

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

МІСЦЕВА ПУБЛІЧНА ВЛАДА: ОСОБЛИВОСТІ УКРАЇНСЬКОЇ МОДЕЛІ В КОНТЕКСТІ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ**Трачук П.А.,***кандидат юридичних наук, доцент
кафедри теорії та історії держави і права,
конституційного та адміністративного права
Закарпатського державного університету,*

У статті розглядаються особливості української моделі місцевої публічної влади в контексті адміністративної реформи. Досліджуються питання інституційних основ організації публічної влади базового та проміжного рівня. Викладаються сучасні проблеми забезпечення взаємодії місцевого самоврядування та місцевого управління.

Ключові слова: місцева публічна влада, конституційний статус територіальних колективів, децентралізація, система адміністративно-територіального устрою, базовий рівень, проміжний рівень.

В статье рассматриваются особенности украинской модели местной публичной власти в контексте административной реформы. Исследуются вопросы институционных основ организации публичной власти базового та промезуточного уровня. Выложены современные проблемы обеспечения взаимодействия местного самоуправления и местного управления.

Ключевые слова: местная публичная власть, конституционный статус территориальных громад, децентрализация, система административно-территориального устрою, базовый уровень, промезуточный уровень.

The article is devoted to the public power models in the context of Ukrainian administrative reform. The basic and interval levels of public power organization, its role its place in democratic state's mechanism are investigated there. The author analyzes the modern problems of local self-government and public power ensuring.

Keywords: public power, constitutional status, decentralization, administrative-territorial system local self-government, basic level, interval level.

Дослідження особливостей української моделі місцевої публічної влади в контексті адміністративної реформи передбачає розгляд питання інституційних основ організації місцевої влади базового та проміжного рівня, взаємодії органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Основний Закон конститує Україну як унітарну державу (ст. 2), що передбачає децентралізацію публічної влади на засадах організаційної самостійності місцевого самоврядування. Оскільки Україна за своїми масштабами є середньою державою, Конституція визначає також статус територіальних колективів як на базовому, так і на регіональному рівні. Таким чином визначається певна модель політико-територіальної організації публічної влади в Україні.

Держава здійснює свою юрисдикцію у певних територіальних межах. При цьому виникає питання, яким чином буде здійснюватися ця влада на рівні територіальних колективів, які склалися спонтанно в силу іс-

торичних, економічних, географічних, демографічних, політичних чи етнічних чинників. Такі чинники сприяють формуванню територіальних спільнот, які володіють невід'ємними і невідчужуваними правами вільно розвиватися. Тому територіальні колективи вправі домогтися від публічної влади забезпечити гарантії вільного їх розвитку, зокрема права самостійно вирішувати питання місцевого значення, що служить правовою основою легітимації місцевої влади. З іншого боку, сукупність таких територіальних колективів визначає націю, що вимагає від центральної влади піклуватися про публічний інтерес шляхом визнання місцевих урядів або запровадження агентів держави на місцях – губернаторів, адміністрації, префектів тощо. В залежності від ступеня децентралізації запроваджується адміністративно-територіальний поділ країни, заснований на відносинах самоврядування, автономії чи федералізму, а вживаний у Конституції термін “територіальний устрій” визначає лише територіальні рамки організації

публічної влади в Україні[1].

Окрім цього, існує необхідність забезпечувати виконання фіскальних завдань на місцях, узгоджувати місцеві та загальнонаціональні інтереси, визначати механізм перерозподілу владних повноважень, взаємовідносин між центральною та місцевою владою, здійснення судового контролю за правовими актами місцевої влади тощо.

Дана проблема є актуальною і предметом досліджень багатьох сучасних науковців, які досліджували окремі аспекти даної проблеми. Найбільш значимими, серед сучасних наукових розробок, присвячених проблемам місцевої влади є праці вчених Г. Барабашова, В. Батанова, М. Корнієнка, О. Кутафіна, С. Ківалова, В. Погорілка, Ю. Тодики, О. Фрицького, К. Шеремета, А. Черкасова, В. Кампо, М. Орзіха та інших.

