

Науменко П. П.

УДК: 342.98:341

заступник голови Гуляйпільської
районної державної адміністрації

Дмитреню М. А.

студентка Запорізького національного університету

ЗАКОРДОННИЙ ДОСВІД ЗАСТОСУВАННЯ ДЕЛЕГОВАНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ

На сучасному етапі української держави, в період світової кризи становлення незалежної української держави та демократизація суспільства вимагають нових підходів до процесу формування політичних інститутів, а саме інституту місцевого самоврядування. Являючись виразом влади народу, місцеве самоврядування повинно забезпечити наближення управління до громадян та сприяти "востанню" нашої країни в демократичний політичний режим.

Процес становлення та розвитку ефективної системи місцевого самоврядування передбачає вирішення цілого ряду як теоретичних, так і практичних проблем. Необхідно, перш за все, відродити цей інститут, "наповнити" його зміст сучасним звучанням. Це пов'язано з тим, що весь радянський період місцеве самоврядування в його традиційному розумінні визнавалось буржуазним інститутом, чужим соціалістичному суспільству. Влада на місцях характеризувалась єдністю системи органів, які наділялись функціями та повноваженнями державної влади. Сам термін "міське самоврядування" був практично виключений з наукового обігу і застосовувався лише для характеристики західноєвропейських муніципальних систем.

Особлива значимість проблеми обумовлена недрстатнім вивченням історичного досвіду становлення та розвитку місцевих органів влади в нашій країні. Хоча українське місцеве самоврядування має давні традиції і пройшло досить складний історичний шлях. Його

проблеми і взаємовідносини з різними рівнями управління державою були актуальними на всіх етапах історії України.

Створення ефективно діючої моделі місцевого самоврядування є актуальним для України ще й тому, що за 17 років незалежного розвитку в нашій країні так до цього часу й не розроблена модель організації влади на місцях, яка була б адекватною сучасним українським умовам. Прийнята у 1996 році Конституція України зафіксувала принципові положення, що стосуються форм організації місцевого самоврядування, його співвідношення з органами державної влади, які були конкретизовані у законах України "Про місцеве самоврядування в Україні" та "Про місцеві державні адміністрації в Україні". Однак сьогодні вони викликають великі дискусії і в науці, і в практичній діяльності.

Таким чином, об'єктом цього дослідження є - світовий досвід в організації на місцях публічної влади, механізм взаємодії місцевих державних органів влади та органів місцевого самоврядування на демократичних засадах.

Предметом дослідження - аналіз моделей місцевого самоврядування та шляхів розвитку інституціонально-системного втілення місцевого самоврядування в Україні.

Актуальність обраної теми також обумовлена ступенем розробки проблеми становлення місцевих органів влади в науковій літературі. Аналіз основних типів систем місцевого самоврядування, взаємодії інститутів публічної влади на місцях

(державних та самоврядних) є необхідною складовою для інституціонально-системного втілення місцевого самоврядування в Україні, особливо за умов становлення демократії. Підвищена увага до цього питання знайшла відображення у роботах як зарубіжних, так і вітчизняних дослідників, зокрема: Дж. Сарторі, О. Оффердала, П. Ордешука, Ж. Зілтера, Д. Бергмана, Й. Мені, С. Монтіна, Е. Пейджа, Г. Бребана, Ж. Веделя, Б. Гурне, Р. Драго, О. Авксентьева, Б. Андрєсюка, О. Бандурки, В. Бакірова, Г. Барабашева, В. Горбатенка, І. Грицяка, В. Кравченка, М. Корнієнка, Є. Кушнарєва, Ю. Панейка, Ю. Привалова, М. Пухтинського, Ю. Саєнка, А. Ткачука, Ж. Тошєна, Г. Цєтєкова, О. Черкасова, В. Чиркіна, М. Шаповалєнко, О. Ярошчука, В. Яцуби, О. Яцунської та інших.

