

*Анатолій Чемерис,
директор Львівського філіалу УАДУ,
кандидат економічних наук*

Концептуальні засади реформування державного управління і місцевого самоврядування

Немає жодного сумніву в тому, що трансформація суспільних відносин в Україні вимагає трансформації і системи державного управління. Система державної влади в Україні, як виявилось, не готова очолити й реалізувати належним чином реформи, - вона втратила традиційні важелі впливу на економічні, політичні, духовні процеси в суспільстві.

У “Посланні Президента України до Верховної Ради України” (2000 рік) сказано: “Політика економічного зростання може стати результативною лише за умови істотного посилення дієвості держави” [12, с. 7].

Отже, цими словами Президент підкреслив надзвичайну вагомість держави в трансформаційних процесах. У розділі “Посилення дієздатності держави. Адміністративна реформа” [12, с. 7] сформульовано концептуальні засади підвищення дієвості держави, обґрунтовано стратегію адміністративної реформи. Теоретико-методологічні засади реформування державного управління знайшли своє висвітлення в низці фахових досліджень [2; 9; 10].

В основі реформування державного управління лежить відповідність державної влади потребам історичного розвитку суспільства, а в системі влади - її устрій. І що ширший розмах історичних перетворень, тим важливіша роль державної влади й управління в злагодженому функціонуванні суспільного організму.

Перехід на рейки ринкових відносин передбачає як необхідну умову, якісне перетворення всієї системи суспільних відносин, насамперед державно-владних і управлінських.

Посилення ролі держави за цих умов буде розвиватися за розглянутими далі напрямками:

1. Поглиблення процесів демократизації в Україні.

Процес трансформації суспільних відносин започатковано “Декларацією про державний суверенітет”, прийнятою Верховною Радою України 16 липня 1990 р., Законом “Про економічну самостійність УРСР” від 3 серпня 1990 р., “Актом проголошення незалежності України” від 24 серпня 1991 р., які пов’язані з демонтажем суспільно-політичного ладу й державного устрою. Вони проголосили зміну економічного й політичного курсу України.

Уже сьогодні зрозуміло, що не можна кардинально реформувати економіку без докорінних змін у політичній сфері й насамперед у сфері державного управління. Системна суспільна криза в Україні значною мірою зумовлена кризою державної влади й державного управління [9, с. 4, 10].

В Україні вже зроблено перші кроки на шляху демократизації, використання надбань сучасного цивілізованого розвитку. Започаткована нова модель політичного устрою України, що базується на багатопартійній основі, покінчено з ідеологічним монополізмом. Закладені підвалини сучасного державного устрою на принципах розподілу влади, відбулося становлення парламентаризму й виконавчої вертикалі, незалежної судової системи та системи місцевого самоврядування. Утверджені основи громадянського суспільства.

Україна утвердила себе як повноправний член світового та європейського товариства.

Однак усі ці позитивні зрушення ще вимагають свого розвитку, наповнення реальним змістом задекларованих демократичних перетворень.

2. Поглиблення ринкової трансформації економіки як основного завдання системних перетворень.

Це вимагає від держави створення інституційних умов для ринкової економіки, подолання деформованості ринкових відносин, завершення в Україні формування ринкової інфраструктури, підготовки кадрів, здатних працювати в нових умовах, активного формування ринкового світогляду населення.

Необхідно змінити думку широкого загалу, що проведення реформ - це прерогатива держави, оскільки це суттєво стримує реформи. У розвинутих країнах, зокрема США, держава має високий рівень відповідальності перед нацією щодо підготовки людей до життя в нових умовах. Підвищення відповідальності нашої держави перед своїм народом у цей критичний час є нагальним завданням.

Держава повинна забезпечити всіма доступними засобами передумови реалізації наявних конкурентних переваг економіки України. Мова йде про високі технології, потужний науковий потенціал, висококваліфіковані трудові ресурси, родючі землі, вільні виробничі площі, зручне геополітичне розміщення тощо.

