміну інформацією. Уряд, здатний домогтися від Верховної ради прийняття законів, які регулюють і спрямовують тією чи іншою мірою діяльність органів місцевого управління. Водночас представницькі органи місцевого управління, своєю чергою, мають самостійний мандат, отриманий від виборців, компетенцію, закріплену за ними законодавством. Як внаслідок – не тільки органи місцевого управління виявляються залежними від центральних органів влади, але й центральні органи влади потрапляють у певну залежність від місцевого управління при реалізації свого політичного й економічного курсу на місцях.

Відповідно до ст. 7 Конституції України, в Україні встановлюється децентралізована система управління, де взаємовідносини центральних органів влади і місцевого управління мають будуватися не на принципах субординації, які властиві урядовій вертикалі, а на принципах організаційної та матеріально-фінансової автономії місцевого управління.

Внаслідок децентралізації управління та передачі частини повноважень державних органів системі місцевого управління постає проблема оптимізації відносин між ними. За суттю це однорідні системи, оскільки вони займаються практично одними і тими ж питаннями. Однією з багатьох складностей місцевого управління є двоєдиність місцевих справ. Прийнято розрізняти два види завдань, що постають перед органами місцевого управління – ті, що перебувають безпосередньо в їх компетенції у добровільному та обов'язковому порядку, й ті, що делеговані їм центральною владою та органами державної влади на місцях.

У цьому дослідженні можна навести приклад реформи місцевого управління в Польщі. Основна мета – децентралізація, тобто передача

завдань та повноважень державної адміністрації, зокрема її підрозділів, на місця до відання органів місцевого управління. Перед реформою постало два завдання, по-перше, введення нового територіального поділу та перерозподіл відповідно до нього повноважень адміністративних органів, по-друге, створення інститутів громадянського суспільства.

У Польщі протягом 1990 – 2000 рр. відбувались непрості пошуки становлення реального місцевого управління³². Внаслідок проведених численних дебатів та обговорень під час здійснення адміністративної реформи адміністративно-територіальний устрій Польщі складається із гмін, повітів та воєводств.

У Польщі відбулась ґрунтовна децентралізація влади, оскільки центральний уряд на гмінному та повітовому рівнях не представлений, а функціонує лише на регіональному рівні (воєводства).

Гміна може бути сільською, змішаного типу (сільська-міська), міською, що залежить від кількості мешканців, які проживають на її території. Гміна є самоврядною у своїх діях, її права захищаються в судовому порядку. Дія законів місцевого самоуправління однакова на всіх типах гмінного рівня.

Органами управління гміни є рада гміни, яка складається з радних, що обираються мешканцями громади в кількості (15 до 100 осіб), терміном на 4 роки. Виконавчим органом гміни є правління, яке нараховує від 3 до 7 осіб. Його очолює президент (війт або бургомістр), а також їхні заступники.

Наступним рівнем місцевого самоврядування є повіт, органами якого є рада та правління зі старостою на чолі. Повіт може бути сільським та міським. Здебільшого, повіти виконують роль, яка є зрівноважена в обсязі тих публічних завдань, виконання яких перевищує можливості компетенції рядової гміни. Міськими повітами, містами на праві повіту, є колишні міські гміни, що налічують понад 100 тис. населення, або ж міста, які перестали бути центрами воєводств.

Воєводство на відміну гмін та повітів не надає публічних послуг населенню територій, але регламентує стратегію їх розвитку. До його компетенції належать: розвиток та формування національної, громадянської та культурної свідомості населення; розвиток господарської активності; піднесення конкурентноздатності народного господарства воєводства; охорона довкілля та культурного середовища.

Відповідно до Конституції Республіки Польщі, всі органи місцевого управління повинні отримувати власні прибутки. До їх розряду належать усі прибутки місцевого управління, які не є часткою загальних або цільових дотацій з державного бюджету. Проте повіти та воєводства не отримали ніяких власних прибутків у вигляді податків, що суперечить Конституції та ідеї місцевого самоуправління. Однак напружене ставлення до децентралізації фінансових ресурсів не має ідейного підґрунтя, а пояснюється лише впевненістю в тому, що суспільно-економічна перебудова потребує сильного централізованого апарату, який би контролював та стримував суспільні витрати.

Німеччина – країна з розвинутою демократичною структурою та широким місцевим управлінням існує змішана система організації розподілу влад та побудови муніципальних інститутів. Законодавча база місцевого самоврядування Федеративної Республіки Німеччини ґрунтується на Конституції ФРН. Конституції німецьких земель та Хартія міст Німеччини³³.

Відповідно до ст. 28 Федеральної Конституції Німеччини [230] є “Конституційний устрій земель повинен відповідати основним принципам республіканської, демократичної та соціальної правової держави у дусі цього основного Закону. У землях, округах та общинах народ має мати представництво, утворене загальними, прямими, вільними, та таємними виборами. В общинах виборний представницький орган може бути замінений загальними общинними зборами”. Що стосується питань суто місцевого управління, то передусім необхідно зазначити, що значна автономія окремих земель визначається конкретними умовами впровадження самоуправління на їх територіях. Кожна із земель самостійно регулює компетенцію, обов’язки та форму контролю самоуправління, прилаштовуючи його до місцевих умов.

Варто наголосити, що система місцевого управління у ФРН дворівнева: перший рівень – общини або комуни, і другий рівень округи, автономні райони та міста.

Сукупність округу та автономних районів не належать до складу земель. Ці територіальні угруповання, здебільшого, відповідають за загальний перерозподіл ресурсів, збір податків, надання певних освітніх послуг, організацію місцевого соціального забезпечення тощо.

Общини та комуни створюються на рівні населених пунктів та задовольняють функції забезпечення життєдіяльності їх, громад.

³² Конституційне право зарубіжних країн: Навчальний посібник / В. О. Ріяка (керівник авт. кол.), В. С. Семенов, М. В. Цвік та ін.; за заг. ред. В. О. Ріяки. – К.: Юрінком Інтер, 2002. – С. 232.

³³ Харитончук М. В. Зарубіжні концепції і практика децентралізації державного управління [Текст]: автореф. дис. на здобуття наук. ступ. канд. політ. наук: спец. 23.00.04 / М. В. Харитончук. – К., 2000. – С. 13.

Історично склалося так, що в Німеччині на рівні общин діють п'ять форм побудови самоуправління: бургмістерський, магістратний, південно-німецький, північно-німецький та самоуправління нових федеральних земель.

Самоврядування ФРН має свої особливості, що випливають із його змішаного типу організації. Зазвичай, уряди земель зобов'язують певний тип самоуправління для кожної з общин, за якого в межах конкретного типу управління є досить велика можливість свободи дій, а саме: відповідальність за всі питання, що не належать до компетенції інших влад; право розпоряджатись своїми службами під власну відповідальність; право видавати постанови, що мають силу законів.

Систему місцевого управління у Франції становить³⁴ департамент, який очолює префект департаменту (аналог нашого голови обласної державної адміністрації). На департамент покладено виконання функцій державного управління. До компетенції департаменту на самоврядному рівні належать такі питання: формування, затвердження, виконання та контроль за виконанням бюджету департаменту; управління власністю департаменту; взаємодія з підприємствами та службами, що забезпечують потреби місцевого населення; організація та надання соціальної та медичної допомоги.

Департамент очолюють генеральна рада та голова (президент) генеральної ради.

Президент генеральної ради є вищою посадовою особою виконавчої влади департаменту, а також має частину повноважень, делегованих йому радою. Бюро та заступника президента генеральної ради вибирають із складу депутатів самої ради.

Комуна – це об'єднання громадян, що утворюють на певній території спільноту, яка очолюється власно вибраними владами, уповноваженими здійснювати компетенцію, доручену законами Французької Республіки. Найважливішими атрибутами комуни є територіальні межі та чисельність населення. Комуни створені в населених пунктах різної чисельності населення, хоча є певні статусні відмінності комун залежно від кількості мешканців.

До загальної компетенції комуни як самоврядного колективу належать: формування, затвердження та виконання основного та додаткового бюджету комуни; будівництво житла, утримання закладів соціальної сфери, планування територій та регулювання цивільного будівництва; забезпечення умов для прийнятної життєдіяльності

³⁴ Лісничий В. В. Політичні та адміністративні системи зарубіжних країн [Текст] / В. В. Лісничий. – Х.: Торнадо, 2001. – 352 с.

громадян комуни; управління громадським і приватним майном комуни.

Самоуправління комуни очолюють муніципальна рада та мер. Формування муніципальної ради відбувається шляхом виборів муніципальних радників терміном на 6 років. При формуванні рад відповідно до чисельності мешканців комун, застосовуються різні виборчі системи (пропорційна або мажоритарна). Водночас необхідно наголосити, що і кількість членів муніципальних рад також залежить від кількості мешканців і коливається від 9 до 69 членів.

Муніципальна рада формує постійні та тимчасові комісії та комітети, має свій регламент. Періодичність засідань ради – один раз на квартал. Мер та його заступники вибираються з числа муніципальних радників.

Мер має подвійну компетенцію – це власні повноваження і делеговані муніципальною радою, як її голові ради. Власні повноваження мера як керівника виконавчої влади комуни є: забезпечення поліцейських функцій (громадського порядку, загальної безпеки та санітарно-гігієнічних норм) на території комуни; безпосереднє керівництво персоналом комунальних служб; дозвільні дії, пов'язані з питаннями землекористування, забудови, виконання робіт відповідно до генпланів, затверджених муніципальною радою. З огляду на це, мер як голова муніципальної ради: здійснює представницькі функції: готує та виконує рішення муніципальної ради та надає їх для правового контролю префекту департаменту; здійснює фінансові повноваження та повноваження з управління та контролю за публічними закладами; може реалізовувати інші делеговані повноваження.

Повноваження мера як керівника виконавчої влади комуни є: забезпечення поліцейських функцій (громадського порядку, загальної безпеки та санітарно-гігієнічних норм) на території комуни; безпосереднє керівництво персоналом комунальних служб; дозвільні дії, пов'язані з питаннями землекористування, забудови, виконання робіт відповідно до генпланів, затверджених муніципальною радою.

У багатьох країнах Європейського Союзу тривалість процесу децентралізації державного управління становила майже п'ятнадцять років, децентралізація державних завдань шляхом розвитку системи місцевого управління упродовж декількох останніх років є пріоритетним організаційним завданням.

