



І. Б. Ковтун

кандидат наук з державного управління,
доцент кафедри державного управління та місцевого самоврядування
Хмельницького університету управління та права

УДК 353

ТЕОРЕТИКО-ІСТОРИЧНІ АСПЕКТИ ВИЗНАЧЕННЯ СУТНОСТІ САМОВРЯДУВАННЯ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

Охарактеризовано сутність місцевого самоврядування, розглянуто, яким чином змінювався конституційно-правовий статус органів місцевого самоврядування регіонального рівня, починаючи із здобуття Україною незалежності. Також обґрунтовано визначення поняття “самоврядування на регіональному рівні”.

Дана характеристика суті місцевого самоуправління, розглянуто, яким чином змінювався конституційно-правовий статус органів місцевого самоуправління регіонального рівня, починаючи із здобуття Україною незалежності. Також обґрунтовано визначення поняття “самоуправління на регіональному рівні”.

In article the characteristic of an essence of local government is given, considered, how changed constitutionally-legal status local governments of regional level, since reception of independence by Ukraine. Also definition “self-management at regional level” is proved.

Ключові слова: місцеве самоврядування, районна та обласна рада, самоврядування на регіональному рівні.

Зміни економічного, ідеологічного характеру, що відбуваються в Україні в останні роки, обумовили необхідність проведення українською владою глибоких реформаторських дій у найрізноманітніших сферах життя. Після того як Україна здобула незалежність і приєдналась до загальносвітових процесів розвитку і вдосконалення громадянського суспільства, цілком закономірною стала розбудова її державності. Процес державотворення — широкомасштабна та довготривала акція, проведення якої буде успішним за умови врахування всіх особливостей прояву демократичного суспільства.

Дослідженню діяльності органів місцевого самоврядування регіонального рівня з часу набуття Україною незалежності не приділялось належної уваги. Проте, варто відмітити напрацювання у цій сфері І. Грицяка, І. Дегтярьової, І. Зайця, Б. Калиновського, А. Коваленка, В. Мамонової, О. Ніколаєвої, В. Скрипничука, Т. Смирнової, Ю. Шарова та інших. Таким чином, аналіз наукових публікацій із проблем функціонування органів місцевого самоврядування регіонального рівня демонструє недостатність комплексних досліджень у сфері самоврядування на регіональному рівні.

Метою статті є теоретико-історичне дослідження та з'ясування сутності самоврядування на регіональному рівні.

Оволодіння нашим суспільством принципами демократії зумовило впровадження



в практику державного будівництва, зокрема в місцях безпосереднього проживання громадян, таких форм управління, які адекватно відповідали б економічним та політичним реаліям. Від того, яким саме буде за своєю природою керівництво на місцях, наскільки органи місцевого самоврядування відобразатимуть найрізноманітніші сторони місцевого життя, значною мірою й залежатиме успішність тих реформ, що проводилися до цього часу та тих, які заплановані в Україні.

Природа місцевого самоврядування має складний характер. Воно спрямоване на реалізацію як власних функцій, так і функцій, які делегує держава, забезпечуючи їх виконання шляхом передачі відповідних ресурсів.

Сьогодні особливої ваги набувають процеси, що відбуваються на місцевому та регіональному рівнях, оскільки місцева влада — це підґрунтя для успішного функціонування держави в цілому. Природне прагнення компактно проживаючих громадян у селі, селищі, місті, районі, області самим влаштувати свій побут, зберігати і розвивати свої історичні та національні традиції, самостійно вирішувати повсякденні проблеми місцевого життя повинно не тільки обов'язково враховуватися в ході реформ, але й бути їх невід'ємною складовою частиною спрямовуючого значення. Урахування історичних особливостей місцевого та регіонального розвитку, загальний рівень усвідомлення громадянами України необхідності докорінного реформування влади на місцях має лягти в основу цілого комплексу заходів, спрямованих на розбудову і створення єдиної української моделі місцевого самоврядування.

Місцеве самоврядування як форма вирішення населенням питань місцевого життя, в кожній країні, в кожній місцевості, за словами Ю. Панейка, має свої особливості, різновиди, і одержує в кожній країні, відповідно до її устрою, відмінну, специфічну правову форму [1, с. 8]. Те ж саме характеризує і самоврядування в нашій державі. Як свідчить багатовіковий історичний досвід, для гармонійного поєднання економічних та соціально-політичних відносин безпосередньо за місцем проживання громадян людство нічого кращого за місцеве самоврядування поки що не винайшло. Саме воно є логічним виразом процесу демократизації та представляє таку форму територіального управління, яка найбільш повно відповідає умовам життєдіяльності громадянського суспільства та правової держави.