Важливою інституційною умовою для поступального соціально-економічного розвитку є причетність людей до власності, її нагромадження. Таким чином, вони будуть захищені від свавілля з боку капіталу та держави.

Критерієм зрілості ринкових відносин є здатність держави забезпечити соціальний прогрес у суспільстві, подолати перекося в соціальній сфері, створити систему самозахисту населення.

У “Посланні Президента України до Верховної Ради України” (2000 р.) йдеться про “утвердження в Україні не просто ринкової, а соціально-ринкової економіки” [12, с. 7].

Однак слід пам'ятати, що у світі відбулась системна трансформація: індустріальна модель економіки переросла в модель соціальну, де в центрі уваги людина як величезний потенційний ресурс. Колишній СРСР не мав ані індустріальної розвинутої моделі, ані соціальної моделі суспільства. На соціальні потреби Україна витрачає більше ніж третину ВВП, тоді як країни з розвинутою, стабільною ринковою економікою - менше 20%, а країни, що розвиваються, - менше ніж 10%. По суті, Україна "проїдає" значну частину ВВП через неефективну соціальну політику. Це не дає можливості акумулювати кошти для розвитку економіки. Потрібні суттєві структурні зміни соціальної політики.

3. Основні засади адміністративної реформи - ключовий важіль посилення дієвості держави.

Основною метою адміністративної реформи є створення ефективної системи державного управління, яка відповідає б стандартам демократичної правової держави.

Для викорінення тоталітаризму необхідно суттєво обмежити державний інтервенціоналізм. Українське суспільство звикло до державного патерналізму, що призводить до постійної конфронтації принципів ліберально-демократичної, правової й соціальної держави.

Одним із напрямів трансформації суспільних відносин є розробка загальної моделі сучасної демократичної влади в Україні, виявлення та регламентування характеру взаємовідносин між її основоположними елементами й принципами, а також визначення важливих пріоритетів на шляху державного реформування.

Принципово важливим у перехідний період є посилення регулятивних функцій урядових структур, що визначають структурну політику, інвестиційну діяльність, встановлюють пріоритети.

Одним із найважливіших завдань адміністративної реформи є формування управлінської еліти, запобігання новим рецидивам непрофесіоналізму та некомпетентності.

Для реалізації цієї мети необхідно сформувати державну службу, основною метою якої є вдосконалення системи відбору кадрового потенціалу. Розмежування політичних та адміністративних посад є ключем професійного наступництва й стабільності.

Результатом адміністративної реформи повинно бути реформування нової управлінської культури, досконалість процедури управлінської діяльності.

4. Правові засади реформування державного управління.

Цей аспект реформування передбачає формування національної системи права, створення сучасної законодавчої бази як юридичної основи публічної влади й державного управління.

Основним завданням правової реформи має стати приведення історичного розвитку українського суспільства у відповідність із закріпленими в основних політико-правових актах, насамперед, у Конституції України, правовим ідеалам і принципам перспективного демократичного розвитку [3].

Мова йде про необхідність створення в Україні нового права, яке стало б нормативним вираженням загальнолюдських цінностей, принципів справедливості та людяності, основою організації та функціонування держави в інтересах людини та всього суспільства [4, с. 17].

Ця система права повинна гармонійно забезпечувати приватні й публічні потреби та інтереси, передбачати взаємну відповідальність. Необхідно створити принципово нові законодавчі моделі економічних відносин громадянського суспільства в Україні.

На думку фахівців [10, с. 72], упровадження в життя правових ідей, принципів і положень Конституції України, трансформування української правової системи й системи державного управління повинні відбуватися еволюційним шляхом.

5. Наукове забезпечення реформування державного управління.

