





ради народних депутатів в органи місцевого самоврядування. До того ж у державі була відсутня цілісна концепція державної організації влади. Тому не випадково, що до діючих законів вносились величезна кількість поправок, які інколи “вимивали” початковий їх зміст. Так продовжувалось до того часу, поки не було прийнято основоположні нормативні акти: 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 [7] та Конституція України [8], що концептуально визначили політику, спрямовану на розв’язання місцевих питань самою територіальною громадою, через органи, які вона обирає. Подальший розвиток ці позиції отримали в Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні” (1997 р.). Поступово в державі напрацьовувалась законодавча база, здійснювався розподіл влади на різних її рівнях, всередині самих владних структур.

Перехідний стан, в якому знаходиться держава, не дає підстав стверджувати, що процес реформування влади закінчився і має завершений вигляд. Це об’єктивно вимагає змін відносин, які відповідали новим реаліям; встановлюються інші схеми партнерства у форматі “Центр — регіони”, що базуються на загальноновизнаній практиці міжрегіонального співробітництва та міжнародній співпраці територій.

Таким чином, розмитість і невизначеність регіональних процесів має замінитись іншим розумінням, а звідси — по-новому починає виглядати інститут місцевого та регіонального самоврядування. На думку багатьох фахівців, настав час реалізації основоположного принципу управління — децентралізації [9]. Децентралізація одночасно з відповідальністю не послаблює, а швидше навпаки, посилює загальнодержавницькі позиції, оскільки центр отримує можливість зосередитись на масштабних проблемах внутрішнього і зовнішнього державного і політичного будівництва, що надзвичайно важливо для політичної ситуації у якій, перебуває українська держава і суспільство в цілому [10; 11].

Слід визнати, що існуюча система управління в державі — це дійсно складна конструкція. Вона містить цілу низку керованих, керовано-керуючих, самокерованих та інших підсистем, які відрізняються між собою функціональними ознаками. Усі вони певною мірою взаємодіють між собою і центром. У такій моделі суб’єкт управління (держава) визначає державно-владний характер і правову форму відносин відповідних сторін. Цей державно-правовий рівень можна вважати керуючим.

Наступний рівень — *територіальний*. На ньому діє, як мінімум, ще *дві підсистеми*: *державно-регіональна* і *територіально-самоврядна*. Під першою можна розуміти представницькі органи самоврядування (а це обласні ради) і структури державної влади. Під другою — муніципальне або ж місцеве самоврядування. Зауважимо, що названі підсистеми мають різну адміністративно-територіальну характеристику і відрізняються в унітарній та федеративній державах.

Так, у нашій державі цим рівнем можна вважати найбільші адміністративно-територіальні одиниці: Автономну Республіку Крим і область. На самоврядному — це міста, райони у містах, села, селища. Відмінними ознаками державно-регіональної керованої підсистеми є те, що вона одночасно виступає як об’єкт управління щодо державно-правового керованого рівня і як суб’єкт керуючого впливу відносно територіально-самоврядного. Отже, виходить, що представницькі органи — обласні ради та обласні державні адміністрації — це місцеві гілки влади на конкретно визначеній території, що займають проміжний статус між центром і місцевим самоврядуванням і володіють подвійною об’єктивно-суб’єктивною функцією в системі управління.



проблематично буде відновити історичне призначення регіонів, зробити їх конкурентноспроможними на ринковому просторі, захисниками інтересів населення своїх територій.

Тож сутність нової регіональної політики, на нашу думку, полягає, не в адміністративно-управлінських маніпуляціях, а у *послідовному запровадженні врівноважувальної формули між централізацією і децентралізацією*, у розподілі фінансово-економічного ресурсу, у відповідальності між центром і регіонами, відмові від адміністративної підлеглості і заміні їх чітко визначеними “правилами гри” для кожного рівня. Сьогодні у регіонах залишається величезна кількість невідкладних питань: це і вирівнювання соціального розвитку територій, удосконалення системи територіального розподілу праці, упорядкування земельних стосунків, організація діяльності підприємств, установ, що знаходяться в межах їх компетенції, місцевих рад. Тобто все, що міститься в понятті інфраструктура регіонального розвитку.