У роботах В. Б. Авер'янова вказується, що місцеве самоврядування виступає окремою формою реалізації в цілому публічної влади (іншою її формою, як прийнято вважати, є державна влада) [2, с. 114], та характеризується діяльністю органів місцевого самоврядування по забезпеченню в ході їх стосунків з населенням, конкретними фізичними і юридичними особами умов, за яких останні здатні ефективно реалізовувати і захищати свої права і законні інтереси, як "публічно-сервісну" [3, с. 142]. Ми повністю з цим погоджуємося, адже саме таке формулювання місії органів місцевого самоврядування найбільше відповідає принципів служіння територіальній громаді.

Як вважають В. Баштанник та В. Лукашкова, місцеве самоврядування користується лише правовою, організаційною та фінансовою автономією відносно державної влади, а не є її окремим різновидом. Адже джерелом влади в Україні, за Конституцією, є весь народ, а не окрема його частина — громада [4, с. 276].

Отже, в демократичній Україні місцеве самоврядування є її природною і невід'ємною частиною. Держава має забезпечити за допомогою нормативних актів баланс як у відносинах між нею та місцевим самоврядуванням, так і у відносинах між різними суб'єктами в самій системі місцевого самоврядування.

Таким чином, повноваження місцевого самоврядування витікають у демократичній державі не з її волі, відбитої в правових нормах, а з самої природи громад — сільських, селищних, міських, і тому є, перш за все, природними. Природний характер повноважень органів місцевого самоврядування, по-перше, зберігає за цими органами їх громадський характер, а по-друге, виступає надійною гарантією від можливого свавілля з боку держави.

З іншого боку, держава, застосовуючи в якості інструменту право та регулюючи відносини місцевого самоврядування, тим самим, по-перше, лише створює умови для



тривалого процесу самоорганізації народу [5, с. 16], а по-друге, піддає їх відносному одержавленню. Це відбувається завдяки підтримці з боку держави природних прав і обов'язків органів місцевого самоврядування та законодавчому закріпленню за ними їх повноважень. Місцеве самоврядування, таким чином, може бути дозволене, декретоване лише авторитарною державою. У демократичній державі воно є її невід'ємною складовою частиною, яка визначає всю демократичну суть цієї держави і займає окреме місце в структурі влади.

Рішення органів місцевого самоврядування для їх обов'язковості щодо дій всіх суб'єктів відносно, в яких ці органи виступають стороною, повинні бути наділені необхідним ступенем юридичної сили. Без цієї своєї внутрішньої якості вони носитимуть лише рекомендаційний характер і тому не зможуть виступати одним із найголовніших правових засобів реалізації повноважень органів місцевого самоврядування. Тому у ст. 73 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" законодавець визначив, що "акти ради, сільського, селищного, міського голови, голови районної в місті ради, виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради, прийняті в межах наданих їм повноважень, є обов'язковими для виконання всіма розташованими на відповідній території органами виконавчої влади, об'єднаннями громадян, підприємствами, установам та організаціями, посадовими особами, а також громадянами, які постійно або тимчасово проживають на відповідній території" [6, с. 349]. У результаті відбулася своєрідна трансформація державно-владних повноважень органів місцевого самоврядування у повноваження самоврядно-владного характеру.

Владність органів місцевого самоврядування, виражена у вигляді їх повноважень, рішень та інших актів, демократичною державою за ними закріплюються, а авторитарною — санкціонуються. Завдяки владності місцеве самоврядування стає дійовим і ефективним.

Для глибшого дослідження розглянемо, яким чином змінювався конституційно-правовий статус органів місцевого самоврядування регіонального рівня, починаючи із здобуття Україною незалежності. Законодавчі та підзаконні акти, що діяли в Україні з 1991 р., реформували структуру місцевих Рад народних депутатів, які, згідно з діючою на той час Конституцією УРСР, не входили до єдиної системи представницьких органів державної влади України, заклавши в основному підвалини для її становлення і розвитку в класичних формах. До цих актів належать: Закон Української РСР від 7 грудня 1990 р. "Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування" [7], його редакція у тексті Закону України "Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування" від 26 березня 1992 р. [8], Закон України від 5 березня 1992 р. "Про Представника Президента України" [9], Положення про місцеву державну адміністрацію у редакції від 24 липня 1992 р. [10], Закон України від 3 лютого 1994 р. "Про формування місцевих органів влади та самоврядування" [11], Конституційний договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України, укладений 8 червня 1995 р. [12]. Проте, оскільки процес реформування місцевого та регіонального управління досить складний і довготривалий, про що свідчить досвід становлення місцевих представницьких органів цілого ряду зарубіжних країн, то і правова база його діяльності повинна була постійно вдосконалюватися.