Метою даної роботи є розкриття сутності політико-територіальної організації публічної влади, яке слід розпочати з того, що сукупність правових принципів норм та відповідна практика взаємовідносин між державою та територіальними колективами засновані на визначенні ступеня децентралізації і деконцентрації публічної влади. Цей інститут конституційного права є важливим елементом форми публічної влади і визначає порядок публічного управління на місцях. Конституційний інститут політико-територіальної організації публічної влади складають правові норми та порядок їх застосування, що визначають: 1) визначення території і кордонів держави, адміністративного устрою країни; 2) ступеня децентралізації і деконцентрації публічної влади та статусу територіальних колективів; 3) розмежування компетенції між державою та її складовими частинами; 4) механізм зворотних зв'язків між державою та її складовими частинами, адміністративного і судового контролю за актами місцевих органів влади.

Питання територіального устрою не вичерпують зміст конституційного регулювання територіальної організації публічної влади. Тому необхідно мати на увазі, що положення розділів I, IX-XI Конституції перебувають у тісному взаємозв'язку. У Розділі I визначають фундаментальні засади територіальної організації публічної влади, Розділ IX визначає, по суті, засади адміністративно-територіального поділу України, наступні – конституційний статус Автономної Республіки Крим та місцевого самоврядування. Лише комплексний аналіз цих положень може дати повну картину політико-територіальної організації публічної влади.

Конституційний статус територіальних колективів. Територіальні колективи в Україні конститууються згідно з принципом унітаризму як територіальні громади, субрегіони та регіони – райони, області, міста, міста зі спеціальним статусом – місто-герой Севастополь, місто-столиця Київ та Автономна Республіка Крим.

В Україні діє застарілий, ще радянського зразка, адміністративно-територіальний поділ, який суперечливо визначає територіальну організацію публічної влади. Зокрема, існує така своєрідна адміністративно-територіальна одиниця як сільська рада, яка фактично є сільською громадою (округом), оскільки об'єднує кілька сіл. Разом з тим, багато дослідників вважає, що такі сільські громади є дрібними, оскільки не здатні акумулювати достатньо матеріально-фінансові ресурси для вирішення питань місцевого значення, а тому підтримують свою життєздатність, як правило, за допомогою субсидій, субвенцій з державного бюджету.

Територіальна організація публічної влади ускладнена ще й тим, що в Україні окремі територіальні громади нагадують своєрідну “матрьошку”. Зокрема наводяться дані, що в межах адміністративних кордонів 83 міст загальнодержавного, обласного і республіканського значення перебувають 36 міст, 218 селищ міського

типу, 91 селище та 157 сіл, а в межах міст районного значення – 249 селищ міського типу, близько 1150 селищ і сіл (левова частка цих громад є в містах Донбасу, Луганщини[2]). Всі ці фактори значно ускладнюють систему територіальної організації публічної влади, оскільки такі утворення являються окремими територіальними громадами, організаційна самостійність яких істотно обмежена.

Субрегіональний рівень територіальної організації публічної влади складають райони, міста обласного підпорядкування, а регіональний – області, міста Київ і Севастополь та Автономна Республіка Крим. Конституція України не вживає терміна “регіон”. Основний Закон визначає лише засади адміністративно-територіального устрою встановлюючи перелік областей та видів регіонів, субрегіонів та поселень (ч.1 ст. 133). Встановлення конституційного переліку областей дещо нагадує конституційне регулювання засад федералізму, оскільки визначення у Конституції переліку регіонів властиве для федерацій.

Інші питання віддані на розсуд законодавчого регулювання. При цьому, щоб змінити конституційну структуру адміністративно-територіального устрою, необхідно здійснити низку заходів – зокрема вирішити в порядку голосування на референдумі про зміну статусу тих чи інших адміністративних одиниць, внести зміни до Конституції.

Взаємодія держави із місцевою владою забезпечується через законодавство, управління та правосуддя. Законодавство визначає правові рамки діяльності органів місцевого управління і місцевого самоврядування. Зокрема, важливе значення має планування розвитку регіонів з метою вирівнювання їх розвитку та вирішення питань бюджету та асигнувань завдань місцевого значення. Для цього на місцях функціонують місцеві державні адміністрації (на рівні району та області). Адміністрування територіями дає змогу узгоджувати державну, регіональну та місцеву політику, виходячи із конституційних цінностей і принципів. Надання субсидій та субвенцій депресивним територіям на основі комплексних програм регіонального розвитку дає змогу забезпечити баланс державних і місцевих інтересів, вирівнювати розвиток громад.