З отриманням незалежності, перед нашою державою постало багато реформаторських завдань: перебудова економіки та введення нових форм

власності, перетворення політичного устрою держави, що ґрунтується на демократичних принципах. Одним із головних у цьому перетворенні є процес децентралізації політичної системи, надання політичних та фінансових повноважень із центру на місцевий рівень. Головним досягненням нової політичної системи є надання повноважень місцевим органам влади. Місцеві рядові громадяни та їх політичні лідери повинні зрозуміти, що на сьогодні у них з'являються можливості брати участь у визначенні майбутнього своїх територіальних громад. Органи місцевого управління повинні мати новаторську роль у розбудові нової політичної системи.

Так, розглядаючи децентралізацію, порівняно із самоуправлінням, необхідно зауважити, що саме останнє є демократичним виявом. У разі, коли державний апарат не спроможний централізовано, управляти державою через свою слабкість починається процес децентралізації влади. З наведеного вище можна зробити висновок, що його суть полягає в делегуванні, передачі частини владних функцій на більш низькі рівні. Зазвичай процес децентралізації супроводжується подрібненням апарату управління та ростом його чисельності. Незважаючи на це, децентралізація не руйнує централізованої системи. У площині наукової проблеми – що обставину образно можна виразити словами: хто дав владу, той і має можливість у будь-який момент її забрати назад.

Територіальне самоуправління, можливе лише тоді, коли суб'єкт і об'єкт управління співпадають. Отже, із зазначеного можна зробити попередній висновок – хто здійснює самоврядування, той і має владу на його обмеження. Водночас, у цьому разі для здійснення реального управління – необхідний апарат. Такий апарат зовні схожий на відгалуження від державного апарату. З огляду на це, необхідно виявити декілька важливих принципових відмінностей: апарат самоврядування наділяється владою тими, ким цей апарат утворений; апарат загалом відповідальний за свої дії не перед начальством, а перед тими, хто наділив організацію владою над собою.

В організаційному аспекті це створює два потоки, але, порівняно з державним апаратом, зворотно-організованих: влада утворює потік, спрямований догори, а відповідальність – потік, спрямований донизу.

З огляду на це, доцільно зазначити, що процес формування самоуправління та процес децентралізації прямують у протилежних напрямках. Процес організації самоуправління об'єднує владу, інтегрує, послаблює пряме бездумне підпорядкування. Децентралізація посилює контроль і підпорядкування, дрібнить владу, роз'єднує, веде до розпаду. З огляду на це, видається очевидним, що процес децентралізації не може

привести до самоуправління, а лише до його імітації. Більше того, протилежний характер державного управління і місцевого управління – основа постійно існуючої конфліктної ситуації. У ній опоненти – органи державного управління вищого рівня й органи місцевого управління. Такий конфлікт може бути подоланий повністю лише тоді, якщо ліквідувати або те, або інше. За інших обставин – зіткнення між їхніми організаціями неминучі. Інша річ, як протікають ці зіткнення, як ці конфлікти вирішуються.

Відомий вітчизняний дослідник місцевого управління М. Корнієнко вказує на те, що децентралізація може мати різні форми прояву. Так, у Великобританії зовсім немає вертикалі державної виконавчої влади, а на місцях діють лише органи місцевого самоуправління. Вони здійснюють як самоврядні, так і делеговані функції місцевої державної адміністрації. Контроль за діяльністю місцевої влади здійснюється здебільшого опосередковано – через центральні міністерства, а також судові органи. У розвитку місцевого управління у Великобританії упродовж тривалого часу чітко виявляються дві тенденції. Перша тенденція проявляється у посиленні контролю з боку центрального уряду за діяльністю місцевих органів управління (контроль має економічну спрямованість). Друга тенденція стала децентралізація територіального управління. У такому разі рішення приймаються на самому низовому рівні, на якому тільки можлива їх, компетентна реалізація³⁵.

Водночас, в Італії й Франції, запроваджена урядова вертикаль, але її місцеві ланки не беруть на себе всіх функцій керівництва відповідними територіями, а здійснюють так звану опіку над органами місцевого самоврядування. Державна адміністрація здійснює контроль за діяльністю місцевих виборних органів, а також виконує інші функції загального державного значення. Проте, на відміну від країн з англосаксонською системою місцевого управління, в державах із французькою системою місцеві органи можуть брати участь у здійсненні влади на національному рівні. Так, у Франції муніципалітети беруть участь у виборах сенату. У розвинутих демократичних країнах різниця між двома вказаними моделями не має принципового значення. Можна навіть констатувати певне зближення між ними.

Адміністративна опіка – не найкращий показник демократії, проте вона не позбавляє місцеве самоврядування його самобутності, відчуття господаря на відповідній території.

³⁵ Корнієнко М. І. Муніципальне право України. Концептуальні та організаційно-правові питання [Текст]: навчальний посібник для студентів вищих навчальних закладів / М. І. Корнієнко; Академія правових наук України; НДІ приватного права і підприємництва. – К.: Алерта, 2005. – 143 с.

Місцеве управління в Німеччині вважається недержавним інститутом, хоча громади належать до адміністративної структури земель, але займають особливе місце, яке гарантується Конституцією. Адміністративне значення громад полягає в тому, що більшість управлінських процесів вирішується на місцевому рівні, все залежить від того, на якому рівні доцільно приймати рішення. Вищою контролюючою інстанцією є міністр внутрішніх справ. Державний нагляд за місцевим самоврядуванням повинен забезпечувати виконання громадою своїх завдань на благо суспільства. Одночасно він повинен обов'язково доброзичливо ставитись до громад, захищати їх права³⁶.

На відміну від розвинутих країн вітчизняне місцеве управління виникло не на суспільній ініціативі та засадах територіальної самоорганізації громадян, а було організоване та впроваджене у політичну систему суспільства державою. Досліджуючи будь-яку проблему вітчизняного місцевого управління, необхідно пам'ятати, що в історії розвитку українського державотворення, на відміну високорозвинутих країн, відбувалися певні алогічні розриви. Окрім того, Україна успадкувала від колишнього Радянського Союзу систему централізованого управління і дуже повільно здійснює окремі кроки на шляху децентралізації, внаслідок цього підвищується небезпека стримування виходу з економічної та політичної криз. З огляду на світовий досвід, можна впевнено стверджувати, що сила влади й міцність держави буде зростати в міру надання більших прав регіонам та врахування у централізованих рішеннях регіональних проблем.

В Україні історично склалася дворівнева система місцевого управління. Перший рівень – село, селище, місто; другий – район, область. Основним зосередженням управління на місцевому рівні є перший рівень, бо саме в сільську або міську раду передусім звертаються мешканці. Доцільно буде в Україні використовувати досвід розвинутих країн із подібним до України територіально-адміністративним поділом. Так, наприклад, у Швеції існує два рівні місцевих органів влади – лени (відповідають нашій області) та комуни (селище, місто.). Функції між двома рівнями детально розділені, хоч у деяких сферах, таких як управління комунікаціями, вони потребують спільних зусиль, як лени, так і комун.

Функції комун зводяться до безпосередньої роботи з населенням у соціальній, просвітницькій сферах, культурній, зайняття господарськими питаннями свого міста або селища. Лени, не

втручаючись до повсякденних проблем комун, вони слідкують за загальним розвитком та економічним становищем підлеглих територій.

Політична система на місцевому (регіональному) рівні є відображенням загальнонаціональної, із тією лише різницею, що вона контролює меншу територію. Відомий дослідник державного управління С. Саханенко, запропонував певну версію функцій представницьких та виконавчих органів місцевого управління. Виконавчі органи проводять підготовку проектів рішень, а представницькі органи вже приймають підготовлені рішення, і далі, передаючи їх виконавчим органам для подальшого втілення в життя та здійснюють контроль за їх виконанням. Тому в місцевому управлінні важливо налагодити механізм співробітництва різних гілок влади, щоб вони не заважали роботі одна одній. Для прикладу можна навести самоврядування в Баварії, яке за своєю схемою близьке українському. Муніципальна рада і бургомістр за такої моделі вибираються безпосередньо громадянами. Бургомістру відводиться важлива роль: він є головою муніципальної ради й одночасно здійснює управління. Муніципальна рада набирає завідувачів відділів, які підпорядковані бургомістру³⁷.

Аналізуючи та порівнюючи законодавство про місцеве управління окремих індустріально розвинутих європейських держав з українським, ми бачимо, що останнє мало враховує рівень політичної культури українського народу. В європейських державах законодавство про місцеве управління створювалось з огляду на реалії життя, а в Україні ще попереду тривалий шлях у цьому напрямку. Тому втілення в життя нормативно-правових актів про місцеве управління в Україні можливе тільки разом із реалізацією політичних і економічних реформ.

За останні роки в індустріально розвинутих країнах світу простежується зародження нового типу регіональної політики, яка зв'язує посилення національної й регіональної конкурентноздатності зі зменшенням просторових диспропорцій потенціалу розвитку. Конкурентоспроможність країни досягається тоді за рахунок впровадження нових інноваційних управлінських методів, технологій, створення комунікаційних мереж, підвищення освітнього й професійного рівнів трудових ресурсів тощо.

Однак не потрібно забувати, що умови, за яких ідеї регіоналізму поширюються у Західній Європі, принципово відмінні від тих, які ми маємо на теренах колишнього Радянського Союзу, зокрема і в Україні. Регіоналізм європейських держав не несе в собі загрози територіальної цілісності.

³⁷ Саханенко С. Є Територіальна організація влади в Україні [Текст] / С. Є. Саханенко. – Х.: Вид-во ХарРІ НАДУ Магістр, 2004. – С. 86 – 92.

³⁶ Пронин С. В. Государственное управление зарубежных стран [Текст] / С. В. Пронин, О. Е. Петрунина : Учебное пособие для студентов вузов / ред. Г. Г. Есакова. – М.: Аспект-Пресс, 2001. – С. 35 – 37.

За таких обставин зростає роль місцевого управління, громадських організацій, які захищають інтереси громад і регіонів, а також професійних структур, зокрема, агентств регіонального розвитку, покликаних сприяти регіональним ініціативам, і які мають бути поза впливом як політичних інтересів, так й інтересів окремих органів влади.

У більшості західноєвропейських країн, окрім визначених законодавством і помітно розширених функцій низових органів влади, дедалі вагомішу роль відіграють їхні зв'язки і спільна діяльність з чисельними неформальними суспільними організаціями, об'єднаннями громадян³⁸.

Отже, як засвідчує світовий досвід і реальні вітчизняного практично-політичного та нормативно-правового забезпечення місцевого управління, модель останнього в Україні лише формується.