За роки перебування України в складі СРСР надмірна централізація державної влади, через яку пріоритет надавався, в першу чергу, державницьким, а не місцевим інтересам, призвела до повної втрати традицій самостійного управління територією, а ігнорування інтересів людини, громадянина прищепило у населення і небажання, і невміння ефективно вести місцеве господарство. Таке становище було і, на жаль, залишається сьогодні. Отже, ігнорування природних прагнень, інтересів як окремої особи, так і громад у цілому не могло не впливати негативно на процес утворення та функціонування відповідної системи місцевих представницьких органів влади в Україні.

Уперше в Україні законодавчо закріпив заснування місцевого самоврядування



як інституту конституційного права Закон “Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування” від 7 грудня 1990 р. [7]. Положення цього Закону заклали юридичну основу правової, організаційної і фінансово-економічної самостійності місцевого самоврядування, передусім його основної ланки — місцевих Рад, які були визначені в Законі як державні органи місцевого самоврядування. Проте, на відміну від радянської системи місцевих Рад народних депутатів, виконавчі комітети утворювались лише в структурі сільських, селищних і міських Рад. Виконання ж рішень районних і обласних Рад покладалось на утворені згідно з актами Президента України державні адміністрації на чолі з Представниками Президента. Відсутність власних виконавчих органів негативно позначилась на діяльності цих ланок Рад.

Редакцією цього Закону став Закон України “Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування” від 26 березня 1992 р. [8]. Згідно з цим нормативно-правовим актом, місцеве самоврядування визначалося 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. Територіальну основу місцевого самоврядування становила сільрада, селище, місто. Окремо було визначено поняття регіонального самоврядування як територіальної самоорганізації громадян для вирішення безпосередньо або через органи, які вони утворюють, питань місцевого життя в межах Конституції України та законів України. Таким чином, відмінність між місцевим та регіональним самоврядуванням, виходячи із наведених визначень, полягала в тому, що для функціонування місцевого самоврядування повинна була існувати власна фінансово-економічна база, а для регіонального самоврядування вона була відсутня, що, на нашу думку, стало початком обмеження дієвості самоврядування на регіональному рівні. Територіальну основу регіонального самоврядування становили район та обласні.

Представницькими органами регіонального самоврядування були обласні, районні ради народних депутатів, які обиралися по одномандатних або багатомандатних виборчих округах на основі загального, рівного і прямого виборчого права при таємному голосуванні. Обласна і районна рада обирала з числа депутатів відповідної Ради голову і заступника голови ради, утворювала і обирала постійні та інші комісії.

Обласна, районна рада народних депутатів винятково на пленарних засіданнях мала право вирішувати питання:

- 1) визнання повноважень депутатів, вирішення питань про дострокове припинення повноважень депутатів у випадках, передбачених законодавством;
- 2) обрання голови, заступника голови ради і звільнення їх з посади або прийняття їх відставки;
- 3) утворення і обрання постійних та інших комісій ради, зміна їх складу, обрання голів комісій;
- 4) утворення секретаріату ради, встановлення його структури, затвердження чисельності секретаріату та витрат на його утримання;
- 5) затвердження регламенту, плану роботи ради;
- 6) заслуховування звітів голови ради, постійних комісій, інших органів, які утворює або обирає рада, а також посадових осіб, яких вона обирає, призначає або затверджує; скасування розпоряджень голови ради;
- 7) затвердження планів та програм економічного і соціального розвитку території, місцевих екологічних програм, а також переліку об'єктів комунальної власності відповідної адміністративно-територіальної одиниці, що передаються в управління місцевій державній адміністрації, планів приватизації об'єктів комунальної власності;
- 8) затвердження бюджету і внесення до нього змін, затвердження звітів про виконання бюджету; затвердження положення про порядок формування і використання позабюджетних коштів, цільових і валютних фондів та звітів про їх виконання;
- 9) регулювання земельних відносин відповідно до законодавства;
- 10) заслуховування звітів Представника Президента України, а також за його дорученням заступників глави місцевої державної адміністрації, керівників відділів,



