

*Ю.Д. Древаль, канд. істор. наук,  
доцент Нац. ун-ту внутр. справ*

**«ВЕРТИКАЛЬ» ЗРУЙНУВАЛИ, А ЩО ПОБУДУВАЛИ?  
(ДО ПИТАННЯ ПРО УЧАСТЬ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ І ФОРМУВАННІ СИСТЕМИ  
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ)**

Термін «місцеве самоврядування» в сучасній науковій літературі не має однозначного тлумачення. В основі поліваріантності знаходиться неоднакове розуміння взаємовідносин органів державного управління і самоврядування. Наприклад, так звана «англосаксонська» модель відводить місцевому самоврядуванню «усю дійсну владу в колі місцевих інтересів» [1, с. 6]. За іншими моделями – «південноєвропейською» чи «північноєвропейською» – передбачається певна участь у зазначеній сфері діяльності і органів державного управління [Див.: 2, с. 3-11]. Але для сучасної науки є характерною тенденція розведення державних і недержавних аспектів організації місцевого життя, на що направлено, наприклад, застосування словосполучень «місцеве управління» і «місцеве самоврядування» [Див. напр.: 3, с. 207]. За такої схеми місцеве самоврядування не складає елемент державної влади. Як стверджує російський академік Б.Топорнін, «без перебільшення вірною буде формула, згідно з якою державність закінчується там, де починається місцеве самоврядування» [4, с. 14].

Конкретні форми місцевого самоврядування сучасного демократичного типу певною мірою відрізняються за національними особливостями. Але усім їм притаманні спільні риси, як-то: 1) визнання територіальної громади (а не обраних нею органів), або об'єднань територіальних громад суб'єктом місцевого самоврядування; 2) наявність розвиненої нормативно-правової бази діяльності органів місцевого самоврядування; 3) ґрунтування на комунальній власності, чітко налагодженій системі фінансового забезпечення, максимально можливій (при умові збереження економічної цілісності держави та урахування загальнодержавних інтересів) незалежності господарської діяльності; 4) демократичні засади формування органів місцевого самоврядування; 5) відсутність ієрархічної підпорядкованості органів місцевого самоврядування різних рівнів та ін. [5, с. 6]

Усі вищезазвані моделі та форми не базуються на жорсткому керівництві з боку центру (так звана «вертикаль влади»), а також на наділенні одних і тих же місцевих органів функціями як державного управління, так і самоуправління («повновладдя»). Саме такі ознаки влади, виділені в дужках, були характерні для владної моделі радянської держави.

З досягненням незалежності України і відмовою від принципів державного соціалізму настала черга кардинальної перебудови взаємовідносин центральних і місцевих представницьких органів. Організація місцевого самоврядування стала одним з найважливіших чинників сучасного вітчизняного державотворення. Його законодавче забезпечення, як відомо, віднесе до прерогатив парламенту – Верховної Ради України.

Практична робота розпочалася після прийняття Декларації «Про державний суверенітет України» від 16 липня 1990 р. З прийняттям Закону «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» (7 грудня 1990 р.) в Україні вперше серед республік тодішнього СРСР було відкрито шлях до створення правових основ для впровадження і динамічного розвитку місцевого самоврядування. Одним з головних достойств Закону було вивільнення місцевих рад від утопічної функції «повновладдя». Нарівні з цим Закон відобразив мітингову стихійність, яка на той час панувала в середовищі політиків усіх рівнів. Зупинимось хоча б на одній суперечності: з одного боку, вводилося поняття «місьцеве самоврядування», з іншого ж боку, органи самоврядування відносилися до категорії «державних органів» [6].