Найбільш рельєфно визначається цей механізм на субрегіональному та регіональному рівні. Світова практика свідчить, що на цих рівнях, як правило, місцеве управління і місцеве самоврядування поєднуються, тобто виникає проміжний рівень влади. На думку норвезького вченого Т. Ларсона, існування проміжного рівня влади зумовлено тим, що в регіонах поєднуються місцеве самоврядування і місцеве управління, тобто публічна влада здійснюється як органами місцевого самоврядування, так і органами держави[3]. Проміжна влада організовується за трьома моделями: організаційна, функціональна, змішана (фрагментарна). Згідно з організаційною моделлю міністерства і відомства мають власні адміністрації на місцях, які контролюють акти органів місцевого самоврядування. Функціональна модель передбачає наявність на місцевому рівні представників держави на зразок французького префекта, який наділений повноваженнями здійснювати адміністративний контроль та координувати діяльність органів внутрішніх справ та безпеки на місцях, а також деякі інші питання внутрішньої політики. За цими двома моделями функціонують місцеві регіональні асамблеї – ради, які формують місцеві уряди – управи. Змішана модель передбачає широку автономію регіональних рад та урядів, над якими здійснюється адміністративний контроль за допомогою періодичного їх звітування перед державою, інспекцій профільних міністерств та відомств, а також діяльності незалежної адміністративної юстиції.

Таким чином проміжний рівень управління можна розглядати як: 1) представництво інтересів територіальних колективів регіонального рівня; 2) інструмент місцевого самоврядування та здійснення функцій виконавчих органів місцевого самоврядування; 3) знаряддя центрального управління; 4) урівноваження державних інтересів та інтересів місцевого самоврядування; 5) інститут забезпечення інтересів регіональної громади, зокрема інтересів національних меншин, що вимагає автономії.

Оскільки в Україні у позитивному законодавстві не визнається існування регіональних громад, а лише територіальних громад на рівні поселень (села, селища, міста), то існують істотні проблеми інституційного забезпечення прав на саморозвиток цих територіальних спільнот. У цьому плані законодавство України необхідно привести у відповідність до положень міжнародно-правових актів та загальновизнаних принципів міжнародного права.

Децентралізація полягає не просто в передачі прав на прийняття рішень представниками центральної влади, а органам, які не перебувають в ієрархічному підпорядкуванні центральним органам влади і які часто вибираються зацікавленими громадянами. Її необхідно відрізнити від такого схожого процесу як деконцентрація, яка полягає в передачі важливих прав з прийняття рішень представниками центральної влади, що предстали на чолі різних адміністративних одиниць чи державних служб[4].

Спільним для деконцентрації і децентралізації є той факт, що повноваження на прийняття важливих рішень вилучаються у центральної влади і здійснюються на місцях. Але їх практичне і політичне значення досить різне. Деконцентрація – це лише техніка управління, яка сама по собі не передбачає розвиток демократії, оскільки зберігає всю адміністрацію в розпорядженні центральної влади або її представників. Децентралізація має певні демократичні переваги, оскільки передбачає передачу управління максимальним числом справ у руки безпосередньо зацікавлених осіб або їх представників і можлива тільки при виконанні певних умов. Перша умова полягає в тому, що автори конституції чи законодавець повинні визнати існування визначених інтересів, які самі по собі є всезагальними, але меншою мірою, порівняно з тими, досягнення яких прагне держава. Це, наприклад, інтереси певного міста.

Така умова доповнюється такою: управління з установленням подібних автономних інтересів повинні доручити органам, що володіють певною незалежністю щодо центральної влади, бо в іншому випадку буде мати місце деконцентрація, а не децентралізація.

Досить важливою умовою децентралізації є фінансова автономія, тобто не тільки теоретичне право володіти і управляти майном, але й практична можливість для децентралізованого органу володіти необхідними ресурсами і вирішувати питання про їх використання.