управлінь, інших служб місцевої державної адміністрації про виконання бюджету, програм економічного і соціального розвитку відповідної території, місцевих екологічних програм та з інших питань, пов'язаних із здійсненням місцевою державною адміністрацією повноважень, переданих їй Радою;

- 11) розгляд і затвердження плану заходів щодо виконання наказів виборців;
- 12) заслуховування повідомлень депутатів про роботу в раді, виконання ними рішень і доручень ради та її органів;
- 13) розгляд запитів депутатів і прийняття рішень по запитах;
- 14) прийняття рішення про проведення місцевого референдуму;
- 15) визначення кількості округів для виборів депутатів ради, утворення відповідних виборчих комісій і виборчих дільниць, сприяння виборчим комісіям у здійсненні ними своїх повноважень щодо підготовки і проведення виборів;
- 16) заснування засобів масової інформації відповідної ради та затвердження їх керівників.

Обласна рада також мала право розглядати і вирішувати питання адміністративно-територіального поділу: віднесення населених пунктів до категорії селищ міського типу; утворення сільрад, перенесення їх центрів, найменування і перейменування сільрад; уточнення найменувань селищ міського типу і сільських населених пунктів; зміна меж районів, селищ міського типу, сільрад; об'єднання сільських населених пунктів тощо.

У структурі районної, обласної ради не було передбачено створення виконавчого органу. Створювався лише підзвітний раді секретаріат, що визначався органом, який здійснював організаційно-технічне забезпечення діяльності ради та її органів, депутатів. Модель функціонування районних та обласних рад як органів регіонального самоврядування, визначена у Законі України "Про місцеві ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування" від 7 грудня 1990 р. [7], збережена по сьогодні, але, вважаючи на зміни, що відбулися за ці 20 років, потребує перегляду та адаптації до сучасних вимог.

Верховна Рада України 3 лютого 1994 р. прийняла Закон України "Про формування місцевих органів влади і самоврядування" [11] та 24 лютого 1994 р. — Закон України "Про вибори депутатів і голів сільських, селищних, районних, міських, районних у містах, обласних рад" [13]. Перший із цих законів фактично означав зміну системи влади в державі, до того ж неузгоджену з тогочасною Конституцією Української РСР. Суть змін полягала у тому, що адміністративно-територіальні одиниці — області та райони — за встановленою процедурою формування адміністративних органів було віднесено до самоврядних територій — так само, як і міста, селища, села (ч. 1 ст. 1), а після виборів 26 червня 1994 р. місцеві адміністрації — органи державного управління адміністративно-територіальних одиниць — взагалі ліквідувалися (ст. 8). Повноваження нових, обраних за радянською схемою органів не було зафіксовано у тогочасній Конституції України, як і взагалі системи влади, яка постала після виборів до місцевих органів влади 26 червня 1994 р. Механізму взаємодії рад вищого та нижчого рівня не було передбачено, окрім формальної ієрархії. І взагалі ці закони ліквідували вертикальну підпорядкованість виконавчої влади. Через рік, згідно з Конституційним Договором, а згодом і нині діючою Конституцією, було встановлено місцеві державні адміністрації з загальною компетенцією.

Конституційний Договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України, укладений 8 червня 1995 р. [12], розпочав наступний етап конституційного процесу в Україні і не залишив поза увагою проблему місцевого самоврядування. Аналізуючи відповідні положення, потрібно враховувати специфіку цього документа, що мав на меті посилення системи виконавчої влади та ефективне функціонування саме державних органів. Тому із системи органів місцевого самоврядування були виведені районні, Київська та Севастопольська міські, районні в цих містах та обласні ради, більшу частину повноважень яких було передано відповідним державним адміністраціям. Самі ж ради отримали за



Договором статус представницьких органів. Однак слід зазначити, що загальні риси та засади системи місцевого самоврядування були враховані в подальшій розробці проекту Конституції України.

Виконавчі комітети утворювалися в сільських, селищних і міських рада. У областях та районах були засновані місцеві державні адміністрації, головами яких Президент призначав осіб, що були обраними головами відповідних Рад. Президент мав право достроково звільняти з посади голів державних адміністрацій. Це зумовлювало припинення їхніх повноважень і як голів відповідних рад, що порушувало засади організаційної і правової автономії самоврядування. У даному Договорі повноваження Президента України, на наш погляд, були занадто розширені.