Головною метою реформи публічної адміністрації має стати забезпечення становлення України як правової європейської держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності та демократії. Влада має бути відкритою і зорієнтованою щодо потреб і запитів громадянина, бути йому підконтрольною та підзвітною.

Відповідно до проекту "Концепції реформування публічної адміністрації"³⁹, існуюча виконавча влада в Україні повинна бути наділена спроможністю ініціювати та впроваджувати реформи, помірною централізацією, відкритістю до суспільства, зниженням рівня корупції. Основними причинами донедавна існуючого стану речей залишаються: незавершеність трансформації Кабінету Міністрів у політичний орган; неефективна організація діяльності міністерств; нераціональна система органів виконавчої влади на центральному рівні; неефективна організація виконавчої влади на рівні району та області: неналежний рівень підпорядкування місцевих державних адміністрацій Уряду; діяльність голів місцевих державних адміністрацій часто спрямовується на реалізацію регіональних або партійних інтересів, а не державної політики; високий рівень централізації влади; неефективне місцеве самоврядування та нераціональний адміністративно-територіальний устрій: фінансова неспроможність базової ланки місцевого самоврядування; відсутність повноцінного самоврядування на рівні району; диспропорції у розвитку районів та

³⁸ Чиркин В.Е. Организационные формы местного самоуправления: Россия и зарубежный опыт / В. Е. Чиркин // Журнал российского права [Текст]. – 1997. – № 8. – С. 96 – 10.

³⁹ Проект Концепції реформування публічної адміністрації України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.cpp.netagency.com.ua>.

регіонів, та обсягу і якості надаваних послуг внаслідок незбалансованості розмірів та чисельності населення районів; неефективна система державної та муніципальної служби: нерозуміння державними та муніципальними службовцями свого суспільного призначення – служіння суспільству; неналежний рівень кваліфікації службовців через значну плінність кадрів та неналежний рівень підготовки персоналу тощо та ін.

Усе це переконливо засвідчує необхідність реформування публічної адміністрації в Україні та вказує напрямки цієї реформи.

Основа реформи публічної адміністрації повинна ґрунтуватися на засадах організації та діяльності публічної адміністрації правових демократичних країн, зокрема, принципах верховенства права, законності, відкритості, пропорційності, підконтрольності, відповідальності.

Пропонується модернізувати історично сформовану в Україні трірівневу систему адміністративно-територіальних одиниць: перший – регіон (АРК, області, "міста-регіон" (із кількістю жителів понад 750000 осіб); другий – район, місто-район; третій рівень – громада (із населенням понад 4 тис. осіб).

Необхідно законодавчо закріпити диференціацію громад щодо права на реалізацію різних моделей органів місцевого самоврядування, зважаючи на чисельність населення: 1. Громада з чисельністю населення до 5000 осіб обирає раду з 15 депутатів за мажоритарною системою відносної більшості у єдиному багатомандатному виборчому окрузі. Голова громади, він же спікер ради та керівник виконавчого органу ради – обирається виборцями. У населених пунктах, що належать до складу громади, можуть створюватись органи самоорганізації населення та обиратися сільський голова, який наділяється частиною повноважень виконавчих органів ради громади. 2. Громада з чисельністю населення від 5000 до 50000 осіб обирає раду (15 – 25) депутатів в одномандатних виборчих округах на підставі відносної більшості голосів. Голова громади, він же голова ради та керівник виконавчого органу ради, обирається виборцями. Виконавчий орган ради є колегіальним. 3. Громада з чисельністю населення понад 50000 осіб обирає раду (50 – 100). Рада обирається за списками політичних партій та блоків на пропорційній основі. Голова ради обирається радою і за посадою є головою громади. Відповідно до ухваленого радою міського статуту, визначається система виконавчих органів.

Демократизація політичної системи України неможлива без реформування й посилення інституту місцевого самоврядування. Вона повинна спрямовуватися на: поступове розширення повноважень місцевих громад щодо вирішення питань своєї життєдіяльності; чітке розмежування повноважень між місцевими органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, а також фінансово-економічне забезпечення цих повноважень; зміну системи загальнодержавних податків і зборів шляхом перерозподілу часток загальнодержавних податків, а також зборів, які закріплюються за місцевими бюджетами на рівні області, району та громади у спосіб, який би гарантував фінансове забезпечення повноважень, суттєве обмеження пільг і сплати загальнодержавних податків і зборів; внесення змін до місцевих податків і зборів шляхом скасування таких, які не забезпечують достатнього обсягу доходів і мають недостатню податкову базу, переведення загальнодержавних податків і зборів у місцеві та закріплення їх за бюджетами громад, вдосконалення системи адміністрування податків та запровадження економічних стимулів.

З цією метою необхідно ухвалити зміни законів про місцеве самоврядування громад, районів, областей, про місцеві державні адміністрації, внесення змін до бюджетного та податкового кодексу.

Актуальним для України на сьогодні залишається питання упорядкування системи адміністративно-територіального устрою, від чого значною мірою залежить право й можливість територіальних громад вирішувати питання місцевого значення.

Висновки до розділу 3

1. На думку більшості науковців, унітарна централізована держава повною мірою реалізує загальнодержавний інтерес – забезпечує цілісність і неподільність державної території. Але, “удержавлюючи” місцеве життя, підпорядковуючи державним структурам органи місцевого самоврядування, що було характерним для тоталітарного режиму, вона не може гармонізувати регіональні й місцеві інтереси. А це призведе до зростання протиріч, напруги, нестабільності і врешті-решт, ослабить державу загалом. Найбільш оптимальною, для України є унітарна децентралізована форма державного устрою.

2. Розмежування повноважень центральних і регіональних органів державної влади, розвиток України як унітарної децентралізованої держави забезпечить реалізацію єдиної державної політики при

одночасному врахуванні особливих інтересів регіонів на основі значного розширення їх, повноважень в економічній, соціальній, культурно-духовній та інших сферах, дозволить створити правові, владні, фінансово-економічні можливості всебічного розвитку всіх регіонів.

3. Ознаки, що відрізняють місцеве управління від державного управління, здебільшого зводяться до того, що: у системі органів місцевого самоврядування відсутні чітка ієрархія і субординація у відносинах; функціонування не від імені держави – її діяльність більш орієнтована на врахування особливостей територіального розвитку, групових, корпоративних місцевих потреб та інтересів; наближеність до населення, порівняно з органами державної влади регіонального рівня; менша заполітизованість її функцій; матеріально-фінансову основу становлять місцевий бюджет і муніципальна власність.

4. Під час реформи системи територіального управління в Україні має відбутися кардинальний перерозподіл повноважень між центральними та місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на користь останніх з метою наближення надання державних та громадських послуг безпосередньо до їх споживачів, а також розвантаження центральних органів виконавчої влади від невластивих для них функцій оперативного господарського та соціального управління й створення умов для проведення більш ефективної політики у вирішенні питань загальнодержавного значення, здійснення цілеспрямованої стратегії соціально-економічного розвитку країни, яка б забезпечила конкурентні переваги нашої держави у міжнародному співтоваристві.

5. Досвід цивілізованих країн засвідчив, що органи місцевого самоврядування не повинні бути фіктивними, адже інакше вони не зможуть вирішувати навіть ті питання, які найбільш ефективно можуть вирішуватися саме на їхньому рівні.

6. Реформа публічної адміністрації має базуватися на засадах, на яких ґрунтується організація та діяльність публічної адміністрації правових демократичних країн, зокрема, принципи верховенства права, законності, відкритості, пропорційності, підконтрольності, відповідальності.

7. Регіональна політика повинна формуватися як комплекс економічних, соціальних, науково-технічних, демографічних, гуманітарних та національних процесів, які відбуваються в регіоні.

Здійснене дослідження дало підставу сформулювати такі загальні висновки:

1. Місцеве управління є комплексним, багатоаспектним явищем, невід'ємним елементом громадянського суспільства, що має низку спільних з державою ознак і виконує відповідні державні функції, одночасно поєднуючи суспільний і державний аспекти.

2. Функціонування “повноцінного” управління на місцевому рівні в умовах побудови демократичної правової Української держави наділене особливою роллю, оскільки сприяє налагодженню конструктивних взаємовідносин між регіонами і центром.

3. Відсутня єдина загальноприйнята точка зору щодо трактування поняття “місцеве управління”. Так, у сучасній вітчизняній науці з державного управління простежуються, щонайменше, три фундаментальні позиції щодо бачення такої проблеми: представники першої позиції (А. Васильєв, А. Манжула) схильні ототожнювати місцеве управління з державним управлінням на місцях (місцевими органами виконавчої влади); другої – (В. Кампо, М. Корнієнко) – розглядають місцеве управління винятково як діяльність органів місцевого самоврядування; третьої – (В. Погорілко, А. Крусян, О. Д. Лазор, О. Яцунська) вважають, що місцеве управління необхідно розглядати в аспекті діяльності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування як одного цілого. Комплексне вивчення цього питання переконує, що все ж більш виправданою є третя позиція. Доцільно наголосити, що правильним є не протиставлення місцевого самоврядування місцевому управлінню, а розгляд їх у контексті відношення “частина – ціле”.

4. Місцеве управління є одним із найважливіших наукових понять у державному управлінні, яке охоплює всі аспекти управління місцевими справами.

5. Формування місцевого управління в Україні є безперервним процесом, тому розгляд будь-якого з історичних етапів відокремлено призводить до неповноти розуміння цього досить складного історико-політичного явища, його елементів та функцій, системи загалом.

6. Органи управління на місцевому рівні активно використовувалися російським та австро-угорським урядами для обмеження елементів національного самоврядування і впровадження загальноімперських механізмів управління на українських землях.

7. Органи місцевого управління є реально діючим інструментом узгодження інтересів населення певної території, державних і приватних структур. Водночас завдання і цілі державного управління активно впливають на внутрішню структуру системи органів місцевого управління територіями.

8. Важливим аспектом вивчення управлінської діяльності місцевих державних адміністрацій є чітке розмежування їх повноважень і повноважень органів місцевого самоврядування та відстеження типу взаємовідносин між ними. У цьому контексті сформульовано, систематизовано і подано в концентрованій формі ознаки, що об'єднують і відрізняють місцеве самоврядування від державного управління на місцях.