Відаючи належне теоретичному та практичному значенню досліджень вітчизняних та зарубіжних вчених, необхідно зазначити недостатній рівень розробленості проблеми моделей організації влади на місцях, відсутність системного розгляду функціонування та розвитку системи місцевого самоврядування в Україні.

Отже, аналіз досвіду організації влади на місцях в демократичних країнах дозволить виділити базові критерії за допомогою яких можна скласти класифікаційну "сітку" типів систем місцевого самоврядування, створити "багатогранну", ефективно діючу модель місцевого самоврядування, визначити найбільш оптимальний варіант взаємодії державних та місцевих органів влади.

Згідно визначення юридичного словника: делегування повноважень - передача повноважень на здійснення певної діяльності (дій) одного суб'єкта управлінських відносин (органу службової особи) іншому, яке супроводжується переважно тимчасовою зміною компетенції відповідних суб'єктів управлінських відносин. Делегування повноважень відбувається у формі адміністративного доручення і є однією з адміністративно-правових форм забезпечення

оперативності та підвищення ефективності управління. Делегування повноважень має на меті посилити гнучкість управління і досягти найраціональнішого поділу та кооперації управлінської праці.

Розрізняють два види делегування повноважень:

- у взаємовідносинах управління між органами, установами і організаціями;
- в середині окремої організаційної структури.

Надання повноважень може здійснюватись у двох формах.

Передача - спосіб регулювання повноважень органу місцевого самоврядування, при якому будь-яке повноваження державного органу виключається із його компетенції та влючається в компетенцію органу місцевого самоврядування.

Делегування - надання державним органом своїх прав у вирішенні будь-яких питань органам місцевого самоврядування на один раз, на певний строк або безстрокове.

Принципова відмінність між передачею повноважень та їх делегуванням полягає, на нашу думку, в тому, що при передачі відповідне повноваження виплючається з компетенції органу виконавчої влади і влючається до компетенції органу місцевого самоврядування. В свою чергу делегування - це надання органом виконавчої влади належного йому права вирішувати те чи інше питання органу місцевого самоврядування. При цьому делегування може здійснюватись одноразово, на певний час або безстрокове на договірних засадах та за умов, визначених законом.

Таким чином, делегування і передача повноважень виступають різними формами надання повноважень органам місцевого самоврядування і характеризують різний ступінь децентралізації окремих функцій виконавчої влади. Аналіз же способу законодавчого визначення наданих повноважень (зокрема, в Законі "Про місцеве самоврядування в Україні") свідчить саме про

те, що вони передаються органам місцевого самоврядування, а не делегуються їм [1, с. 43].

Надання делегованих повноважень - загалом не нова норма в міжнародних правових документах. У п.5 Всесвітньої Декларації місцевого самоврядування йдеться про можливість центральних або регіональних структур передавати повноваження місцевим органам самоврядування. Пункт 5 ст.4 Європейської Хартії про місцеве самоврядування також передбачає, що при делегуванні повноважень центральними або регіональними органами місцеві органи самоврядування повинні, наскільки це можливо, мати свободу пристосування їх здійснення до місцевих умов. Обидва наведені документи ухвалені у 1985 році. Вони ввібрали в себе світовий досвід організації місцевого самоврядування та делегування повноважень.

В українському законодавстві термін "делеговані повноваження" з'явився на початку 90-х років. До прийняття Конституції 1996 року органи державної виконавчої влади делегували повноваження виконавчим органам місцевих рад. [2, с. 45].

Після прийняття "Конституційного Договору між Президентом України та Верховною Радою України "Про основні засади організації та функціонування державної виконавчої влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України" Указом Президента України від 30 грудня 1995 року "Про делегування повноважень державної виконавчої влади головам та очолюваним ними виконавчим комітетам сільських, селищних та міських Рад" обсяг цих повноважень значно розширено: у сільських, селищних та міських радах до 13, а у міських Радах міст обласного підпорядкування - до 42 [3, с. 11-14].