Водночас підписання Конституційного Договору дало можливість сформуванню хоч і недосконалу, але цілісну систему центральних та місцевих органів виконавчої влади. На конституційному рівні запроваджувалась єдина модель територіальної організації виконавчої влади на чолі з Президентом.

Отже, місцеве та регіональне самоврядування з часів здобуття незалежності України в сучасних її кордонах пройшло досить складний шлях. І нині чинна модель державного устрою відзначається значним дисбалансом на користь виконавчої влади, що стало наслідком посилення централізації публічної адміністрації, запровадженої Конституційним Договором 1995 р. і пізніше — Конституцією України 1996 р.

Таким чином, порівнюючи правові статуси обласних та районних рад, які визначалися вищезгаданими нормативно-правовими актами, можна з певною долею відносності зробити висновок про стабільність основних сфер, у яких реалізуються їх повноваження. Якщо протягом всієї попередньої історії розвитку вітчизняних представницьких органів влади на регіональному рівні тією чи іншою мірою змінювались їх конкретні права та обов'язки, то основні сфери здійснення їх повноважень залишалися, як правило, майже постійними. Адже районні та обласні ради вирішували найрізноманітніші питання, правда з переміщенням акцентів у певні історичні відрізки часу.

Сьогодні місцеве самоврядування, здійснюючись на рівні територіальних громад сіл, селищ, міст, має свій вираз і в регіонах (районах та областях) в особі районних та обласних рад. Місцеве самоврядування в Україні визначається Законом "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21 травня 1997 р. як "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 і законів України" [14]. Це положення витікає із усвідомлення самоврядування як такого, що не може бути декретовано, оскільки воно представлено у вигляді такої формули: відсутність у місцях компактного проживання населення будь-якої влади, окрім влади власного об'єднання людей цієї адміністративно-територіальної одиниці. Цей закон не вводив самоврядування в Україні, а лише створив та закріпив умови для тривалого процесу становлення і розвитку української моделі самоврядування, яка включає в себе місцеве самоврядування, проте не згадує про самоврядування громад на рівні регіонів.

Виходячи із вищезгаданого визначення місцевого самоврядування та його трактування, під це поняття не повністю підпадає та організація місцевої влади, яка існує сьогодні у районах та областях. Адже районні й обласні ради в Україні не є єдиними провідниками регіональної політики та суб'єктами вирішення питань регіонального значення. Тому, на наш погляд, доцільно на законодавчому рівні визначити поняття "самоврядування на регіональному рівні" та віднести районні та обласні ради до даної підсистеми загальної системи місцевого самоврядування в Україні.

Проте не варто визначати самоврядування на регіональному рівні як щось окреме та відмінне від місцевого самоврядування. На нашу думку, воно є різновидом місцевого самоврядування, формою його здійснення на районному та обласному рівнях. Під ним пропонується розуміти право та здатність усіх територіальних громад регіону через



обрані ними органи самоврядування вирішувати в своїх інтересах спільні питання місцевого, регіонального або державного значення в межах, визначених Конституцією і законами України. Основною його метою має бути забезпечення реалізації загальнодержавних, регіональних та спільних місцевих рішень на території регіонів задля підвищення рівня життя населення відповідних адміністративно-територіальних одиниць та розширення можливостей дотримання і реалізації ним своїх конституційних прав та обов'язків.

Під питаннями регіонального значення варто розуміти ті з них, які виникають у результаті спільної життєдіяльності територіальних громад регіону, і вирішення яких більш доцільне та можливе з меншими ресурсними затратами саме на рівні регіону (будівництво спеціалізованих обласних або районних медичних центрів, обслуговування доріг обласного або районного значення, створення вищих або професійно-технічних навчальних закладів, що мають здійснювати підготовку фахівців певного профілю саме на задоволення потреб регіону у кадрах необхідної професійної спрямованості тощо). Спільні питання — потреби, які відповідають прагненням усіх або певної частини територіальних громад регіону.