Органами виконавчої влади України місцевого рівня є, по-перше, органи виконавчої влади загальної компетенції, місцеві державні адміністрації обласного та районного рівнів, які підзвітні і підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня. По-друге, до цього рівня належать органи спеціалізованої (галузевої та функціональної) компетенції, які безпосередньо підпорядковані як центральним органам виконавчої влади, так і відповідним місцевим органам виконавчої влади. Компетенція органів виконавчої влади визначається окремо для кожної ланки системи органів виконавчої влади.

Збалансованість соціально-економічного розвитку регіонів з урахуванням їх різноманітності. Цей принцип, який виражає гарантії рівномірного економічного, соціального розвитку територіальних колективів,

засновано на врахуванні соціально-економічних, екологічних, географічних і демографічних, культурних, етнічних та історичних особливостей всіх частин України. Збалансованість забезпечується єдиними підходами у здійсненні державою регіональної політики, вирівнювання розвитку регіонів за допомогою економічних та фінансових важелів. Стосовно місцевих жителів збалансованість означає доступність до управлінських послуг та порівняно рівний їх перерозподіл у межах конкретних адміністративно-територіальних одиниць.

Як складові України, органи місцевого самоврядування та органи місцевого управління повинні узгоджувати свої управлінські рішення. На районному та обласному рівні це забезпечується громадським контролем місцевих рад за діяльністю місцевих державних адміністрацій. Разом з тим, така інституційна система є недосконалою. Якщо буде реалізовано заходи з реформування територіального устрою, то з'являться додаткові і більш ефективні засоби когерентності. Зокрема, утворення місцевих урядів (виконкомів місцевих рад) на рівні району та області дасть змогу забезпечити тісну співпрацю для здійснення програм місцевого розвитку. Місцеві державні адміністрації забезпечать адміністративний контроль за правовими актами і діями органів місцевого самоврядування, що забезпечить більш ефективний механізм узгодження публічних інтересів територіальних колективів та держави.

Система адміністративно-територіального устрою в Україні. Окрім визначення поділу України на територіальні складові, що становить зміст адміністративно-територіального поділу, система адміністративно-територіального устрою включає в себе також організацію влади у цих територіальних складових та розподіл повноважень між органами публічної влади проміжного і місцевого рівня. Адміністративно-територіальний устрій зумовлений географічними, історичними, економічними, соціальними та іншими чинниками, які покладаються в основу територіальної організації держави. Відповідно адміністративно-територіальні одиниці є частиною території України, яка є просторовою основою для організації та діяльності органів місцевого управління та органів місцевого самоврядування.

В основі адміністративно-територіального устрою є поділ держав на адміністративно-територіальні одиниці. Згідно з правовою позицією Конституційного Суду адміністративно-територіальна одиниця – це компактна частина єдиної території України, що є просторовою основою для організації і діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Цей орган також констатував, що Верховна Рада зволікає із прийняттям закону про територіальний устрій, незважаючи на прямий конституційний припис (п. 13, ч. 1, ст. 92)[5].

Систему адміністративно-територіального устрою України складають: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села. Конституція визначає перелік областей (ст. 133 ч. 2), яких усього налічується двадцять чотири. Міста Київ і Севастополь мають спеціальний статус, який визначається законом. Кількість інших адміністративно-територіальних одиниць не є постійною і час від часу змінюється.

Стан законодавчого упущення у сфері територіального устрою є неприпустимим зважаючи також і на те, що система адміністративно-територіального поділу в Україні залишилася майже незмінною з часів СРСР. Тому пропонуються варіанти його реформування. У законопроектах про внесення змін до Конституції щодо удосконалення системи місцевого самоврядування передбачається підняти рівень місцевого самоврядування до проміжного рівня публічної влади – роль місцевих адміністрацій зводиться до функцій адміністратив-

ного контролю та координації діяльності органів внутрішніх справ та безпеки.

З цією метою пропонується ввести нову систему територіального устрою, основу якого будуть становити регіони, райони та громади. Відповідно громада буде базовим рівнем територіального устрою. Такі заходи спрямовані на наближення управлінських послуг до населення. Для цього існує необхідність укрупнення громад, районів та регіонів. Якщо порівняти територіальний устрій Польщі та України, то можна побачити таке. У Польщі нараховується 16 воєводств, 308 повітів та 2489 гмін, а в Україні відповідно – 27 регіонів обласного рівня, 490 районів та 10270 територіальних громад[6]. Виникає питання про реальну здатність територіальних громад і регіонів сконцентрувати достатньо матеріальних і фінансових ресурсів для ефективного надання управлінських функцій.