Конституція України внесла істотні зміни до названої правової норми. На відміну від попередніх законодавчих актів вона передбачає, що окремі повноваження органів

виконавчої влади можуть надаватися органам місцевого самоврядування (ст. 143), тобто безпосередньо радам.

У Законі "Про місцеве самоврядування в Україні" дається визначення делегованих повноважень як повноважень органів виконавчої влади, наданих органам місцевого самоврядування, що передаються відповідним державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад (ст. 1).

Однак, прийняття саме цього Закону і створило кпізійну ситуацію з питання кому надаються делеговані повноваження. Згідно зі ст.143 Конституції останні надаються органам місцевого самоврядування. Стаття 140 Конституції до таких відносить сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також районні і обласні ради. Звідси випливає, що делеговані повноваження надаються як радам, так і їх виконавчим комітетам. Складність проблеми розмежування функцій і повноважень між двома системами органів влади обумовлена, по-перше, тим, що функціонально (змістовно) це, по суті, однорідні системи, оскільки вони займаються практично одними й тими ж питаннями. Уся складність проблематики місцевого самоврядування закріплена в двоединості місцевих справ. З одного боку, вони відображають найближчі життєві інтереси населення, до яких держава теж не байдужа; з другого ж боку на місцях вирішуються й такі справи, в яких державний інтерес представлений в найбільш огленому вигляді. По-друге, в Україні ця проблема набуває особливого значення ще й тому що на районні та обласні державні адміністрації Конституцією України покладається не тільки здійснення виконавчої влади в районах і областях (ст. 118) та контроль за органами місцевого самоврядування з питань здійснення делегованих їм законом повноважень органів виконавчої влади (ст.143), а ще й повноваження районних та обласних рад, делеговані ними відповідним місцевим державним адміністраціям (ст. 119).

Тут слід нагадати, що делегування

повноважень органів державної виконавчої влади органам місцевого самоврядування добре відоме світовій практиці державотворення, про що йдеться, як зазначалося, і в Європейській Хартії про місцеве самоврядування. Така практика порушує автономію місцевого самоврядування в межах його власних повноважень і разом із тим є однією з найважливіших форм єдиної фінансових та людських ресурсів, оскільки виключає необхідність створення поряд з органами місцевого самоврядування ще якихось структур органів державної виконавчої влади, особливо ж на низовому рівні адміністративно-територіального поділу держави. До того ж сам поділ повноважень місцевого самоврядування на "власні" та "делеговані" не несе в собі жодяк серйозне концептуальне навантаження, оскільки всі свої владні повноваження місцеве самоврядування отримує в законі, де втілена державна воля народу. Тільки і всього, що в межах власних повноважень орган місцевого самоврядування діє цілком автономно, а в межах делегованих - під контролем відповідних державних органів, оскільки делегування повноважень не є формою їх повної передачі, деволуції, на рівень того, кому вони делегуються. Ці повноваження залишаються і повноваженнями відповідних державних органів [4, с. 40].

Одним з важелів досягнення поєднання державних і регіональних інтересів є розробка нормативної моделі організації діяльності місцевих органів виконавчої влади. Це - сукупність нормативних документів: положення про орган та його структурні підрозділи, схеми управління, посадові інструкції працівників тощо.

Як зазначає Нижник Н., на стадії вдосконалення моделі державного управління великого значення набувають перехід в управління від одномірності до багатомірності. Для цього слід досягти гнучкого поєднання жорсткої вертикалі з управлінням по горизонталі. При цьому має відбуватися поєднання цих видів управління шляхом передачі частини

повноважень з центрального рівня на місцевий [5, с. 43].