Хоча в законодавстві України раніше проводився розподіл на місцеве та регіональне самоврядування [7], однак у визначенні цих категорій законодавець зустрівся з певними серйозними труднощами, а саме — в процесі визначення сутності регіонального самоврядування. В. П. Рубцов вважає, що місцеве самоврядування слід створювати в населених пунктах, а не на територіях [15, с. 9]. Території тяжіють до автономізації й підвищення державного статусу, що може призвести до федералізації [16]. Ми не повністю погоджуємось з цим твердженням та вважаємо, що регіони є важливою ланкою адміністративно-територіального поділу України, а повноцінне самоврядування на регіональному рівні — необхідним елементом ефективного функціонування всього інституту місцевого самоврядування в нашій державі.

Регіон є “адекватним рівнем влади для ефективного здійснення принципу субсидіарності, який вважається одним з основоположних принципів, що підлягає дотриманню з урахуванням як європейської інтеграції, так і внутрішнього улаштування держав, що беруть участь у цьому русі та стверджують, що регіоналізація не повинна бути досягнута в збиток автономії місцевих органів влади, має супроводжуватись заходами, що спрямовані на захист таких органів влади і повним дотриманням того, що було досягнуто в межах Європейської хартії про місцеве самоврядування” [17].

У 1997 р. Рада Європи підготувала проєкт Європейської хартії про регіональне самоврядування. У Хартії під регіонами розуміється рівень вище громад: райони, округи, області, провінції тощо. Якщо громади — це, насамперед, “природні” адміністративно-територіальні одиниці — поселення або група об'єднаних, близько розташованих дрібних поселень, які мають співпадаючі інтереси місцевого значення, то регіон — це середня та найбільш велика ланка в унітарній державі, яка є “штучною” одиницею, створеною для координації відносин на більших територіях.

Органами регіонального самоврядування є органи місцевого самоврядування (представницькі та в перспективі — виконавчі), які створені через механізм виборів усіма територіальними громадами регіону для виконання функцій місцевого самоврядування, що здійснюються на регіональному рівні. Відповідно до Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” органи місцевого самоврядування, такі як районні та обласні ради, мають аналогічні повноваження і здійснюють свою діяльність за одними і тими ж принципами.

Районні та обласні ради є органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад, сіл, селищ, міст у межах повноважень, визначених Конституцією України, Законом “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21 травня 1997 р. [14], а також повноважень, переданих їм сільськими, селищними, міськими радами. Як уже зазначалося, ці ради, виходячи із специфіки їх статусу, належать до регіонального рівня самоврядування, що безпосередньо впливає на характер їх основних функцій і повноважень, адже до їх відання належить коло питань місцевого значення,



вирішення яких є неможливим з тих чи інших об'єктивних причин територіальними громадами села, селища, міста. Вони займають особливе місце у системі місцевого самоврядування. З одного боку, вони покликані забезпечувати реалізацію спільних інтересів територіальних громад, сіл, селищ, міст на своїй території, а з іншого — захищати інтереси місцевого самоврядування перед районними та обласними державними адміністраціями [18, с. 309; 19, с. 163]. І хоча В. Кравченко та М. Пітцик відносять районні та обласні ради до системи місцевого самоврядування, обумовлюючи це такими факторами:

1. Участь у формуванні цих органів беруть усі територіальні громади району, області;
2. Діяльність районної, обласної ради поширюється на території населених пунктів районів, областей;
3. Районна, обласна рада бере участь у здійсненні функцій та повноважень місцевого самоврядування у спільних інтересах всіх територіальних громад району, області [20, с. 184], розуміння цих органів як регіональних не суперечить їх конституційно-правовому статусу.

Крім того, на наш погляд, доцільно виділити ще один фактор, який полягає у відповідальності районних, обласних рад перед сукупністю відповідних територіальних громад регіону за свої рішення та дії.

Місцеве та регіональне самоврядування в Україні, його становлення і розвиток на різних етапах вітчизняної історії, — все це представляє собою не тільки пізнавальний, але й практичний інтерес. Остання обставина обумовлена тим, що в ході еволюції місцевого самоврядування в Україні змінювалися органи місцевого самоврядування та їх повноваження, було накопичено багатий історичний досвід, який не втратив своєї актуальності до сьогоднішнього часу.

Підсумовуючи вищевикладене, можна зробити висновок, що місцеве та регіональне самоврядування в Україні має одночасно і громадський, і владний характер, а тому повинно займати в структурі влади окреме, автономне місце.