3. Зрозуміло, що *ресурсні можливості місцевого та регіонального розвитку об’єктивно не можуть бути подібними в кожному регіоні*. Своєрідність історико-географічної спадщини, соціально-економічний стан, політичне багатомайття, геополітичні інтереси зумовили певні відмінності єдиного господарського простору України. Особливістю цих відмінностей є наявність потужних в економічному плані міст, так званих своєрідних “столиць”. До них безпомилково можна віднести Харків, Дніпропетровськ, Донецьк, Одесу, Львів. Вони відрізняються особливим географічним розташуванням, природними умовами, ресурсним потенціалом, розселенням населення і демографічною ситуацією, монопольними галузями. У них різні за характером проблеми. Це й охорона природного середовища та екологічний захист довкілля, поліпшення соціальної ситуації, реконструкція підприємств, що є збитковими в структурі господарювання. Це ті специфічні ознаки, про які не слід забувати, коли йдеться про місцеве та регіональне самоврядування, яке неможливо розглядати без реалізації принципів соціальної орієнтації, самоорганізації та доцільності, рівного партнерства. Скажімо, останній із них передбачає чіткий розподіл прав та відповідальність між різними суб’єктами регіонального управління, підвищення самостійності основного (базового) самоврядного рівня (міста, села, селища), заміну підпорядкованості на партнерство, встановлення рівноправних відносин з радами, підприємствами, різними групами населення як основи гармонізації інтересів усіх.

4. *Не можна обійти принципи економічного плюралізму та демократизації*, які передбачають: свободу, господарську активність на основі рівних прав для всіх суб’єктів самоврядного процесу та визнання різних форм власності, включаючи муніципальну власність, створення дієвих органів народовладдя, що здатні забезпечити інтереси населення територіальної громади. Вищезазначене знаходиться у взаємозв’язку із принципом самообмеження, який спрямовано на виявлення та запобігання можливих негативних наслідків для суспільства, держави, місцевих територій. Перераховані принципи лише певною мірою віддзеркалюють окремі аспекти діяльності регіонального самоврядування і підтверджують, що ступінь розвитку та дієвості останнього не може бути однаковим. Він залежить від рівня самостійності регіонів, наявності законодавчої бази, яка має визначити його як проміжний рівень між державною виконавчою гілкою влади і місцевими територіальними громадами і, який напряду представляє інтереси громадян на цьому рівні.

5. Отже, якщо *місцеве самоврядування* — це право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення та через органи, які вони вибирають, то *регіональне самоврядування* — це не механічна передача частини повноважень центра обласним радам, а така демократична система територіального управління, яка має своє правове поле, необхідну ресурсну базу



для розв'язання сукупності проблем, що виникають у межах адміністративно-територіальної одиниці, якою є область. За всіма ознаками *регіональне самоврядування знаходиться на початковому етапі свого становлення*. Його майбутнє безпосередньо залежить від розуміння і розподілу відповідних повноважень в політичній, економічній і територіальних сферах, визначенні рамок дії механізму правового регулювання, характеру взаємодії з органами державної влади.

До речі, на необхідність мати саме такий рівень самоврядування, як регіональний, звернено увагу експертів Конгресу місцевих та регіональних влад Європи у Резолюції 123(01) та Рекомендації 102(01) від 13 листопада 2001 року. Зокрема ними відзначалось, що для збалансованого функціонування всіх рівнів самоврядування в країні та чіткого розуміння і розподілу відповідних повноважень, закон та Конституція мусять чітко відрізнити місцеве самоврядування від регіонального, а останнє — від органів державної влади на місцях [12, 351-352].

Реалізація пропозицій цієї неурядової, але досить впливової міжнародної організації, вимагатиме від нашої держави *зосередження уваги* виконавчих органів влади, законодавців на таких нагальних завданнях: *прискорення вдосконалення адміністративного, територіального устрою*, усіх елементів системи місцевого самоврядування, інформаційного супроводжування політики розвитку місцевого самоврядування та регулювання питань контролю і механізмів впливу громадськості на ради та їх виконавчі комітети тощо. Дуже важливо аби їх виконання не затягнулося у часі.