Однією з важливих умов стабільного розвитку держави є сталість соціокультурного середовища й притаманна йому система соціальних цінностей: морально-правових, релігійних, наукових, економічних, політичних, ідеологічних, юридичних тощо. Коли порушуються умови цілісності цього середовища, а відповідно й системи цінностей, послаб-

люється їх взаємодія - дезорганізується увесь суспільний процес. Якщо це відбувається раптово, то зростає небезпека суспільних конфліктів і навіть воєн [11, с. 491]. Саме у взаємодії із суспільним буттям і полягає активна роль суспільної свідомості. Це особливо актуально в переломні моменти розвитку суспільства. Саме в такому історичному періоді перебуває зараз Україна: перехід від тоталітаризму до демократії; від бездержавності - до державності; від бездуховності (безідейності) - до високої духовності й моральності.

Українська держава в перехідний період перебуває в стані правової та політичної невизначеності, а головне - в державі відсутня ідеологія суспільно-політичного розвитку, яка стала б загальнонаціональною концепцією державотворення.

Про необхідність створення державної ідеології наголошував Президент України Л.Д. Кучма: “Життя переконливо довело: без певної об’єднуючої державної ідеології, високих духовних принципів і моральних норм поведінки людини країна не здатна до самостійних соціальних перетворень, глибоких демократичних, економічних і політичних реформ” [12, с. 6].

Ідеологія має виступати парадигмою формування державності, універсальним світоглядним принципом управління та функціонування суспільства. Відповідно до цього, державна ідеологія повинна враховувати менталітет народу, специфіку адміністрування, особливості людської природи, перебіг політичних процесів. На думку О.Моргуна, в Україні є необхідність створення так званої “інтегральної доктрини”, яка б на основі правильних вихідних принципів буття “ідеалів”, “ідеології” дозволила б об’єднати націю навколо значущих і зрозумілих цілей [15, с. 126].

Українському суспільству ще треба докласти чимало зусиль, щоб вибратись із-під впливу ідеологічних догм минулого. Проблема сьогоденного дня полягає не в універсальній зміні напрямку суспільного розвитку, а в трансформації самого способу мислення.

Не вдаючись до дискусій з приводу того, яка ідеологія потрібна сьогодні Україні, зазначимо, що потрібні нові філософсько-методологічні підходи до формування ідеології посткомуністичного суспільства.

Для створення такої ідеології потрібні такі чинники: створення національної демократичної управлінської еліти, здатної усвідомити весь трагізм ситуації, в якій опинилася Україна; активний розвиток суспільної думки (політичної, економічної, управлінської) на базі новітніх знань про розвиток суспільства з використанням сучасних теорій, методів, технологій; народ, який здатний усвідомити, зрозуміти й бажає взяти до реалізації новітні ідеї. Відсутність хоча б одного із цих чинників породить ідеологічний вакуум у суспільстві або призведе до оволодіння масами якоюсь примітивною ідеєю (чи ідеологією), що спричиниться до деформації суспільної системи та до тоталітаризму.

Отже, важливим завданням перехідного періоду в Україні є створення ліберально-демократичної ідеології відкритого громадянського суспільства як дійового інструменту державотворення й виходу із системної суспільної кризи.

Аналіз сучасного стану державного управління засвідчує, що воно базується не на наукових рекомендаціях, а на так званій “концепції здорового глузду” і реаліях практичної діяльності. Така ситуація склалася з трьох причин: перша - відсутність наукових розробок і рекомендацій для перехідного періоду; друга - несприйнятливість і низька кваліфікація управлінського апарату й депутатського корпусу до інновацій [14]; третя - складність перехідного періоду, дефіцит часу, інерційність мислення правлячої еліти та науковців.

Застосування в державному управлінні концепції “здорового глузду” базується на обмеженні пізнання явищ об’єктивної реальності, суб’єктивізмі й примітивізмі в прийнятті управлінських рішень.

Успіхи трансформаційних процесів пов’язані з рівнем теоретичної свідомості, рівнем розвитку соціальних і політичних наук.

Джамбіно Віко писав: “Здоровий глузд - це судження без будь-якої рефлексії, яке відчувається гуртом, усім станом, усім народом, усією нацією або усім Родом людським” [1, с. 76].