В країнах Західної Європи формування місцевих властей передувало формування держави. Лише з утворенням держави місцеве самоврядування почало регламентувати свої структури і діяльність. Ця регламентація згори розпочалася з часів французької революції не лише у Франції, але й у сусідніх країнах, що були окуповані революційними військами: Бельгії, Люксембурзі, Нідерландах, на Заході й Півдні Німеччини, в Північній Італії. У Пруссії та Данії абсолютизм вже усунув автономію комун, яку було відновлено в рамках вичерпної регламентації лише у першій половині XIX ст. (реформи барона фон Штайна, Датська Конституція), куди вплив французької моделі відчувався також в Іспанії та Португалії. На відміну від об'єднаної німецької держави, яка не турбувалася місцевими властями, з яких вона складалася, поява італійської держави, як і грецької, супроводжувалася формуванням згори нових місцевих властей, які мало чим були пов'язані зі структурами, котрі їм передували. Кінець XIX ст. позначений подвійним рухом: тоді як у Франції нова регламентація відводить місцевим властям певну автономію, остаточно проводячи поділ між розсередженою державною адміністрацією та децентралізованою адміністрацією місцевих громад, у Великій Британії відбувається зворотний процес, і центральна влада нормативно обмежує місцевий уряд (ці норми буде успадковано новою Ірландською державою).

З початку XX ст. протиставлення між вільним місцевим управлінням і місцевою адміністрацією, що перебуває під опікою, було почасти ілюзорним. Однак література, присвячена місцевим властям, у тому числі порівняльна, рясніє більш чи менш безапеляційними твердженнями про існування автономії комун в одному місці та її відсутності в іншому, твердженнями, які найчастіше ґрунтуються на поспішному читанні національних конституцій. Можливо

це пов'язано зі змішанням двох типів аналізу які все-таки належить розрізнати: аналіз з позиції "місцевої влади", який належить, в основному, до політичної соціології та зосереджений на відносинах між центром і периферією, і аналіз з позиції територіальної адміністрації. Останній тяжіє до науки управління й зосереджується на структурах і членуванні державного адміністрування. Сьогодні в Європі не існує жодної держави, де автономія місцевих властей, які майже всі обираються прямим загальним голосуванням, - за винятком іспанських провінційних рад, - не була б упорядкована державною реплементацією. Воднораз вивчення цієї реплементації є дуже недостатнім, аби дати змогу порівняти ступінь автономності. Автономію місцевих властей обумовлюють, щонайменше, нормативна база, на ґрунті якої вона розвивається, повноваження та засоби, котрими вони володіють, та механізми контролю, яким вони підлягають. Отже ідеться про змінні чинники, розвиток яких далекий від узгодження.

З огляду на складний характер змінних, що їх необхідно розглядати при дослідженні інституцій місцевої демократії, якими є місцеві власті чи адміністрації, та з огляду на різноманітність наявних структур, має залишатися протиставлення базових властей і властей проміжного рівня. Якщо в багатьох випадках має місце досить глибока подібність між інституційними структурами і навіть типами контролю та фінансовими засобами - хоч би яким був рівень місцевих властей, що розглядається, конкретної країни, - то не менш вірно, що локалізація адміністративної діяльності проходить з огляду на рівень (з позицій населення і територій), на якому знаходяться місцеві власті.

Під властями базового рівня розуміють місцеву владу, яка найближче перебуває до громадянина, і має свої структури демократії та свою автономію, - а отже, повноваження достатні для того, щоб ця автономія мала реальний об'єкт для свого застосування.

Незважаючи на сумніви, які можуть виникати у деяких випадках (чи було б доцільніше порівняти французькі сільські комуні з португальськими чи англійськими парафіями, ніж із вибраними тут властями?), мова йде про "комуни" (термін, що нагадує про місто, яке звільнилося від феодалного гніту і в якому міщани самі управляють своїми справами) в Бельгії, Данії, Німеччині, у Франції, Італії, Люксембурзі, Нідерландах; йдеться також про муніципалітет (термін, більше дотичний до складу адміністраторів міста) у Іспанії, Португалії чи ще про утворення з назвами, що мають географічне значення, в Ірландії - містечко, частково в Англії - міські округи та про утворення з більш суто адміністративними назвами. У деяких випадках дальший поділ цих властей може дещо затьмарити картину, адже вони мають свої власні інституції.