Народні депутати тодішньої ВР ще не раз поверталися до вказаного питання. Так, 5 березня 1992 р. було схвалено законопроект про запровадження посади представника Президента на місцевому рівні. Законом встановлювалося, що представник Президента є найвищою посадовою особою виконавчої влади – главою місцевої адміністрації в областях, районах і містах центрального підпорядкування – Києві та Севастополі. На нього покладалося загальне керівництво місцевою державною адміністрацією, виконання районного та обласного бюджетів, контроль за дотриманням Конституції та закоподавства [7]. Проте багато питань, пов'язаних з місцевими органами державної влади та місцевого самоврядування, залишалися невизначеними. Спеціально обумовлювалося, що вони мали регулюватися актами Президента України. Нова редакція названого вище Закону про місцеве самоврядування (ухвалена 26 березня 1992 р.) перерозподіляла більшу частину повноважень від обласних та районних рад до представників Президента. Але під час внесення змін і доповнень до Закону про представників Президента у березні 1993 р. ВР проголосила, що голови обласних та районних рад є найвищими посадовими особами в своїх регіонах. Представник Президента має тільки виконувати доручення місцевої ради. За таких умов державна адміністрація фактично ставала свого роду виконкомом. На початку 1994 р. ВР в черговий раз змінила позицію з цього питання і за прийнятим 3 лютого Законом «Про формування місцевих органів влади і самоврядування» скасувала інститут місцевої державної адміністрації і відновила виконкоми [8].

У спадок Верховній Раді другого скликання залишилося чимало невирішених проблем, одна з яких якраз і стосувалася правового врегулювання організації місцевого самоврядування. Згідно із законом «Про державну владу і місцеве самоврядування», прийнятим 18 травня 1995 р., органами державної влади від обласного до районного рівня ставали держадміністрації, главами яких Президент повинен був призначати обраних народом голів відповідних рад. У компетенції місцевих рад залишалися обмежені повноваження: затвердження місцевого бюджету і програм територіального розвитку, заслуховування звітів голів адміністрації тощо. За Конституційним договором, прийнятим 8 червня 1995 р., утворювалася система органів місцевих державних адміністрацій, які підпорядковувалися по вертикалі знизу

доверху, аж до Президента України. Обласні та районні ради знову позбавлялися права мати виконавчі органи [9].

В Конституції України місцевому самоврядуванню відведено окремий розділ. У ньому фіксуються основні стандарти місцевого самоврядування й підкреслюється необхідність улаштування його принципів окремим законом.

Основними особливостями нового і на сьогодні діючого закону «Про місцеве самоврядування в Україні» (21 травня 1997 р.), який базується на новоприйнятій Конституції України, враховує вимоги Європейської Хартії про місцеве самоврядування і багаторічну практику діяльності рад в Україні. Основними особливостями новоприйнятого Закону є: 1) введення поняття «територіальна громада», яка є основою місцевого самоврядування; 2) уточнення статусу (а відтак і повноважень) районних і обласних рад, які, залишаючись органами самоврядування, представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст. Основна особливість діяльності обласних і районних рад полягає у відсутності у них своїх виконавчих органів (їх функції мають здійснювати місцеві державні адміністрації); 3) поява у системі місцевого самоврядування нової посадової особи – сільського, селищного, міського голови, який обирається територіальною громадою і наділяється рядом важливих повноважень.

Загальна оцінка Закону досить висока як в середовищі науковців, так і практиків. Особливо слід підкреслити, що Закон, остаточно покінчивши з одержавленням рад, зіграв етапну роль у перебудові вітчизняної політичної системи на засадах демократії. Серед «вузьких місць» найперше називається розмитість повноважень місцевої ради і виконкому [Див.: 11]. Чи не найголовніша проблема полягає у тому, що на регіональному (обласному та районному) рівні місцевого самоврядування існують тільки представницькі органи, що не мають власних виконавчих структур.

Додаткову ясність у характер розмежування функцій між органами місцевого самоврядування й місцевого державного управління вніс Закон України «Про місцеві державні адміністрації» (від 9 квітня 1999 р.) Але говорити про наявність ефективного механізму їх розмежування і взаємозв'язків ще рано. Як особливо підкреслюється в Постанові Верховної Ради України «Про стан реалізації адміністративної реформи стосовно вдосконалення діяльності органів виконавчої влади» (від 2 листопада 2000 р.), ще не знята з порядку денного необхідність «чіткого функціонального розмежування» між двома вказаними структурами [12].