Як засвідчує досвід високорозвинутих країн світу, там відбувається перманентний процес переходу від спрощених схем здорового глузду до вищих форм суспільної свідомості, до нового суспільного мислення, яке має багатофакторний, системний характер і віддзеркалює глобальні проблеми людства.

Отже, в Україні ще треба створити умови для підвищення наукового рівня обґрунтування стратегії й тактики суспільних процесів.

Процес трансформації суспільних відносин в Україні призводить до переоцінки соціальних цінностей. Він є характерним для кожного суспільства, яке знаходиться в кризовому стані. Коли суспільна свідомість втрачає здатність раціонально, на старій теоретичній і методологічній основі, пояснювати те, що відбувається в суспільстві, виникає потреба у виробленні нової парадигми як інтелектуального засобу якісного прориву в усвідомленні навколишнього світу [10, с. 77].

Йдеться про те, що в перехідний період у свідомості людей відбиваються ознаки, притаманні саме змішаній формі соціально-економічних процесів і структур - від звичайних адміністративних - до приватно-ринкових. Саме тому є значні проблеми зі створенням класичної соціально-економічної системи з адекватною їй системою управління. Цим можна, певною мірою, пояснити відсутність у державі ефективної системи економічних та управлінських відносин, що відповідає рівню суспільної свідомості.

Концептуальним ядром парадигми управління може бути розуміння державного управління як соціально-політичної функції громадянського суспільства, що має здійснювати реальний контроль за державною діяльністю, а закон - як певної функції права й держави та основи управлінської діяльності [10, с. 81]. Отже, потрібне нове розуміння державного управління, розуміння його суті та ролі як часткового випадку самоорганізації.

Формування новітньої вітчизняної парадигми управління вимагає критичного осмислення й практичного використання світового досвіду. При цьому слід пам'ятати, що кожна система державного управління має свої особливості, які склалися в процесі її історичного розвитку, відображає правові, політичні, соціальні, моральні й національні аспекти кожної країни. Механічне перенесення чужого досвіду на українську реальність шкідливе. Однак цей досвід може бути з успіхом використаний як модель управлінських структур, технологій у процесі формування певних систем управління та їх організаційного й законодавчого забезпечення. Зарубіжний досвід корисний ще й тим, що може служити соціальним орієнтиром, дороговказом до побудови раціональних систем управління.

Критичне осмислення зарубіжного досвіду із врахуванням як новітніх економічних, політичних, управлінських знань (теорій, концепцій), так і національної специфіки в Україні дасть змогу створити сучасну, високоефективну систему державного управління.

Співвідношення державного управління та місцевого самоврядування. Історичний досвід організації управління на місцях, сучасна законодавча практика зарубіжних країн [6], діюче законодавство України і конституційні конструкції (див. ст. 7, 140, 146 Конституції України) засвідчує, що співвідношення державного управління й місцевого самоврядування має визначитися в теорії та практиці соціального управління.

У статті 5 Конституції України записано: “народ здійснює владу ... через органи державної влади та органи місцевого самоврядування”. Це означає, що законодавчо затверджено необхідність поєднання інтересів народу, держави та територіальних громад.

Проблема полягає в тому, щоб визначити граничні можливості самоврядування з метою забезпечення демократичних перетворень, розвитку демократизації та забезпечення суверенітету народу. Отже, мова йде про оптимальне співвідношення державного управління й місцевого самоврядування.

Міське самоврядування має свою історію. Виникнення системи місцевого самоуправління історично пов'язане з існуванням сільської й міської общини. Право общин на самоуправління спочатку дістало поширення в містах. Ідея самоуправління, в основному, переслідувала мету розвитку у громадян почуття приналежності до однієї спільноти.