Організація територіального управління особливо актуальна для України, яка в період недержавного життя була включена до складу суміжних держав з різними адміністративними системами, що в різних напрямках орієнтували соціально-економічні відносини і зв'язки, зумовивши помітні регіональні відмінності[7].

З огляду на оптимальність триступеневої ієрархії адміністративного поділу для розмірів території України, не докорінна зміна сучасної адміністративної системи може бути стратегічним напрямом її вдосконалення, а окремі структурні зміни в межах існуючої ієрархії, які поліпшили б її суспільно-географічну якість і функціональні можливості (утворення і зміна окремих одиниць, уточнення їхніх меж, зміна центрів, упорядкування категорійності поселень та ін.).

Інституційна основа організації публічної влади базового рівня – територіальної громади. Первинним об'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень є територіальна громада села, селища, міста. Територіальні громади сусідніх сіл можуть об'єднуватися в одну територіальну громаду, створювати єдині органи місцевого самоврядування та обирати єдиного сільського голову. У містах з районним поділом територіальні громади районів у містах діють як суб'єкти права власності. Нормативне визначення територіальної громади дається в ст. 1 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” – це жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр.

Проблематичним здається законодавче визначення територіальної громади як територіальної спільноти лише на рівні поселень. Таким чином, Закон про місцеве самоврядування не визнає і не гарантує прав регіональних територіальних спільнот, які мають власний публічний інтерес, свій рівень питань місцевого значення, ширших за своїм предметом, на відміну від територіальних громад поселень. Навпаки, за Законом про місцеве самоврядування інтереси регіонів представляють районні, обласні ради, які в свою чергу “представляють спільні інтереси територіальних громад”(ст. 10, ч. 3).

У системі органів місцевого самоврядування можна виділити дві категорії органів – представницькі та виконавчі. Конституційний Суд дав визначення кола осіб, яким належить представницький мандат[8]. Виходячи з цього переліку можна говорити про систему місцевих представницьких органів, які складають місцеві ради – сільські, селищні, міські, районні у містах, районні та обласні ради. Сільські, селищні, міські голови визнаються головною посадовою особою територіальної громади з представницьким мандатом, що фактично означає визнання представницької природи голови те-

риторіальної громади.

Сільські, селищні, міські ради є органами місцевого самоврядування, що представляють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією України та іншими законами. Тобто сільські, селищні, міські ради є представницькими органами місцевого самоврядування. Під останнім слід розуміти виборчий орган (раду), який складається з депутатів і відповідно до закону наділяється правом представляти інтереси територіальної громади та приймати від її імені рішення.

Виконавчим органом сільської, селищної, міської, районної у місті ради є виконавчий комітет ради, який утворюється відповідною радою на строк її повноважень. Після закінчення повноважень ради, сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті ради її виконавчий комітет здійснює свої повноваження до сформованого нового складу виконавчого комітету. Кількісний склад виконавчого комітету визначається відповідною радою. Персональний склад виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради затверджується радою за пропозицією сільського, селищного, міського голови.

Ефективність місцевого самоврядування на сучасному етапі залежить від реального реформування інститутів публічної влади. Насамперед стоїть завдання наблизити владу до людей, змінити стиль управління, зокрема органи місцевого самоврядування покликані захищати інтереси територіальних громад і регіону, не будучи занадто зв'язаними на виконанні функцій держави, які повинні виконувати органи державної влади. Таким чином, йдеться про формування культури управління місцевими справами незалежно від держави, “без оглядки” на політичний державний курс. З іншого боку, неоднозначність місцевого самоврядування зумовлена непрозорістю оголошеної адміністративно-територіальної реформи та широкою практикою державного втручання у справи місцевого значення.

Інституційна основа організації публічної влади проміжного рівня. Вона базується на системі взаємовідносин між обласними і районними радами та відповідного рівня державними адміністраціями. Питання взаємовідносин органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій в Україні має довгу та складну історію і характеризується наявністю цілого кола проблем, пов'язаних із співіснуванням цих двох форм організації місцевої влади у межах певних адміністративно-територіальних одиниць.