Окрім того, слід зазначити, що місцеве самоврядування може бути ефективним лише у тому випадку, коли буде забезпечено реальними правами у галузі фінансування. А велика залежність органів місцевого самоврядування від централізованого фінансового постачання ставить під сумнів і їх самостійність.

Отже, процес формування системи місцевого самоврядування в Україні був складним і суперечливим. Чи не найголовнішою проблемою було її виокремлення від системи державних органів, відмови від принципів «влади рад». Але сьогодні вже можемо обнадійливо стверджувати: наявна правова

основа є достатньою для діяльності і, що слід підкреслити, для подальшого вдосконалення системи місцевого самоврядування.

**Список літератури:** 1. Тихонов Д.А. Местное самоуправление: из истории концепции // Вестник Московского университета. Серия 18: Социология и политология. 2000. № 2. 2. Головка О.М. Еволюція теорії місцевого самоврядування в державно-правовій науці: основні тенденції і напрями // Вісн. Запорізького юридичн. ін-ту. 1999. № 3. 3. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник. В 4-х т. / Отв. ред. Б.А.Страшун. М., 1995. Т. 1-2. 4. Топорнин Б.Н. Разделение властей и государственная организация // Разделение властей и парламентаризм. М., 1992. 5. Ярмиш О.Н., Головка О.М. До питання про типи місцевого самоврядування // Вісн. Запорізького юридичн. ін-ту. 1999. № 1. 6. Відом. Верховної Ради УРСР. 1991. № 2. Ст. 5. 7. Відом. Верховної Ради України. 1992. № 23. Ст. 335. 8. Там само. 1994. № 26. Ст. 217. 9. Там само. 1995. № 18. Ст. 133. 10. Там само. 1997. № 24. Ст. 170. 11. Самоврядування. Закон є – закон має працювати // Віче. 1997. Липень. 12. Голос України. 2000. 21 листоп.

*Надійшла до редколегії 19.06.2001*

*О.В. Копан, канд. юрид. наук,  
докторант Інституту управління НАВСУ,*

#### **СОЦІОЛОГІЧНІ ФАКТОРИ СИСТЕМИ ВНУТРІШНЬОДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ, (ТЕОРЕТИКО-УПРАВЛІНСЬКИЙ АСПЕКТ)**

Соціологічний аспект управління в сфері безпеки містить в собі одне з складних питань, що пов'язане з проблемою вирішення протиріч, які виникають у процесі здійснення управлінського впливу державою як суб'єкта управління і соціуму, і соціальних систем як об'єкта управлінського впливу. Суспільство є складною системою, тобто системою, яка налічує в собі велику кількість елементів, об'єднаних зв'язками у вигляді соціальних відносин. Соціум як основний суб'єкт і об'єкт цієї системи є носієм певних цілей, позицій, поглядів, які мають як суб'єктивний, так і об'єктивний характер. Об'єктивні компоненти існування індивіда об'єднуються поняттям «потреба», суб'єктивні – поняттям «інтерес». Для того, щоб ефективно керувати системою внутрішньодержавної безпеки, потрібно встановити взаємозалежність не тільки між поняттями, що належать до однієї групи соціальних відносин, але і між тими, які мають різну природу, протиріччя, і разом з тим об'єктивно обумовлюють взаємозалежність свого існування. Зіткнення протилежних цілей, позицій, поглядів суб'єктів потреби і інтересу безпеки можна прийняти як конфлікт між об'єктивними і суб'єктивними системами соціальної безпеки. Такого роду протиріччя у сфері безпеки припустимо розглядати у соціально-правовому аспекті, що передбачає соціально-управлінську характеристику конфлікту. Саме така характеристика конкретизує і пояснює природу протиріч, які можна віднести до сфери безпеки. Причини протиріччя, як джерела конфлікту, полягають у соціальній неоднорідності суспільства, розбіжностях в рівні доходів, влади, престижу і тому подібне. За цих ознак ми можемо розглянути конфлікт у соціально-управлінському аспекті.