Поняття “самоврядування” вперше стало вживатися у зв’язку з місцевим самоврядуванням ще в період Великої Французької революції, щоб відобразити факт самостійності общин стосовно держави. Виникнення терміну пов’язане з пруським міністром бароном фон Штейном (1757-1831), який бачив у самоврядуванні більше, ніж просто форму участі громадян в управлінні справами держави на місцевому рівні [6, с. 17]. У Пруській державі цього часу, якій загрожував завуальований розпад, барон фон Штейн прагнув пробудити почуття приналежності до єдиного співтовариства. Тому він виступав за місцеве самоврядування, яке було б значною мірою незалежним від держави.

Для України, яка не має достатнього досвіду як державного управління, так і місцевого самоврядування, у ній ще сильні відцентрові тенденції, нерідкісні прояви сепаратизму й антидержавні позиції значної частини народних депутатів, дуже актуальним завданням є оптимальне поєднання державного управління з місцевим самоврядуванням. Вирішення цього завдання повинно забезпечити підвищення рівня управління державою, регіонами й окремими територіями та забезпечити активну участь населення в управлінні, легітимність управління, довіру до влади.

Таким чином, досягається демократичність управління на всіх рівнях: від держави загалом, де виявляється народовладдя (належність до влади народу), яке здійснюється ним безпосередньо й через органи влади та органи місцевого самоврядування, - до територіального колективу. Демократичність управління досягається шляхом самоорганізації населення та здійснення місцевого самоврядування (ст. 140 Конституції України).

Незрілість місцевого самоврядування, відсутність демократичних традицій управління та підготовлених кадрів для організації як державного управління, так і місцевого самоврядування призвели до певної “суверенізації” територій, ізоляційних наслідків, конфліктів та протистояння між різними гілками влади.

Ці негативні наслідки в жодному випадку не можуть перекручувати позитивну тенденцію якісного розвитку місцевого самоврядування, і його співвідношення з державою потрібно розвивати. Треба вчитися передбачати ці конфліктні ситуації і завчасно готуватися до їх вирішення й недопущення. Ситуацію врегулює конституційна норма, яка передбачає, що, з одного боку, 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” (ст. 119,143 Конституції України). Найболючіша проблема нашої держави - постійна боротьба між різними гілками влади й перехрещення повноважень - відбивається на всіх рівнях (державному, обласному, районному) у відносинах між адміністраціями та органами місцевого самоврядування.

Законодавче врегулювання місця та ролі державних адміністрацій у системі органів державної виконавчої влади, їх взаємовідносин з органами місцевого самоврядування, удосконалення їх структури є одним із найважливіших завдань адміністративної реформи, яка має вирішити проблему зміцнення влади (формування повноцінного суб’єкта влади) в Україні. Це говорив Л.Д. Кучма: “У тезу про посилення держави я вкладаю необхідність посилення влади, яка повинна перестати відчувати себе лише адміністративно-управлінською категорією, а й виступати інструментом реалізації волі більшості суспільства. А це моральний бік її легітимності, передумова повернення віри в неї, подолання відстороненості, відчуженості людей від влади. Для цього діяльність усіх її гілок та органів повинна бути прозорою і відкритою... Це означає, крім усього іншого, повсюдне, повне й безумовне виконання державних рішень, персональну відповідальність усіх без винятку посадових осіб” [5].

Повноваження районних державних адміністрацій врегульовані лише кількома статтями Конституції України. Верховна Рада прийняла Закон “Про місцеві державні адміністрації”, проте щодо нього Президентом України застосовано вето, тому цей Закон не набрав законної сили. З іншого боку, втратило свою чинність Положення про районну, районну в містах Києві та Севастополі державну адміністрацію, затверджене Указом Президента України №760/95 від 21.08.95 р. на підставі ст. 46 частини I Конституційного договору між Президентом України та Верховною Радою України “Про основні

засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України”. Це положення перестало діяти у зв’язку з прийняттям Конституції України і втратою законної сили Конституційним договором.

Отже, необхідно констатувати недостатнє законодавче й наукове опрацювання цього питання.