9. Щодо подальшого вдосконалення законодавчого забезпечення діяльності органів управління на місцевому рівні необхідно:

- здійснити перерозподіл повноважень між центральними та місцевими органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування на користь останніх із метою наближення державних та громадських послуг безпосередньо до їх споживачів;

- з метою оптимального регулювання сфери розподілу компетенції між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування: а) систематизувати вітчизняне законодавство у цій сфері та узгодити відповідні закони; б) затвердити перелік державних повноважень, що делегуються органам місцевого самоврядування і навпаки; в) збалансувати й конкретизувати обсяги повноважень з метою усунення протистояння і конкуренції всередині системи місцевого самоврядування; г) за наявності значної кількості структурних підрозділів у системі органів місцевої виконавчої влади необхідно врегулювати узгодження функцій та взаємодії між ними;

- для зміцнення авторитету і підвищення ефективності роботи місцевих державних адміністрацій на рівні району зробити посади їх голів виборними;

- з метою оптимізації правової основи управління на місцевому рівні в Україні потрібно розробити окремі закони: про управління місцевими справами; про сільські, селищні, міські ради як органи базового рівня самоврядування; про районні та обласні ради як органи регіонального самоврядування;

- реформування системи управління на місцевому рівні має здійснювати у рамках адміністративної та територіальної реформ;

– сформувати таку концепцію державної регіональної політики, втілення якої в життя допоможе збалансувати тенденції централізаційні та децентралізаційні.

Подальші дослідження з цих питань мають здійснюватися за напрямками розвитку й застосування одержаних результатів і висновків щодо вдосконалення існуючої моделі територіальної організації влади в Україні та формування системи місцевого самоврядування на регіональному рівні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ ТА ЛІТЕРАТУРИ

1. Конституція України [Текст]. – К.: Комітетом виборців України, 1996. – 42 с.
2. Кодекс адміністративного судочинства України // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35 – 37. [Електронний ресурс]. – Режим доступу до журналу: http://lib.rada.gov.ua/DocDescription?doc_id=3646.
3. Кодекс законів про працю України // Відомості Верховної Ради України. – 1971. – № 50. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=322-08>.
4. Кодекс України про адміністративні правопорушення. // Відомості Верховної Ради України. – 1984. – № 51. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=80731-10>.
5. Конституція УРСР (1919 року) [Текст]. – Х., 1920. – 15 с.
6. Конституція УРСР (1929 року) [Текст]. – Х., 1931. – 32 с.
7. Конституція Української Радянської Соціалістичної Республіки [Текст]. – К.: Вид-во ЦВК, 1938. – 45 с.
8. Конституція УРСР: Прийнята 1978 р. [Текст]. – К.: Політвидав України, 1984. – 59 с.
9. Кримінальний кодекс України // Відомості Верховної Ради України [Текст]. – 2001. – № 25/26.
10. Кримінально-процесуальний кодекс України // Відомості Верховної Ради України [Текст]. – 1961. – № 2.
11. Про адміністративно-територіальний устрій України: Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
12. Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів: Закон України. – (Із змінами, внесеними згідно з Кодексом № 2747-IV від 06.07.2005 р.; Законом № 3253-IV від 21.12.2005р.; Законом № 3368-IV від 19.01.2006р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
13. Про вибори депутатів і голів сільських, селищних, районних, міських, районних у містах, обласних рад: Закон України // Відомості Верховної Ради України [Текст]. – 1994. – № 8.
14. Про вибори народних депутатів України: Закон України // Відомості Верховної Ради України [Текст]. – 2005. – № 38/39.
15. Про делегування окремих повноважень обласної ради обласній державній адміністрації: Рішення сесії Кіровоградської обласної ради № 102 від 14.11.1997 р.

16. Про державну виконавчу службу: Закон України // Відомості Верховної Ради України [Текст]. – 1993. – № 52.

17. Про державну службу: Закон України // Відомості Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3723-12>.

18. Про загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства в СРСР: Закон СРСР // Відомості з'їзду народних депутатів СРСР [Текст]. – 1990. – № 16.

19. Про затвердження персонального складу виконавчого комітету Вінницької міської ради: Рішення Вінницької міської ради № 27 від 31.03.2003.

20. Про затвердження персонального складу виконавчого комітету Криворізької міської ради: Рішення Криворізької міської ради № 3 від 05.04.2002 р.

21. Про затвердження персонального складу виконавчого комітету Рівненської міської ради: Рішення Рівненської міської ради № 8 від 26.04.2002 р.

22. Про затвердження Регламенту Алчевської міської ради: Рішення Алчевської міської ради № 17/21 від 27.11.2003 р.

23. Про затвердження Регламенту Миколаївської міської ради: Рішенням міської ради № 2/1 від 07.06.2002 р.

24. Про затвердження Регламенту Олександрійської міської ради 5 скликання: Рішення Олександрійської міської ради від 05.05.2006 р.

25. Про затвердження Регламенту Хмельницької міської ради: Рішення міської ради від 15.05.2002 р. № 6.

26. Про затвердження Типового регламенту місцевої державної адміністрації: Постанова Кабінету Міністрів України № 335 від 13.03.2002 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua>.

27. Про звернення громадян: Закон України // Відомості Верховної Ради України [Текст]. – 1996. – № 47.

28. Про Координаційну раду з питань місцевого самоврядування: Указ Президента України // Місцеве самоврядування [Текст]. – 1997. – № 3/4(5).

29. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України // Відомості Верховної Ради України [Текст]. – 2007. – № 5.

30. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України // Відомості Верховної Ради України [Текст]. – 1997. – № 24.

31. Про місцеві державні адміністрації: Закон України // Відомості Верховної Ради України [Текст]. – 1999. – № 20/21.

32. Про місцеві Ради народних депутатів і місцеве самоврядування: Закон Української РСР // Відомості Верховної Ради Української РСР [Текст]. – 1991. – № 2.

33. Про місцеві ради народних депутатів та місцеве й регіональне самоврядування: Закон України // Відомості Верховної Ради України [Текст]. – 1992. – № 28.

34. Про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні: Конституційний договір між Верховною Радою України та Президентом України // Місцеве та регіональне самоврядування України [Текст]. – 1995. – Вип. 1/2 (10/11).

35. Про персональний склад виконавчого комітету Хмельницької міської ради: Рішення Хмельницької міської ради № 4 від 15.04.2002 р.

36. Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації: Закон України // Відомості Верховної Ради України [Текст]. – 1997. – № 49.

37. Про Представника Президента України: Закон України // Відомості Верховної Ради України [Текст]. – 1992. – № 23.

38. Про примірне положення про голів і президії місцевих рад народних депутатів: Постанова Президії Верховної Ради СРСР від 20.10.1989 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.

39. Про Примірний перелік структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій різного рівня та їх апарату: Постанова Кабінету Міністрів України № 733 від 27.05.2000 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua>.

40. Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні: Закон України // Відомості Верховної Ради України [Текст]. – 2004. – № 15.

41. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України. – (із змінами від 20.12.2005 р. № 3251-IV) – // Відомості Верховної Ради України [Текст]. – 2006. – № 14.

42. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України № 2493-III від 07.06.2001 р. // Відомості Верховної Ради України [Текст]. – 2001. – № 33.

43. Про статус депутатів місцевих рад: Закон України № 93-IV від 11.07.2002 р. // Відомості Верховної Ради України [Текст]. – 2002. – № 40.

44. Про столицю України місто-герой Київ: Закон України // Відомості Верховної Ради України [Текст]. – 1999. – № 11.

45. Про Типовий регламент місцевої державної адміністрації: Постанова Кабінету Міністрів України № 2263 від 11.12.1999 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua>.

46. Про умови оплати праці членів виборчих комісій: Постанова Кабінету Міністрів України № 966 від 28.07.2004 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua>
47. Про упорядкування структури місцевих державних адміністрацій: Постанова Кабінету Міністрів України № 821 від 18.05.2000 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua>.
48. Про формування місцевих органів влади і самоврядування: Закон України // Відомості Верховної Ради України [Текст]. – 1994. – № 22.
49. Проект Концепції реформування публічної адміністрації України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.cpr.netagency.com.ua>.
50. Регламент Івано-Франківської обласної ради // Вісник. Офіційне видання Івано-Франківської обласної ради. – 1998. – № 3.
51. Про положення про президію Івано-Франківської обласної ради: Рішення Івано-Франківської обласної ради // Вісник. Офіційне видання Івано-Франківської обласної ради. – 1998. – № 2 – С. 52 – 53.
52. Розпорядження голови Кіровоградської обласної державної адміністрації № 268 від 09.09.2002 р.
53. Розпорядження голови Харківської обласної державної адміністрації № 810 від 29.09.2000 р.
54. Розпорядженням голови Вінницької обласної державної адміністрації № 20 від 18.01.2000 р.
55. Абрамов В. Ф. Местное самоуправление: идея и опыт / В. Ф. Абрамов // Социс [Текст]. – 1997. – №1. – С. 120 – 125.
56. Авер'янов В. Б. Місцеві державні адміністрації В. Б. Авер'янов // Державне управління в Україні [Текст] : навчальний посібник / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К.: Вид-во СОМІ, 2000. – 90 с.
57. Аристотель. Политика. Сочинения: в 4 т. Т. 4 [Текст] / Аристотель. – М.: Мысль, 1983. – 830 с.
58. Атаманчук Г. В. Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика [Текст] / Г. Атаманчук; Российская академия государственной службы при Президенте Рос. Федерации. – М.: Изд-во РАГС, 2002. – 266 с.
59. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления [Текст] : курс лекций / Г. В. Атаманчук. – 2-е изд., доп. – М.: Омега-Л, 2004. – 573 с.
60. Бабаєв В. М. Управління міським господарством: теоретичні та прикладні аспекти [Текст] / В. М. Бабаєв ; Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. – Х.: Магістр, 2004. – 202 с.
61. Баймуратов М. О. Актуальні проблеми виконання Законів України “Про місцеве самоврядування в Україні” та “Про місцеві державні адміністрації” [Текст] / М. О. Баймуратов, М. М. Клепацький, В. М. Князев, та ін. ; за ред. В. В. Кравченка. – К.: Атіка, 2003. – 287 с.
62. Бакуменко В. Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики [Текст] / В. Д. Бакуменко ; ред. кол.: В. М. Князев та ін.; Українська Академія державного управління при Президентові України. – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – 324 с.
63. Батанов О. Функції територіальних громад як суб'єктів місцевого самоврядування в Україні [Текст] : автореф. дис. на здобуття наук. ступ. канд. юрид. наук : спец. 12.00.02. / О. Батанов. – К., 2000. – 20 с.
64. Батанов О. В. Територіальна громада – основа місцевого самоврядування в Україні [Текст] / О. В. Батанов. – К.: Інститут держави і права ім. В. М. Корещького НАНУ, 2001. – 260 с.
65. Батанов О. В. Муніципальне право зарубіжних країн [Текст] : навчальний посібник / О. В. Батанов, В. М. Кампо; Академія муніципального управління. – К.: Знання України, 2005. – Ч. 1. – 147 с.
66. Бахрах Д. Н. Административное право [Текст]: учебник / Д. Н. Бахрах. – М.: БЕК, 1996. – 355 с.
67. Бачило И. Л. Функции органов управления: правовые проблемы оформления и реализации [Текст] / И. Л. Бачило. – М.: Юридическая литература, 1976. – 197 с.
68. Безсмертний Р. Влада громади: дійсність чи перспектива? / Р. Безсмертний // Місцеве самоврядування [Текст]. – 1996. – №1. – С. 10 – 12.
69. Безуглов А. А. Конституционное право России: в 3 т. Т. 1. [Текст] / А. А. Безуглов, С. А. Солдатов. – М.: Профобразование. – 2001. – 799 с.
70. Бельский К. С. О функциях исполнительной власти / О. С. Бельский // Государство и право [Текст]. – 1997. – №3. – С. 14 – 21.
71. Битяк Ю. П. Адміністративне право України [Текст] / Ю. П. Битяк, В. В. Богуцький, В. М. Гарашук та ін. – Х.: Право, 2001. – 528 с.
72. Біленчук П. Д. Місцеве самоврядування в Україні (муніципальне право) [Текст] : навчальний посібник / П. Д. Біленчук, В. В. Кравченко, М. В. Підмогильний. – К.: Атіка, 2000. – 304 с.
73. Білоус А. Політико-правові системи: світ і Україна [Текст] / А. Білоус. – К.: АМУПП, 1997. – 198 с.