Аналіз літературних джерел свідчить, що в сучасній науці державного управління існують деякі прогалини у дослідженнях, здатних органічно поєднати науку і практику в процесі розробки проблемних аспектів діяльності органів місцевого самоврядування на регіональному рівні в Україні.

Список використаних джерел

1. *Панейко, Ю.* Теоретичні основи самоврядування [Текст] / Ю. Панейко. — Львів : Літопис, 2002. — 196 с.
2. *Авер'янов, В.* Ще раз про зміст і співвідношення понять “державне управління” і “виконавча влада”: полемічні нотатки [Текст] / В. Авер'янов // Право України. — 2004. — № 5. — С. 113–116.
3. *Авер'янов, В.* Державне управління у змісті предмета адміністративного права [Текст] / В. Авер'янов // Вісник Академії правових наук України. — 2004. — № 2. — С. 139–149.
4. *Баітанник, В.* Оптимізація системи місцевого самоврядування в Україні у контексті запровадження європейських стандартів регіонального управління [Текст] / В. Баітанник, В. Лукашкова // Вісник Української академії державного управління при Президентові України. — 2003. — № 2. — С. 274–283.
5. *Кряжков, В. А.* Местное самоуправление, правовое регулирование и структуры [Текст] / В. А. Кряжков // Советское государство и право. — 1992. — № 1 — С. 16–24.
6. Закон про місцеве самоврядування в Україні : науково-практичний коментар [Текст] / Інститут законодавства Верховної Ради України / [В. Ф. Опришко (ред.)]. — К., 1999. — 397 с.
7. Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування : Закон Української РСР від 07.12.1990 р. № 533–ХІІ [Текст] // ВВР УРСР. — 1991. — № 2. — Ст. 5.
8. Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування : Закон України від 26.03.1992 р. № 2234–ХІІ [Текст] // ВВР. — 1992. — № 28. — Ст. 387.
9. Про Представника Президента України : Закон України від 05.03.1992 р. № 2167–ХІІ [Текст] / ВВР. — 1992. — № 23. — Ст. 335.
10. Про Положення про місцеву державну адміністрацію : Указ Президента України від 14.04.1992 р. № 252 [Текст] // Збірник указів Президента України. — 1992. — № 2.
11. Про формування місцевих органів влади та самоврядування : Закон України від 03.02.1994 р. № 3917–ХІІ [Текст] // ВВР. — 1994. — № 22. — Ст. 144; 1994. — № 26. — Ст. 217.



12. Конституційний договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні : Конституційний договір від 08.06.1995 р. № 1к/95-ВР [Текст] // ВВР. — 1995. — № 18. — Ст. 113.
13. Про вибори депутатів і голів сільських, селищних, районних, міських, районних у містах, обласних Рад : Закон України від 24.02.1994 р. № 3996-ХІІ [Текст] // ВВР. — 1994. — № 8. — Ст. 38.
14. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР [Текст] // ВВР. — 1997. — № 24. — Ст. 170.
15. Рубцов, В. П. Самоуправление как инструмент демократического переустройства [Текст] / В. П. Рубцов // Місьцеве та регіональне самоврядування України. — Вип. 1-2 (10-11). — К. : Київська книжкова друкарня наукової книги, 1995. — С. 8-13.
16. Орзих, М. П. Не допустить эффекта “балканизации” [Текст] / М. П. Орзих // Голос України. — 1993. — 6 червня. — С. 5.
17. Рубцов, В. П. Опрацювання проекту Європейської Хартії про регіональне самоврядування [Текст] / В. П. Рубцов // Медіаполіс. — 1998. — № 3. — Додаток 34.
18. Конституція незалежної України [Текст] : навч. посіб. [для студ. юрид. спец. вузів] / [за ред. В. Ф. Погорілка, Ю. С. Шемшученка, В. О. Євдокимова]. — К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2000. — 428 с.
19. Лазор, О. Д. Місьцеве управління: поняття, терміни, визначення : Словник-довідник [Текст] / О. Д. Лазор, О. Я. Лазор / [наук. ред. М. Д. Лесечко]. — Львів : ЛРІДУ УАДУ, 2003. — 366 с.
20. Кравченко, В. В. Муніципальне право України [Текст] : [навч. посіб.] / В. В. Кравченко, М. В. Пітцик. — К. : Атіка, 2003. — 671 с.

*Рекомендовано до друку кафедрою державного управління та місцевого самоврядування
Хмельницького університету управління та права*

Надійшла до редакції 20.10.2010