Причиною цього стала часта зміна схем управління територіями, структури державної виконавчої влади на місцях, взаємовідносин місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування. До моменту проголошення незалежності України, на території сьогodнішньої Української держави існувала схема радянської влади - рад народних депутатів як представницьких органів влади та їх виконавчих комітетів. Виконавчі комітети нижчого рівня (сільської чи міської Ради народних депутатів) були безпосередньо підпорядковані виконавчому комітету Ради народних депутатів вищого рівня. Така структура влади закріплювалася відповідними статтями Конституції Української РСР та законодавчими актами.

Після проголошення в 1991 р. незалежності України виникла серйозна проблема подальшого вдосконалення державної виконавчої влади, адже схема радянської влади без єдиної керівної та спрямовуючої партії не забезпечувала ефективного управління країною.

Тому Указом Президента України з 1992 р. вперше в історії нашої держави було введено інститут місцевих державних адміністрацій як місцевих органів державної виконавчої влади і вперше здійснено спробу розділення як органів, так і повноважень державної виконавчої влади та місцевого самоврядування. Очолював місцеву державну адміністрацію представник Президента України в районі, який одночасно обіймав посаду глави районної державної адміністрації. Глава адміністрації призначався й звільнявся з посади Президентом України і не міг бути депутатом будь-якої ради. Отже, чітко було розмежовано на районному та обласному рівнях повноваження й структури державної виконавчої влади та місцевого самоврядування. У 1994 р. відбулася адміністративна реформа - інститут місцевих державних адміністрацій було скасовано. Відповідно до змін, внесених до чинного законодавства, представницьку владу на районному рівні мали здійснювати районні ради, виконавчу владу - обрані радою виконавчі комітети; очолював як раду, так і виконавчий комітет голова районної ради. Суттєвим нововведенням був спосіб обрання голови ради - він обирався всім населенням відповідного району прямим голосуванням. Така схема формування органу влади давала вагомійший мандат і серйозніші гарантії, а відповідно й повноваження голові районної ради. Проте в даному разі на думку багатьох науковців і практиків вертикаль виконавчої влади була недостатньо жорсткою. Недостатнім також був вплив на цю вертикаль Президента України й центрального органу виконавчої влади - Кабінету Міністрів. Це викликало протистояння між Верховною Радою та Президентом України, яке призвело в 1995 р. до компромісу - укладання Конституційного договору між Президентом України та Верховною Радою України “Про основні засади організації та функціонування державної влади й місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України”. Конституційний договір передбачав відновлення вертикалі державної виконавчої влади та інституту місцевих державних адміністрацій. Головою державної адміністрації Президент України призначає всенародно обраного голову районної ради. Таким чином, в одній особі було поєднано дві посади - голови місцевого органу державної виконавчої влади і керівника органу місцевого (регіонального, за тогочасним законодавством) самоврядування, - це був компроміс, і зрозуміло було, що проіснує така структура недовго. Тривалі суперечки між прихильниками й супротивниками єдиновладдя на рівні району чи області було припинено 28 червня 1996 року - Верховна Рада прийняла Конституцію.

Конституція України стала кроком наближення нашої держави до цивілізованої системи управління країною, до розподілу влад, до реалізації основ місцевого самовря-

дування. Місцеві державні адміністрації отримали статус як органів державної виконавчої влади (повноваження, делеговані державою), так і виконавчих органів місцевого самоврядування на рівні району (повноваження, які делеговані районною радою). Таким чином, після завершення конструювання схеми управління територіями, передбаченими Конституцією України, ми отримуємо як повноцінне місцеве самоврядування, так і забезпечення виконання функцій держави в районі й врегулювання співвідношень інтересів.