74. Болдирев С. В. Організаційно-правові питання місцевого самоврядування в Україні [Текст] : автореф. дис. на здобуття канд. юридичних наук / С. В. Болдирев. – Х., 2003. – 20 с.

75. Большой юридический словарь [Текст]. – М.: ИНФРА, 1998. – 789 с.

76. Борденюк В. Деякі аспекти співвідношення місцевого самоврядування, держави і громадянського суспільства в Україні / В. Борденюк // Право України [Текст]. – 2001. – №12. – С. 24 – 27.

77. Буклет Р. Комунальні рівні в Баварії: комунальний устрій та вибори / Р. Буклет // Місцеве та регіональне самоврядування України [Текст]. – 1994. – № 4(9). – С. 74 – 80.

78. Васильев В. И. Местное самоуправление: учебное и научно-практическое пособие [Текст] / В. И. Васильев ; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. – М., 1999. – 452 с.

79. Винниченко В. Відродження нації: (Історія української революції): в 4 ч. [Текст] / В. Винниченко. – Київ: Відень, 1920. – Ч. 1. – 348 с., ; Ч. 2. – 535 с.

80. Волинець В. Від політичних пристрастей до політичних дій: міське самоврядування в Україні / В. Волинець // Віче [Текст]. – 1994. – № 2. – С. 15 – 22.

81. Волошинський Б. Міське самоврядування: здатність до територіальних самоорганізацій / Б. Волошинський // Віче [Текст]. – 1995. – № 10. – С. 26 – 31.

82. Воронов М. П. Законодавство України про міське самоврядування та компетенцію його органів [Текст] / М. П. Воронов. – Х.: Факт, 2000. – 400 с.

83. Всесвітня декларація про міське самоврядування // Міське самоврядування [Текст]. – 1997. – № 1/2. – С. 95 – 97.

84. Герасименко Г. А. Земское самоуправление в России [Текст] / Г. А. Герасименко. – М.: Наука, 1990. – 262 с.

85. Гизевиус В. Политика местного самоуправления в ФРГ [Текст] / В. Гизевиус ; пер. с нем. Б. Воронова. – Бонн: Фонд Фридриха Эберта, 1995. – 143 с.

86. Голікова Т. Методологічні засади розмежування функцій державного управління і місцевого самоврядування / Т. Голікова // Економіка України [Текст]. – 1996. – №4. – С. 48 – 52.

87. Горбачов В. Міське самоврядування в Україні (за реформою 1870 р.) / В. Горбачов [Текст]. – Х., 1995. – С. 132 – 148.

88. Горобець В. Політичний устрій українських земель другої половини XVII–XVIII ст.: Гетьманщина, Запоріжжя, Слобожанщина,

Правобережна Україна / В. Горобець [Текст]. – К.: НАН України, Інститут історії України, 2000. – 96 с.

89. Гошко Т. Нариси з історії магдебурзького права в Україні XIV – початку XVII ст. / Т. Гошко [Текст]. – Львів, 2002. – С. 139 – 155.

90. Григор'єв В. А. Становлення публічної самоврядної (муніципальної) влади в Україні [Текст] : автореф. дис. на здобуття канд. юрид. наук: спец. 12.00.13. / В. А. Григор'єв. – Одеса, 2002. – 20 с.

91. Грицяк І. А. Правові та організаційні проблеми реалізації повноважень органів місцевого самоврядування [Текст] : автореф. дис. на здобуття канд. юрид. наук: 12.00.02. / І. А. Грицяк; АН України. Інститут держави і права ім. В. М. Корещького. – К., 1993. – 20 с.

92. Грушевський М. З політичного життя старої України [Текст] / М. Грушевський. – К., 1918. – 175 с.

93. Грушевський М. Ілюстрована історія України [Текст] / М. Грушевський. – К.: Наукова думка, 1992. – 543 с.

94. Грушевський М. Історія України-Руси: в 11 т. [Текст] / М. Грушевський. – К.: Наукова думка, 1991. – Т. 1. – 379 с.; Т. 2. – 633 с.

95. Грушевський М. Хто такі українці і чого вони хочуть? [Текст] / М. Грушевський. – К.: Знання, 1991. – 240 с.

96. Державне будівництво і міське самоврядування [Текст] / за ред. С. Г. Серьогіної. – Х.: Право, 2005. – 256 с.

97. Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади [Текст]: навчальний посібник / за заг. ред. Н. Р. Нижник, В. М. Олуйка; Хмельницький інститут регіонального управління та права. – Львів: Національний університет “Львівська Політехніка”, 2002. – 351 с.

98. Державне управління в Україні: організаційно-правові засади [Текст]: навчальний посібник / Н. Р. Нижник, С. Д. Дубенко, В. І. Мельниченко та ін.; за ред. Н. Р. Нижник; Українська Академія державного управління при Президенті України. – К., 2002. – 163 с.

99. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація [Текст] / В. Б. Авер'янов, В. В. Андреев, О. Ф. Андрійко та ін.; відп. ред. Н. Р. Нижник; Українська академія державного управління при Президенті України. – К., 1997. – 487 с.

100. Державне управління і менеджмент: навчальний посібник для студентів вищих навчальних закладів [Текст] / Г. С. Одінцева, Г. І. Мостовий, О. Ю. Амосов та ін.; за заг. ред. Г. С. Одінцової; Харківський регіональний інститут Українська академія державного управління при Президенті України. – Х., 2002. – 491 с.

101. Державне управління та державна служба [Текст]: навчальний посібник / В. М. Баришніков, Ю. М. Маршавін,

М. В. Туленков, В. О. Храмов; Інститут підготовки кадрів державної служби зайнятості України. – К., 2003. – 322 с.

102. Державне управління та місцеве самоврядування в Україні [Текст]: словник термінів нормативно-правових актів / авт.-упоряд. Є. І. Бородин. – Дніпропетровськ: Герда, 2004. – 649 с.

103. Державне управління, державна служба і місцеве самоврядування [Текст]: монографія / за заг. ред. проф. О. Ю. Оболенського. – Хмельницький: Поділля, 1999. – 331 с.

104. Державне управління [Текст]: навчальний посібник / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Расіна, Л. Ю. Гордієнко; за ред. А. Мельник. – К.: Знання-Прес, 2003. – 343 с.

105. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики [Текст] / В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, Ю. П. Битяк та ін.; за заг. ред. В. Б. Авер'янова; НАН України. Інститут держави і права ім. В. М. Корецького. – К.: Факт, 2003. – 82 с.

106. Державне управління [Текст]: словник-довідник / уклад.: В. Д. Бакуменко та ін.; за заг. ред. В. М. Князева, В. Д. Бакуменка; Українська академія державного управління при Президенті України. Інститут проблем державного управління та місцевого самоврядування. – К., 2002. – 226 с.

107. Державне управління: теорія і практика [Текст] / заг. ред. проф. В. Б. Авер'янова. – К.: Юрінком Інтер, 1998. – 431 с.

108. Децентрализация: эксперименты и реформы [Текст] / под ред. Т. Хорвата. – Будапешт: Институт открытого общества, 2000. – 484 с.

109. Дорошенко Д. Нарис історії України / Д. Дорошенко [Текст]: у 2 т. – К.: Глобус, 1992. – Т. 1. – 232 с.; Т. 2. – 351 с.

110. Драгоманов М. Передне слово (до “Громади”, 1878) / М. Драгоманов // Вибране [Текст]. – К., 1991. – С. 276 – 326.

111. Дробот І. О. Гарантування місцевого самоврядування: теоретико-методологічний аспект [Текст]: монографія / І. О. Дробот. – Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2006. – 252 с.

112. Дробуш І. В. Функції органів місцевого самоврядування в Україні [Текст] / І. В. Дробуш, М. І. Долішній. – К.: НАНУ, 2003. – 244 с.

113. Друзук С. Громада – велика сила. Та можливості обмежені / С. Друзук // Віче [Текст]. – 1998. – №5. – С. 41 – 46.

114. Ерошкин Н. П. История государственных учреждений России до Великой Октябрьской социалистической революции [Текст]: Краткий конспект лекционного курса и методические указания для студентов заочного факультета / Н. П. Ерошкин. – М., 1957. – Вып.3: Государственные учреждения России в дореформенный период (1801 – 1861гг.). – 76 с.

115. Європейська Хартія про місцеве самоврядування // Місцеве та регіональне самоврядування України [Текст]. – 1994. – №1/2. – С. 70 – 77.