Обласні та районні ради є органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст у межах повноважень, визначених Конституцією України, Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” та іншими законами, а також повноважень, переданих їм сільськими, селищними, міськими радами.

Нині виконавчу владу в областях, районах, районах Автономної Республіки Крим, у містах Києві та Севастополі здійснюють відповідного рівня державні адміністрації. Місцева державна адміністрація є місцевим органом виконавчої влади і входить до системи органів виконавчої влади держави. В межах своїх повноважень вона здійснює виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці (тобто свої власні повноваження), а також реалізує повноваження, делеговані їй відповідною радою – органом місцевого самоврядування. Очолюють місцеві державні адміністрації їх голови, які призначаються на посаду Президентом за поданням Кабінету Міністрів на строк повноважень Президента.

Діяльність місцевих державних адміністрацій на відповідних територіях визначається взаємодією з ор-

ганами місцевого самоврядування. Вони сприяють у здійсненні останніми своїх власних повноважень, зокрема, у вирішенні питань економічного, соціального та культурного розвитку відповідних територій, зміцнення матеріальної та фінансової бази місцевого самоврядування, також контролюють виконання наданих органам місцевого самоврядування законом повноважень органів виконавчої влади, але не мають права втручатися у здійснення ними своїх власних повноважень.

Сьогодні відчувається невизначений статус районного рівня публічної влади, оскільки цей рівень є достатньо залежним від обласного. У програмі реформи територіального устрою планується запровадження інституційної самостійності районного рівня. Зокрема, пропонується ліквідація районних державних адміністрацій. На думку одних із суб'єктів установчої влади (більшості від конституційного складу Верховної Ради та Конституційного Суду), функції державних адміністрацій обласного рівня цілком достатньо можуть забезпечити збалансованість розвитку регіонів та законність у діяльності органів місцевого самоврядування на рівні громад і районів.

Сучасні проблеми забезпечення взаємодії місцевого самоврядування та місцевого управління. Взаємодія держави із місцевою публічною владою забезпечується через законодавство, управління та правосуддя. Законодавство визначає правові рамки діяльності органів місцевого управління і місцевого самоврядування. Зокрема, важливе значення має планування розвитку регіонів з метою вирівнювання їх розвитку та вирішення питань бюджету та асигнувань завдань місцевого значення. З цією метою на місцях функціонують місцеві державні адміністрації (на рівні району та області). Адміністрування територіями дає змогу забезпечувати узгодження державної, регіональної та місцевої політики, виходячи із конституційних цінностей і принципів. Надання субсидій та субвенцій депресивним територіям на основі комплексних програм регіонального розвитку дає змогу забезпечити баланс державних і місцевих інтересів, вирівнювати розвиток громад.

Принцип субсидіарності визначає механізм перерозподілу владних повноважень між рівнями публічної влади. Іншими словами, принцип поділу влади є горизонтальним, а субсидіарність – вертикальним перерозподілом повноважень між органами публічної влади. При розділі повноважень згідно з принципом субсидіарності враховують необхідність забезпечення широкого доступу громадян до управлінських послуг, забезпечення народом ефективного контролю всіх рівнів влади, наявність необхідних матеріальних та людських ресурсів для ефективного виконання повноважень, масштаб та об'єм завдань і цілей, що стоять перед рівнем публічної влади.

Оскільки в Україні у позитивному законодавстві не визнається існування регіональних громад, а лише територіальних громад на рівні поселень (села, селища, міста), тому існують істотні проблеми інституційного забезпечення прав на саморозвиток цих територіальних спільнот. У цьому плані законодавство України необхідно привести у відповідність до положень міжнародно-правових актів та загальновизнаних принципів міжнародного права.

Наявність поряд з місцевим самоврядуванням прямого державного управління на місцях, на думку В. Чиркіна, необхідна, оскільки «воно [управління] дозво-

ляє посилити державні засади в місцевому управлінні, спрямувати діяльність місцевих органів на вирішення не тільки локальних, а й певних загальнонаціональних завдань, що підвищує ефективність функціонування державної виконавчої влади»[9]. Однак таке державне управління на місцях потребує реформування.