Сьогодні ще немає підстав говорити про врегульовану, працюючу систему влади на місцях в Україні. Причини цього носять як суб'єктивний, так і об'єктивний характер. Можна виділити такі об'єктивні чинники й причини різноманітного протистояння між представниками різних гілок влади на місцях:

- відсутність законодавчої бази діяльності місцевих державних адміністрацій;
- відсутність чітко врегульованих взаємовідносин між різними гілками влади, розподілу повноважень;
- відсутність сучасних демократичних традицій управління державою;
- відсутність реального місцевого самоврядування (в розумінні реального вирішення місцевих проблем не радою, а територіальною громадою як самостійною одиницею шляхом сходів, референдумів, зборів тощо).

Суб'єктивні чинники владних конфліктів впливають із практично відсутньої відлагодженої структури підготовки кадрів для органів місцевого самоврядування, на відміну від державної виконавчої влади, де функціонують механізми конкурсного відбору (передбаченого Законом України “Про державну службу”), призначення на посади осіб, ділові та політичні якості яких попередньо вивчаються.

Враховуючи окреслені проблеми, необхідно провести дослідження організаційної структури, функцій і напрямів діяльності державних адміністрацій та знаходження оптимальних варіантів як цієї діяльності, так і взаємовідносин названих органів державної виконавчої влади з органами місцевого самоврядування всіх рівнів. Необхідно сконструювати таку схему державного управління, яка б створювала нерозрізнені вектори впливу різних гілок влади, єдиний цілісний організм. Життя переконує, що нинішня публічна влада в Україні орієнтується не на загальносуспільний інтерес, а на безліч приватних (корпоративно-бюрократичних, кланових, регіональних та інших) інтересів, не представляючи єдиного цілісного організованого владного суб'єкта. “Проголошення економічної, політичної, ідеологічної різноманітності (так званого “плюралізму”) як однієї з фундаментальних конституційних засад суспільного життя в Україні на етапі її становлення обернулося, так би мовити, полісуб'єктною державністю, абсолютизацією принципу розподілу влад, “розпорошенням” публічної влади між різними політичними і псевдополітичними, навіть кримінальними, суб'єктами. По суті, справді єдиного суб'єкта влади в Україні не існує. І “заслуга” в цьому не лише політиків, а й теоретиків-суспільствознавців” [7].

Залежно від уявлень щодо співвідношення державного та місцевого управління формуються теоретичні концепції самоврядування:

- “суспільна теорія”, відповідно до якої “сутність самоврядування - у наданні місцевому суспільству самому розпоряджатися своїми суспільними інтересами та в збереженні за урядовими органами завідування самими лише тільки державними справами”;
- “державна теорія”, яка вбачає в самоврядуванні “службу місцевого суспільства державним інтересам” [8, с. 94].

Англо-американська судова практика обґрунтовує наявність державної природи місцевого самоврядування. Це призвело до розвитку “общинно-господарської” доктрини, громадського, або господарського самоврядування, “при якому місцеве управління діє в корпоративно-територіальних інтересах, одержує “власну суверенну компетенцію

і права тільки у сфері неполітичних відносин, у місцевих господарських і громадських справах. У політичних, загальнодержавних питаннях ці органи діють як представники держави” [13]. Саме до цієї моделі тривалий час схилилася президентська адміністрація, отримуючи досить широку підтримку в Україні.

На думку фахівців, обов’язковою умовою проблеми, що розглядається, є відмова від ототожнення адміністративно-територіального та державного устрою виходячи з того, що остання є територіальною, у державних межах, організацією держави, яка визначає не тільки просторову межу дії державної влади, але й відносини між територіальними одиницями, самоврядними територіями, центральною та місцевою державною адміністрацією, державними структурами та місцевим самоврядуванням [8, с. 95].

Україна в цьому плані є унітарною конституційно-децентралізованою державою з територіальною автономією - Республікою Крим (статті 2, 132, 134 Конституції України).