116. Жовнірчик Я. Ф. Проблеми формування дієздатних і самодостатніх територіальних громад / Я. Ф. Жовнірчик // Управління сучасним містом [Текст]. – 2004. – №2(16). – С. 97 – 102.

117. Жовнірчик Я. Ф. Територіальна громада як суб'єкт місцевого самоврядування / Я. Ф. Жовнірчик // Актуальні теоретико-методологічні та організаційно-правові проблеми державного управління [Текст]: матеріали науково-практичної конференції за міжнародною участю НАДУ: у 2 т. Т. 2. – К., 2004. – С. 85 – 86.

118. Журавський В. С. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні [Текст]: навчальний посібник / В. С. Журавський, В. О. Сergyгін, О. Н. Ярмаш. – К.: Ін Юре, 2003. – 672 с.

119. Закон про місцеве самоврядування в Україні: науково-практичний коментар / В. І. Борденюк, Г. В. Виноградова та ін.; ред. кол. В. Ф. Опришко (голова) та ін.; Інститут законодавства Верховної Ради України. – К., 1999. – 397 с.

120. Іванов В. М. Історія держави і права України [Текст] / В. М. Іванов; гол. ред. Н. М. Гайдук. – К.: Атіка, 2003. – 416 с.

121. Історико-правові аспекти становлення і розвитку місцевого самоврядування (світовий та український досвід) [Текст] / С. М. Крючков, А. М. Зеленський, П. І. Удовенко та ін. – К.: Довіра; Сонтел, 1998. – 193 с.

122. Історія Львова [Текст]: у 3 т. Т. 2 : 1772 – 1918. – Львів : Центр Європи, 2007. – 559 с.

123. Історія Української РСР: у 2 т. Т. 1. / ред. кол. О. К. Касименко (голов. ред.) та ін. – К.: Вид-во АН УРСР, 1953. – 783 с.

124. Кампо В. Дві системи місцевої влади: взаємодія, а не протистояння! / В. Кампо // Місцеве самоврядування [Текст]. – 1998. – № 1/2(9). – січ.-лют. – С. 35 – 38.

125. Кизеветтер А. А. На рубеже двух столетий. Воспоминания [Текст] / А. А. Кизеветтер (1881–1914гг.). – М., 1997. – 395 с.

126. Кнейшер Ф. Л. Организация местного самоуправления в Баварии. (Основные структуры, особенности, недостатки) / Ф. Л. Кнейшер // Государство и право [Текст]. – 1995. – № 4. – С. 107 – 121.

127. Коваленко А. Місцеве самоврядування: природа, ознаки, межі / А. Коваленко // Право України [Текст]. – 1997. – № 2. – С. 3 – 4.

128. Коваленко А. А. Теорія і практика місцевого самоврядування в Україні [Текст]: монографія / А. А. Коваленко. – К., 2002. – 464 с.

129. Когут З. Російський централізм і українська автономія: Ліквідація Гетьманщини (1760 – 1830) [Текст] / З. Когут. – К.: Основи, 1996. – 317 с.
130. Конституционное право зарубежных стран [Текст]: в 4 т. Т. 2. / отв. ред. Б. А. Страшук. – М.: БЕК, 1996. – 758 с.
131. Конституционное право России [Текст]: учебник / отв. ред. А. Е. Козлов. – М.: БЕК, 1996. – 684 с.
132. Конституційне право зарубіжних країн: Навчальний посібник / В. О. Ріяка (керівник авт. кол.), В. С. Семенов, М. В. Цвік та ін.: за заг. ред. В. О. Ріяки. – К.: Юрінком Інтер, 2002. – 512 с.
133. Конституція України [Текст]: науково-практичний коментар / В. Б. Авер'янов, О. В. Баталов, Ю. В. Баулін та ін.; ред. кол. В. Я. Тацій, Ю. П. Битяк та ін. – Х.: Право, 2003. – 805 с.
134. Корнієнко М. І. Муніципальне право України. Концептуальні та організаційно-правові питання [Текст]: навчальний посібник для студентів вищих навчальних закладів / М. І. Корнієнко; Академія правових наук України; НДІ приватного права і підприємництва. – К.: Алерта, 2005. – 143 с.
135. Кравченко В. Розмежування повноважень – за чіткими критеріями / В. Кравченко // Місцеве самоврядування [Текст]. – 1997 – № 3/4(5). – С. 42 – 43.
136. Кравченко В. Фінанси органів місцевого самоврядування в Україні / В. Кравченко // Вісник УАДУ [Текст]. – 1996. – №2. – С. 87 – 95.
137. Кравченко В. І. Місцеві фінанси України [Текст] / В. І. Кравченко. – К.: Т-во Знання України, 1999. – 487 с.
138. Крестева Ю. В. Інститут місцевого самоврядування в Україні [Текст]: автореф. дис. на здобуття наук ступ. канд. політ. наук: спец. 23.00.02 / Ю. В. Крестева. – Львів, 2002. – 18 с.
139. Крип'якевич І. П. Історія України [Текст] / І. П. Крип'якевич. – Львів: Світ, 1990. – 519 с.
140. Крусян А. Р. Взаимодействие местных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления в Украины [Текст] / А. Р. Крусян. – Одесса: Юридическая литература, 2001. – 161 с.
141. Куйбіда В. С. Принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування [Текст] / В. С. Куйбіда; Міжрегіональна академія управління персоналом. – К., 2004. – 431 с.
142. Куйбіда В. Поняття місцевого самоврядування України / В. Куйбіда // Право України [Текст]. – 1998. – №5. – С. 17 – 21.
143. Куйбіда В. С. Конституційно-правові проблеми міського самоврядування в Україні [Текст] / В. С. Куйбіда. – Львів: Літопис, – 2001. – 375 с.
144. Куйбіда В. С. Міське самоврядування і управління територіальним розвитком: історичні аспекти, сучасні реалії і проблеми удосконалення [Текст] / В. С. Куйбіда; відп. ред. М. І. Долішній; НАН України. Інститут регіональних досліджень. – Львів, 1999. – 71 с.
145. Куйбіда В. С. Муніципальне управління: Аспект інформатизації [Текст] / В. С. Куйбіда. – К.: Знання, 2004. – 357 с.
146. Куйбіда В. С. Організаційно-функціональні принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування [Текст] / В. С. Куйбіда; ред. Ю. П. Лебединського; Українська Академія державного управління при Президенті України. – К., 2003. – 567 с.
147. Кульчицький В. С. Державний лад і право Галичини [Текст] / В. С. Кульчицький. – Львів, 1966. – С. 57 – 61.
148. Кульчицький В. С. Апарат управління Галичиною в складі Австро-Угорщини [Текст] / В. С. Кульчицький, І. Т. Бойко, І. Ю. Настася, О. І. Мікула. – Львів, 2002. – С. 68 – 71.
149. Кутафин О. Е. Компетенция местных Советов [Текст]: учебное пособие / О. Е. Кутафин, К. Ф. Шеремет. – М.: Юридическая литература, 1986. – 223 с.
150. Лазарев Б. М. Компетенция органов управления [Текст] / Б. М. Лазарев. – М.: Юридическая литература, – 1972. – 280 с.
151. Лазор О. Д. Основи місцевого самоврядування [Текст]: навчальний посібник для студентів вищих навчальних закладів / О. Д. Лазор. – К.: Центр навчальної літератури, 2003. – 431 с.
152. Лазор О. Д., Місцеве управління: поняття, терміни, визначення [Текст]: словник-довідник / О. Д. Лазор, О. Я. Лазор. – 2-ге вид., допов. – К.: Дакор, 2004. – 335 с.
153. Лазор О. Я. Становлення представницької влади в Україні / О. Я. Лазор, В. В. Шикеринець // Ефективність державного управління [Текст]: збірник наукових праць. – Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2005. – Вип. 8. – С. 84 – 92.
154. Лаптева Л. Е. Земские учреждения в России [Текст] / Л. Е. Лаптева. – М.: ИГПАН, 1993. – 133 с.
155. Лебединська Г. О. Політико-стабілізаційна роль місцевого самоврядування в умовах суспільно-політичної трансформації сучасної України [Текст]: автореф. дис. на здобуття наук ступ. канд. політ. наук: спец. 23.00.02 / Г. О. Лебединська; НАН України. Інститут держави і права ім. В. М. Корещького. – К., 2004. – 20 с.
156. Лелеченко А. П. Децентралізація в системі державного управління в Україні: теоретико-методологічний аналіз [Текст]: автореф. дис. на здобуття наук ступ. канд. наук з держ. упр.: 25.00.01 /

А. П. Лелеченко; Національна Академія державного управління при Президентові України. – К., 2006. – 20 с.

157. Ленин В. И. Полное собрание сочинений: в 55 т. Т. 33. – 5-е изд. [Текст] / В. И. Ленин. – М.: Изд-во полит. мит-ры, 1974. – 120 с.

158. Лепешкин А. И. Местные органы власти Советского государства (1917–1920 гг.) [Текст] / А. И. Лепешкин. – М.: Госюриздат, 1957. – 304 с.

159. Лісничий В. В. Політичні та адміністративні системи зарубіжних країн [Текст] / В. В. Лісничий. – Х.: Торнадо, 2001. – 352 с.

160. Лукьянов А. И. Развитие законодательства о советских представительных органах власти [Текст] / А. И. Лукьянов. – М., 1978. – 93 с.

161. Любченко П. М. Компетенція місцевого самоврядування: організаційно-правові питання реалізації [Текст]: автореф. дис. на здобуття наук. ступ. канд. юрид. наук.: спец. 12.00.02 / П. М. Любченко; Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 1998. – 17 с.

162. Манжула А. А. Державне управління на місцевому рівні: адміністративно-правовий аспект [Текст]: автореф. дис. на здобуття наук. ступ. канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / А. А. Манжула; Національний університет внутрішніх справ. – Х., 2003. – 19 с.

163. Матеріали Громадських обговорень законопроектів Про територіальний устрій України, Про місцеве самоврядування громади, Про самоврядування району, Про самоврядування області, Про внесення змін до Закону України Про місцеві державні адміністрації 26 липня 2005 року / Харківська обласна державна адміністрація; Національний технічний університет “Харківський політехнічний інститут” [Текст]. – Х., 2005. – 199 с.

164. Мельник Л. Гетьманщина першої чверті XVIII ст. [Текст] / Л. Мельник. – К., 1997. С.23–38.

165. Местное самоуправление: пути развития (анализ, проблемы, выводы) // Клуб “Реалисты”: Информационно-аналитический бюллетень [Текст]. – 1995. – №8. С. 57–65.