6. Отже, сьогодні *не варто вести дискусію законодавцям, фахівцям стосовно того, розмежовувати чи ні місцеве та регіональне самоврядування. Воно є і поступово набуває обертів*. А нашій молодій державі немає кращої альтернативи, ніж відмова від жорсткої управлінської підпорядкованості областей та міст урядовому центру і заміни її на партнерську взаємодію з регіонами у межах єдиної соціально-економічної стратегії. Це створить належне підґрунтя, на якому і має зміцніти, а, точніше, прорости дієздатне регіональне самоврядування.

### **Література**

1. Кучма Л. Д. *Послання Президента України до Верховної Ради України "Європейський вибір: концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку країни на 2002-2011 роки"* // Урядовий кур'єр. — 2002, 4 червня, №100.
2. Кучма Л. Д. *Телевізійне звернення з нагоди підписання Указу про винесення на всенародне обговорення проекту Закону України "Про внесення змін до Конституції України"* // Урядовий кур'єр. — 2003, 7 березня.
3. Кордун О. О. та ін. *Особливості виконавчої влади в пострадянській Україні: монографія* О. О. Кордун, К. О. Ващенко, Р. М. Павленко / За заг. ред. О. О. Кордуна. — К.: МАУП, 2000. — 248с.
4. Рудич Ф. М. *Чи багато влади потрібно владі? (Україна в контексті трансформації політичних структур у країнах СНД і Балтії, Центральної і Східної Європи)*. Навч. посібник для студентів вищих навчальних закладів. — К.: Довіра, 1998. — 140с.
5. Пухтинський М. *Місцевий і регіональний розвиток: новий стан поступу // Розвиток місцевого самоврядування в Україні: стан, проблеми, перспективи / М. О. Пухтинський, П. Т. Павленчик, В. М. Князев.* — К.: Логос, 2002. — 212 с.
6. *Закон Української Радянської Соціалістичної Республіки "Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве і регіональне самоврядування"*, прийнятий на другій сесії Верховної ради УРСР дванадцятого скликання 7 грудня 1990 року. — К.: Україна, 1991. — 64с.
7. *Конституційний договір між Верховною Радою України та Президентом України. Про основні засади організації та функціонування державної влади і місцево-*

го самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України // Голос України. — 1995, 10 червня.

8. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради 28 червня 1998 року. — К.: Преса України, 1997. — 89 с.

9. Бочок М., Бутко М., Котельников Д., Управління регіоном. Навч. посібник для практичних і самостійних занять / За заг. ред. Котельникова Д. — Чернігів: Сіверянська думка, 2001. — 280 с.

10. Боса Н. Місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування: взаємодія і протиріччя // Збірник наукових праць Української Акад. держ. упр. при Президентові України. — Вип. 2. — Ч. 2. — 2000. — С. 29-36.

11. Дробуш І. Розмежування функцій органів місцевого самоврядування та органів державної виконавчої влади // Право України. — 2001. — № 10. — С. 20-24.

12. Рекомендація 102 (01) та Резолюція 123 (01) Конгресу місцевих та регіональних влад Європи щодо місцевої та регіональної демократії в Україні // Місцеве самоврядування: 10 років здобутків / За ред. М. Пухтинського. — К.: Атіка, 2002. — 368 с.

13. Представительные и исполнительные органы власти в системе самоуправления Российской Федерации. — М., 1994. — 33 с.

14. Территориальная организация местного самоуправления в Российской Федерации. — М., 1996. — 58 с.

## А. И. Некряч

Международный университет бизнеса и права,  
ул. 49 Гвардейської дивизии, 37 а, Херсон, 73039, Украина

## МЕСТНОЕ И РЕГИОНАЛЬНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ — РАЗНЫЕ УРОВНИ САМОУПРАВЛЕНИЯ

### РЕЗЮМЕ

Автор соотносит политологический аспект проблемы с необходимостью совершенствования разделения власти на всех уровнях управления государственной политики.

**Ключевые слова:** политическая реформа, местное самоуправление, региональное самоуправление, региональная политика, децентрализация.