Загальними принципами такого устрою можна вважати [8, с. 95]:

- непохитність, невідчуженість суверенітету республіки у сфері державного устрою та можливість деконцентрації управління;
- делегування прав центральної адміністрації місцевим органам (децентралізація управління);
- єдність, неподільність, непорушність і цілісність державної території;
- конституційність і законність утворення (реорганізації), скасування складових частин державного устрою;
- конституційно визначена граничність децентралізації території держави, що обумовлена загальнодержавними інтересами та потребами, керованістю країни як єдиного політичного, соціально-економічного, екологічного і правового простору;
- забезпеченість націй, національностей, корінних народів, етносів та історично укладених територіальних колективів з перевагою багатонаціонального населення монолінгвістичним складом, усталеними загальними традиціями та менталітетом - правом на національно- і територіально-культурну автономію;
- єдність регіональної політики - державний регіоналізм, орієнтований на громадську узгодженість і внутрішню безпеку країни;
- забезпечення нормотворчої і виконавчо-розпорядчої діяльності на національному рівні на принципах поділу влад, на місцевому рівні - поза поділом влади, але з гарантованим державою самоврядуванням та самостійною правосуб’єктністю територіальної громади;
- територіальне представництво у вищому органі країни.

Запровадження цих принципів вимагає реконструкції державного устрою і територіального поділу, відмови від уніфікації моделей місцевого самоврядування і його функціональних відносин з управлінськими центрами у системі самоврядних територій тощо [8, с. 96].

Теоретично це призведе до подолання трактування місцевого самоврядування як феномену, що протистоїть державності [6], а в практичній діяльності - до зменшення вертикальних зв’язків, виділених як самостійну підсистему публічної влади місцевих самоврядних органів. Це дає змогу систематизувати “суспільну” й “державницьку” теорію місцевого самоврядування.

Список використаної літератури

1. *Вико Джамбіно*. Основания новой науки об общей природе нации / Пер. с итал. - М., 1996.
2. Державне управління: Теорія і практика / За заг. ред. д.ю.н., проф. В.Б. Авер’янова. - К.: Юрінком-Інтер, 1998.

3. Концепція правової реформи в Україні / Центр правової реформи і проектних робіт М-ва юстиції України. - К., 1997.
4. Концепція розвитку законодавства України на 1997-2005 рр. - К.: Ін-т законодавства Верховної Ради України, 1997.
5. *Кучма Л.Д.* Будівництво нової України - велика спільна справа // Уряд. кур'єр. - 1998. - № 89-90.
6. Местное самоуправление в России: Теория и практика // Государство и право. - 1993. - № 6. - С. 142.
7. *Мороз О.О.* Реорганізація інститутів публічної влади - пріоритетний напрям реформ в Україні // Голос України. - 1997. - № 220.
8. *Орзіх М.П.* Співвідношення державного управління і місцевого самоврядування: Концептуальний аспект // Державне управління: теорія і практика / За заг. ред. д.ю.н., проф. В.Б. Авер'янова. - К.: Юрінком-Інтер, 1998. - С. 92-101.
9. Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи. - К.: Оріяни, 1998.
10. *Селиванов В.М.* Теоретико-методологічні засади реформування державного управління // Реформування державного управління в Україні: Проблеми і перспективи. - К.: Оріяни, 1998. - С. 364.
11. *Сорокин П.* Общедоступный учебник по социологии. Статьи разных лет. - М., 1994.
12. Україна: Поступ у ХХІ століття. Стратегія економічної та соціальної політики на 2000-2004 рр.: Послання Президента України до Верховної Ради України (2000 рік) // Уряд. кур'єр. - 2000. - № 6.- С. 5-12.
13. Управління територіями в умовах розбудови демократичної правової держави: Доповідь Президента України Л.М. Кравчука на наук.-практ. конф. "Актуальні проблеми управління територіями в Україні" // Голос України. - 1992. - 28 лист.
14. *Цветков В.В.* Суспільна сутність державного управління та еволюція його змісту // Державне управління: теорія і практика / За заг. ред. д.ю.н., проф. В.Б. Авер'янова. - К.: Юрінком-Інтер, 1998. - С. 24-36.
15. *Шморгун О.* Україна: шляхи відродження (економіка, політика, культура). - К., 1994.