166. Михальченко М. І. Україна як нова історична реальність: запасний гравець Європи [Текст] / М. І. Михальченко. – Дрогобич: Відродження, 2004. – 488 с.

167. Місцеве самоврядування в Україні: досвід, проблеми та перспективи розвитку [Текст]: матеріали міжрегіональної науково-практичної конференції Чернівці, 15 грудня 2000 р. – Чернівці: Прут, 2000. – 112 с.

168. Місцеве самоврядування в Україні: Муніципальне право [Текст]: навчальний посібник для студентів вузів / П. Д. Біленчук, В. В. Кравченко, М. В. Підмогильний; Європейський університет управління, безпеки та інформаційно-правових технологій; Товариство науковців по сприянню муніципальній реформі, Юрблагодійконсалтинг. – К.: Атіка, 2000. – 302 с.

169. Місцеве самоврядування у громаді [Текст] / за заг. ред. А. Ткачука. – К.: Інститут громадянського суспільства: ІКЦ ЛЕСТА, 2004. – 304 с.

170. Місцеве самоврядування [Текст] / за заг. ред. А. О. Чемериса. – Львів: Ліга-Прес, 2004. – Кн. 2: Організація роботи міського голови. – 1104 с.

171. Місцеве самоврядування: 10 років здобутків [Текст]: збірник / Фонд сприяння місцевому самоврядуванню України при Президентові України; за ред. М. Пухтинського. – К.: Україна, 2002. – 367 с.

172. Місцеві державні адміністрації в Україні [Текст]: нормативно-правове регулювання / упоряд. О. І. Сушинський. – Львів: Світ, 2002. – 135 с.

173. Міське самоврядування в Україні: історія, сучасність, перспективи [Текст] / Л. Є. Подобед (відп. ред.) – К.: Арарат-Центр, 2002. – 206 с.

174. Муніципальне право зарубіжних країн [Текст]: навчальний посібник / Батанов О. В., Кампо В. М.; Академія муніципального управління (м. Київ); НДІ приватного права і підприємництва; Академія правових наук України. у 2 ч. Ч. I. – К.: Знання України, 2005. – 147 с.

175. Муніципальне право України [Текст]: підручник для студентів юридичних спеціальностей вищих навчальних закладів. / В. Ф. Погоріло, О. Ф. Фрицький, М. О. Баймуратов та ін.; за заг. ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. – К.: Юрінком Інтер, 2001. – 350 с.

176. Муніципальний рух: новий етап розвитку [Текст]: Матеріали VII Всеукраїнських муніципальних слухань / за ред. М. Пухтинського. – К.: Логос, 2002. – 557 с.

177. Наскрізне управління [Текст]. – Львів: Вид-во ЛФ УАДУ при Президентові України, 2000. – 423 с.

178. Ожегов С. И. Толковый словарь русского языка [Текст] / С. И. Ожегов, Н. Ю. Шведова. – М. – 1993. – 571 с.

179. Органи державної влади в Україні: структура, функції та перспективи розвитку [Текст] / Н. Р. Нижник, С. Д. Дубенко, Н. Г. Плахотнюк та ін.; за заг. ред. Н. Р. Нижник. – Київ; Івано-Франківськ, 2003. – 284 с.

180. Органи державної влади України [Текст]: монографія / за ред. В. Ф. Погорілка. – К.: Інститут держави і права ім. В. М. Корещького, 2002. – 529 с.

181. Орзих М. Конституційна реформа в Україні [Текст] / М. Орзих. – Одеса: Юридична література, 2003. – 122 с.

182. Основи демократії [Текст] / М. Бессонова, О. Бірюков, С. Бондарчук та ін. – К.: Ай Бі, 2002. – 679 с.

183. Основи етнодержавства [Текст] / за ред. Ю. Римаренка. – К.: Либідь, 1997. – 656 с.

184. Павленко Ю. Українська державність у 1917–1918рр. [Текст] / Ю. Павленко, Ю. Храмов. – К., 1995. – С.38–41.

185. Павлишин О. Організація цивільної влади ЗУНР в повітах Галичини (листопад-грудень 1918р.) / О. Павлишин // Україна модерна [Текст]. – Львів, Львів, 1999. – Ч. 2/3. – С.132–144.

186. Панейко Ю. Теоретичні основи самоврядування [Текст] / Ю. Панейко. – Львів: Літопис, 2002. – С. 62–69.

187. Перспективи розвитку місцевого самоврядування: досвід України та Швеції [Текст]: Аналітичний бюлетень. – К.: Прунт Принт, 1998. – 122 с.

188. Перша Конституція України Пилипа Орлика 1710 р [Текст]. – К.: Веселка, 1994. – 76 с.

189. Погорілко В. Ф. Конституційне право України [Текст] / В. Ф. Погорілко. – К.: Наукова думка, 2003. – 732 с.

190. Погорілко В. Ф. Референдуми в Україні: історія та сучасність [Текст] / В. Ф. Погорілко, В. Л. Федоренко; НАН України. за заг. ред. Ю. С. Шемшученка, Інститут держави і права ім. В. М. Корещького. – К., 2000. – 246 с.

191. Політологія. Кінець XIX - перша половина XX ст. [Текст]: хрестоматія / за ред. О. І. Семківа. – Львів: Світ, 1996. – 796 с.

192. Посібник з питань застосування законодавства про вибори народних депутатів України та про місцеві вибори: для членів дільничних виборчих комісій на виборах народних депутатів України та на місцевих виборах 26 березня року [Текст] / авт. кол.: О. Барабаш (відп. ред.), В. Ковтунець, С. Кальченко та ін. – К.: Преса України, 2006. – 288 с.

193. Постовой Н. Местное самоуправление: история, теория, практика. – М.: Рекламно-издательский центр, 1995. – 188 с.

194. Проблеми теорії і практики державного управління і місцевого самоврядування: матеріали щорічної науково-практичної конференції професорсько-викладацького складу та слухачів УАДУ 31 травня 1996 р [Текст]. – К., 1996. – 233 с.

195. Пронин С. В. Государственное управление зарубежных стран [Текст] / С. В. Пронин, О. Е. Петрунина : учебное пособие для студентов вузов / ред. Г. Г. Есакова. – М.: Аспект-Пресс, 2001. – 415 с.

196. Пухтинський М. Проблеми реалізації конституційно-правових засад місцевого самоврядування / М. Пухтинський // Розвиток місцевої демократії: забезпечення прав громадян на здійснення місцевого самоврядування [Текст]: матеріали конференції (Київ, 21–22 грудня 1998 р.). – К., 1999. – С. 257–261.

197. Пухтинський М. Система місцевого самоврядування в Україні / М. Пухтинський // Вісник УАДУ [Текст]. – №1. – 1996. – С. 68–89.

198. Регіональна політика в країнах Європи. Уроки для України [Текст] / за ред. С. Максименка. – К.: Логос, 2000. – 69 с.

199. Регіональне управління [Текст]: навчальний посібник / Л. М. Зайцева, С. М. Серьогін, Н. Й. Конішева та ін.; за наук. і заг. ред. Л. М. Зайцевої; Українська академія державного управління при Президентові України. – Дніпропетровськ, 2000. – 238 с.

200. Різниченко С. Запровадження земств на Правобережній Україні / С. Різниченко // Київська старовина [Текст]. – 1999. – Вип. 4. – С. 28–32.

201. Російсько-український словник термінів з теорії держави та права [Текст] / під ред. М. І. Панова. – Х., 1993. – 232 с.

202. Руда Н. І. Територіальна громада – суб'єкт конституційно-правових відносин: теоретичний та історичний аспекти / Н. І. Руда // Правова держава [Текст]: щорічник наукових праць Інституту держави і права ім. В. М. Корещького НАН України. – Вип. 12. – К., 2001. – С. 236.

203. Савенко Л. О. Статус інституту місцевого самоврядування у вимірах сучасної комунікативної парадигми [Текст]: автореф. дис. канд. на здобуття наук. ступ. наук з держ. упр.: спец. 25.00.04 / Л. О. Савенко; Національна Академія державного управління при Президентові України. – Х., 2005. – 20 с.

204. Самостійність місцевих влад та розподіл повноважень між ними: організація місцевого самоврядування відповідно до принципів Європейської Хартії місцевого самоврядування [Текст]: матеріали міжнародної конференції (Київ, 11–12 червня 2002 р.). – К.: Логос, 2002. – 261 с.

205. Саханенко С. Є Територіальна організація влади в Україні [Текст] / С. Є. Саханенко. – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ Магістр, 2004. – 136 с.

206. Скрипничук В. М. Обласна рада в системі місцевого самоврядування в Україні: організація та діяльність [Текст]: монографія / В. М. Скрипничук. – К.: Видавничо-поліграфічний центр Академії муніципального управління, 2006. – 208 с.

207. Слабченко М. Соціально-правова організація Січі Запорізької / М. Слабченко // Праці комісії для вивчення історії західноруського і українського права [Текст]. – К., 1927. – С. 46 – 59.

208. Слісаренко А. Р. Історія української Конституції [Текст] / А. Р. Слісаренко, М. В. Томенко. – К.: Право, 1997. – 441 с.

209. Смирнова Т. С. Правове регулювання місцевого самоврядування в Україні [Текст] / Т. С. Смирнова. – К.: КМ Академія 2001. – 259 с.

210. Смирнова Т. С. Теоретичні засади місцевого самоврядування в Україні [Текст]: автореф. дис. на здобуття наук. ступ. канд. юридичних наук : спец. 12.00.02 / Т. С. Смирнова. – К., 1998. – 18 с.

211. Солдатенков В. Українська революція: історичний нарис [Текст] / В. Солдатенков. – К.: Либідь, 1999. – 973 с.

212. Струкевич О. К. Україна – Гетьманщина та Російська імперія протягом 50 – 80 рр. XVIII ст. [Текст] / О. К. Струкевич. – К., 1996. – С. 78 – 91.

213. Сушинський О. І. Контроль у сфері публічної влади: теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти [Текст] / О. І. Сушинський; Львівський регіональний інститут державного управління; Української академії державного управління при Президентіві України. – Львів, 2002. – 467 с.

214. Сушинський О. І. Місцеве самоврядування в Україні: концептуальні засади статусу та діяльності виконавчих органів [Текст]: монографія / О. І. Сушинський. – Львів: Афіша, 2003. – 176 с.