Проект Закону про внесення змін до Конституції України № 3207-1[10] передбачає створення при районних та обласних радах регіональних урядів – виконавчих комітетів. Відповідно буде необхідне законодавче врегулювання їх статусу та зміни предмета відання і повноважень форм і способів здійснення компетенції місцевих державних адміністрацій.

Частково ця проблема вже вирішувалася у законопроектах попередніх років. Зокрема, Проект концепції державної регіональної політики України, схвалений II Всеукраїнським з'їздом Співки лідерів місцевих та регіональних влад України 9 вересня 2000 р., передбачає реформування системи територіальної організації влади шляхом ліквідації районних держадміністрацій і передання їх функцій відповідним органам самоврядування і частково держадміністраціям, які функціонуватимуть на регіональному рівні. При цьому можуть бути створені районні та окружні департаменти держадміністрацій, які здійснюватимуть адміністративний контроль за діяльністю органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, юридичних осіб на території районів, міського округу, району в місті. Концепція передбачає істотно розширити повноваження районної ради: віднести до її компетенції вирішення у спільних інтересах територіальних громад району питань місцевого значення, значну частину яких нині вирішують районні держадміністрації і вирішення яких безпосередньо територіальними громадами не може бути належним чином фінансово та матеріально забезпечене. Районна рада має утворювати виконавчий орган, керівник якого призначається даною радою. На думку творців цієї концепції, необхідно також істотно розширити повноваження обласної ради, а саме віднести до її компетенції всі питання регіонального управління, значну частину яких вирішують держадміністрації. Обласна рада має утворювати виконавчий орган регіонального самоврядування, який реалізуватиме самоврядні та делеговані повноваження з вирішення питань регіонального значення. Таким чином, може бути вирішена проблема делегованих повноважень.

У науковій літературі дискутується питання стосовно того, яким повинно бути співвідношення власних і делегованих повноважень у загальній компетенції органів місцевого самоврядування. Існує думка, що органам самоврядування може передаватися лише незначна частина повноважень органів виконавчої влади і принаймні вони не повинні переважати власні повноваження органів самоврядування, основне соціальне призначення яких полягає у вирішенні питань місцевого життя[11].

Отже, можна зробити висновок, що система органів державної виконавчої влади та система органів місцевого самоврядування, незважаючи на їхню функціональну близькість, на сьогодні не є однією системою. Вони являють собою такий комплекс, що складається з різних за своєю природою органів (державних і громадських), проте об'єднаних в організаційне ціле необхідністю забезпечувати реалізацію практично тих самих управлінських функцій і владних повноважень на місцях.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституційна держава та права людини й основоположні свободи: Україна та європейський досвід: Монографія / Авт. колектив. – Ужгород, Видавництво «Мистецька лінія», 2008. – С.218.
2. Кравченко В.В., Пітцик М.В. Муниципальное право Украины. – К., 2003. – С. 176-177.
3. Проміжний рівень управління в європейських державах: складність проти демократії? / За ред. Т. Ларсона, К. Номдена, Ф. Петівіля.

- К., 2003. – С. 8- 21.
4. Ведель Ж. Административное право Франции. – М.: Прогресс, 1973. – С.310.
 5. Рішення КСУ у справі про адміністративно-територіальний устрій №11-рп/2001 від 13.07.2001 //КСУ РВ. – 2:488.
 6. Рудик П.А. Конституційна реформа в Україні: проблеми та перспективи. – К., 2006. – С. 140.
 7. Див.: Трайнин А.А. Административно-территориальная организация капиталистического государства. – М., 1984.
 8. Рішення КСУ у справі про сумісництво посад народного депутата України і міського голови № 7-рп/99 від 06.07.1999 р. // КСУ РВ. - 1:440
 9. Сравнительное конституционное право / Под ред. В.Е. Чиркина, Ю.А. Юдина. – М., 1996. – С. 589.
 10. Постанова Верховної Ради України № 2223-IV від 08.12.2004 р. про попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України.
 11. Пылин В.В. Проблемы наделения государственными полномочиями органов местного самоуправления // Государство и право. - № 9. – 1999. – С. 13.