215. Сушинський О. І. Місцеве самоврядування: регламент представницьких органів [Текст] / О. І. Сушинський; Львівський регіональний інститут державного управління; Української Академії державного управління при Президентіві України. – Львів, 2002. – 75 с.

216. Сушинський О. І. Місцеві державні адміністрації в Україні: концептуальний політологічно-правовий аспект [Текст] / О. І. Сушинський; – Львів: Світ, 2002. – С. 66.

217. Сушинський О. І. Місцеві державні адміністрації: відносини з іншими інституціями влади [Текст] / О. І. Сушинський; Львівський регіональний інститут державного управління; Української Академії державного управління при Президентіві України. – Львів, 2002. – 58 с.

218. Сушинський О. І. Місцеві державні адміністрації: статус у контексті публічної влади [Текст] / О. І. Сушинський; Львівський регіональний інститут державного управління; Української Академії державного управління при Президентіві України. – Львів, 2002. – 51 с.

219. Сушинський О. І. Місцеве самоврядування: регламент представницьких органів [Текст] / О. І. Сушинський; Львівський регіональний інститут державного управління; Української Академії державного управління при Президентіві України. – Львів, 2002. – 75 с.

220. Телешун С. Державний устрій України: проблеми політики теорії і практики [Текст] / С. Телешун. – Івано-Франківськ: Лілея-НВ, 2000. – 344 с.

221. Територіальна організація влади в Україні: статус і повноваження місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування [Текст] / за заг. ред. А. Заяця. – К.: Ін Юре, 2002. – 927 с.

222. Тихомиров Ю. А. Публичное право [Текст] / Ю. А. Тихомиров. – М.: БЕК, 1995. – 485 с.

223. Ткачук А. Влада і самоврядування в Україні / А. Ткачук // Місцеве та регіональне самоврядування України [Текст]. – 1995. – Вип. 1/2. – С. 97 – 112.

224. Ткачук А. Місцеве самоврядування: світовий та український досвід [Текст]: посібник / А. Ткачук, Р. Агранофф, Р. Браун. – К.: Заповіт. – 1998. – 184 с.

225. Томенко М. Українська перспектива: історико-політологічні підстави сучасної державної стратегії. Політичні студії. – К., 1995. – Вип. 2. – 103 с.

226. Українська Центральна Рада: документи і матеріали [Текст] / ред. кол П. П. Толочка (голова) та ін.: у 2 т. – К.: Наукова думка, 1996. – Т. 1. – 587 с.; Т. 2. – 424 с.

227. Українське державотворення: не витребуваний потенціал [Текст]: словник-довідник / заг. ред. О. М. Мироненка. – К., Либідь, 1997. – 557 с.

228. Український Радянський Енциклопедичний Словник: у 3 т. Т. 3. [Текст] / ред. кол. М. П. Бажана. – К., 1966. – 854 с.

229. Федеративная республика Германия: Конституция и законодательные акты [Текст]. – М.: Прогресс, 1991. – 469 с.

230. Харитончук М. В. Зарубіжні концепції і практика децентралізації державного управління [Текст]: автореф. дис. на здобуття наук. ступ. канд. політ. наук: спец. 23.00.04 / М. В. Харитончук. – К., 2000. – С. 13.

231. Хилл Д. Т. Теория демократии и местное управление [Текст] / Д. Т. Хилл. – Лондон, 1974. – С. 5.

232. Чеботарев Г. Н. Развитие конституционных основ местного самоуправления [Текст] / Г. Н. Чеботарев. – Тюмень, 1995. – 134 с.

233. Черкасов А. И. Сравнительное местное управление: теория и практика [Текст] / А. И. Черкасов. – Вып. 2. – М.: Форум-ИНФА – М., 1998. – 160 с.

234. Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран [Текст]: учебник / В. Е. Чиркин; РАН Институт государства и права. – М.: Юрист, 1997. – 568 с.

235. Чиркин В.Е. Организационные формы местного самоуправления: Россия и зарубежный опыт / В. Е. Чиркин // Журнал российского права [Текст]. – 1997. – № 8. – С. 96–10.

236. Шандра В. С. Генерал-губернаторства в Україні: XIX – початок XX ст. [Текст] / В. С. Шандра; НАН України. Інститут історії України. – К., 2005. – 426 с.

237. Шаповал В. М. Конституційне право зарубіжних країн [Текст]: підручник для студентів юридичних вищих навчальних закладів і факультетів / В. М. Шаповал. – 5 вид., стер. – К.: Артек, 2002. – 262 с.

238. Шведко Г. К. Органи міського самоуправління Гетьманщини та особливості документації їх канцелярій / Г. К. Шведко // Наукові праці історичного факультету Запорізького державного університету [Текст]. – Запоріжжя, 1995. – Вип. 7. – С. 19–23.

239. Шикеринець В. В. Адміністративно-територіальний устрій держави: моделі майбутнього (зарубіжний досвід) / В. В. Шикеринець // Актуальні проблеми державного управління [Текст]: збірник наукових праць Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2005. – Вип. 4 (24). – С. 64–70.

240. Шикеринець В. В. Вибори в контексті дієвості здійснення місцевого самоврядування / В. В. Шикеринець // Ефективність державного управління в контексті європейської інтеграції [Текст]: матеріали щорічної науково-практичної конференції (Львів, 23 січня 2004 р.): у 2 ч. Ч. 1. / за заг. ред. А. О. Чемериса. – Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2004. – С. 143–145.

241. Шикеринець В. В. Вибори як засіб формування органів державної влади та місцевого самоврядування / В. В. Шикеринець // Актуальні проблеми державного управління [Текст]: збірник наукових праць Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2006. – Вип. 3 (27). – С. 35–42.

242. Шикеринець В. В. Формування органів державної влади і місцевого самоврядування в Україні на початку XX ст. / В. В. Шикеринець // Ефективність державного управління [Текст]: збірник наукових праць

Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. – Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2006. – Вип. 10. – С. 195–204.

243. Шикеринець В. В. Федералізм України: реальність чи міф / В. В. Шикеринець, О. Я. Лазор // Внутрішня політика держави: сутність, принципи, методологія [Текст]: матеріали щорічної науково-практичної конференції за міжнародною участю (Львів, 27 січня 2005 р.): у 2 ч. – Ч. 2 / за заг. ред. А. О. Чемериса. – Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2005. – С. 123–125.

244. Шикеринець В. В. Становлення представницької влади в Україні / В. В. Шикеринець, О. Я. Лазор // Ефективність державного управління [Текст]: збірник наукових праць Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України / за заг. ред. А. О. Чемериса. – Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2005. – Вип. 8. – С. 84–92.

245. Шикеринець В. В. Становлення та тенденції розвитку органів місцевого управління в Україні (середина XVII – початок XXI століть) / В. В. Шикеринець // Демократичні стандарти професійного навчання та діяльності публічних службовців: теорія і практика [Текст]: матеріали міжнародної наукової конференції: у 2 ч. Ч. 1. (Львів, 22 березня 2007 р.) / за наук. ред. П. І. Шевчука. – Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2007. – С. 149–151.

246. Шрейдер Г. И. История России в XIX веке. Эпоха реформ [Текст] / Г. И. Шрейдер. – М.: Центрполиграф, 2001. – 522 с.

247. Шугрина Е. С. Муниципальное право [Текст] / Е. С. Шугрина. – М.: Дело, 2000. – 494 с.

248. Шумилов М. М. Местное управление и центральная власть в России в 50-х – начале 80-х годов XIX в. [Текст] / М. М. Шумилов. – М.: Прометей, 1991. – 218 с.

249. Щербина В. І. Дисциплінарна відповідальність державних службовців органів внутрішніх справ [Текст]: автореф. дис. на здобуття наук. ступ. канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 / В. І. Щербина. – Х., – 1998. – 22 с.

250. Якубовский Д. Теоретические основы, правовая природа и содержание понятия “местное самоуправление” / Д. Якубовский // Право и жизнь [Текст]. – 1994. – №6. – С. 81–97.

251. Ярмыш А. Н. Наблюдать неотступно [Текст] / А. Н. Ярмыш. – К.: Юринформ, 1992. – 186 с.

252. Ярошук О. В. Досвід організації муніципального управління в зарубіжних країнах [Текст] / О. В. Ярошук. – Тернопіль: Економічна думка, – 1999. – 143 с.

253. Яцунська О. О. Місцеве самоврядування. Історико-правові аспекти світового та українського досвіду / О. О. Яцунська // Віче [Текст]. – 2000. – №7 (100). – С. 39–48.

254. Яцунська О. О. Світовий досвід місцевого самоврядування та перспективи його інституціонально-системного втілення в Україні [Текст]: автореф. дис. на здобуття наук. ступ. канд. політич. наук: спец. 23.00.02 / О. О. Яцунська; Одеська національна юридична академія. – Одеса, 2001. – 20 с.

255. Agopszowicz A. Ustawa o samorządzie terytorialnym [Text] / A. Agopszowicz, Z. Gilowska. – Warszawa: Komentarz, 1997. – 291 s.

256. Alderfer H. F. Local Government in Developing Countries [Text] / H. F. Alderfer. – N–Y, 1964. – 177 p.

257. Field D. The Reforms of the 1860 // Windows on the Russian Past [Text] / ed. dy S. H. Baron. – N–Y.: Heer. Columbus, 1977.

258. Hamm M. F. The City in Russian History [Text] / M. F. Hamm. – Lexington, 1976.

259. The zemstvo in Russia An experiment in local self-government [Text] / ed by T. Emmons and Wayne S Vicinich. – Cambridge; London: New York, New Rochelle; Melbourne; Sydney Cambridge University press, 1982.

-для нотаток-

НАУКОВЕ ВИДАННЯ

НБ ПНУС



788629

В. В. Шикеринець

**СТАНОВЛЕННЯ ТА ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ
МІСЦЕВОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ**

Монографія

За науковою редакцією доктора наук з державного управління,
професора О. Я. Лазора

Відповідальна за випуск	<i>Л. С. Заяць</i>
Редактор	<i>Л. С. Заяць</i>
Комп'ютерна верстка	<i>І. Б. Тарай</i>

*За зміст та достовірність фактичного матеріалу
відповідальність несе автор*

Підписано до друку 20.08.2010 р.
Формат 60x84 1/16. Папір офсетний. Гарнітура "Times"
Друк: різнографія. Ум. друк. арк. 10.69, Обл.-вид. арк. 9.68
Наклад 300 примірників.

Україна, 79000, м. Львів, вул. Чайковського, 27
ТзОВ "Простір М"