Визначення компетенцій місцевих властей є необхідним (якщо тільки ми не вдовольняємося одним лише описом інституцій), аби дізнатися, для чого призначені ці місцеві власті, як вони діють і, особливо, яке їхнє коло повноважень, то детальний порівняльний аналіз цих компетенцій тут не проводиться і не тому, що питання викликає лише незначний інтерес, - зовсім навпаки. На думку Жана Ріверо, на яку його надихнуло дослідження низки дуже особливих доповідей з різних країн під час клоквіуму, присвяченого якраз "компетенціям місцевої влади в європейських країнах": існують два принципи наділення компетенціями місцевих властей, які зовні суперечать один одному (можливо, на практиці вони менш суперечливі, ніж здається на перший погляд): з одного боку, децентралізація, у власному значенні цього слова, а з іншого - доповнення. У випадку доповнення повноваження здійснюються на базовому рівні, за винятком тих, які відносяться до вищого рівня. В іншому випадку глобальні компетенції знаходяться на верхньому, а на нижньому рівні братимуться лише ті, які довірені йому. Між принципами

існує фундаментальна різниця, але вона є, можливо, меншою, коли перейти на стадію практики, адже тут констатують, що, врешті-решт, наділення компетенціями відбуватиметься за приблизно однаковими методами.

Насамкінець визначальним є не принцип доповнення чи децентралізації, але більш чи менш детальний спосіб, у який регламентовано здійснення компетенцій. Відносно тієї самої предметної компетенції цілком може бути так, що у Великій Британії згадуватиметься лише область, наприклад, що вона належить округам, тоді як грецький закон детально визначить усі процедури та критерії, які мають застосовуватись у діяльності комуни, а закон тієї чи іншої німецької землі залишиться нічим. Однак до цього слід додати: у Великій Британії циркуляри, що встановлюють стандартні процедури, - не обов'язкові в юридичному значенні, але без реальної альтернативи, а в Німеччині - приписи закону щодо адміністративної процедури та наслідків практики адміністративних судів. І це ще не все; залишається основне питання про засоби: чи йдеться про компетенцію, яка здійснюється за допомогою власних ресурсів без попередніх і достатньо значних виділень, збільшення яких може бути вирішене в односторонньому порядку місцевими властями, - чи потрібно, виходячи з юридичних або практичних причин, звертатися до субсидій, що надаються, або скажімо, до частини загальних асигнувань?

Інша проблема, яка існує постає, полягає в тому щоб дізнатися, чи здійснюють місцеві власті свої компетенції від власного імені чи від імені держави. У монографічних дослідженнях панує деяке сум'яття внаслідок того, що не завжди враховується різниця між різними можливостями. По-перше, трапляється так, що та чи та інституція місцевих властей (найчастіше виконавчі органи) зазнає подвійного функціонального навантаження, діючи в одних випадках від імені держави, у рамках ієрархічної структури, а в інших - від імені місцевих властей, під

контролем виборних зборів останніх. Чіткість цього розрізнення стирається внаслідок того, що в деяких випадках центральний уряд видає циркуляри або директиви, додатковий чи факультативний характер яких є зрозумілим лише досвідченому юристові.

Однак у багатьох випадках література вважає, що внеском місцевих властей у виконанні законів є здійснення ними державної компетенції. У теорії та практиці Нідерландів з цього приводу розвинулося поняття спільного управління. Воно позначає процес, що ґрунтується, з одного боку на узгодженні дій між центральною адміністрацією та об'єднанням місцевих властей на етапі розробки законодавства, а з іншого - на розподілі виконавчих завдань між двома чи багатьма рівнями центральної та місцевої властей.

Можна поставити питання: в чому полягає відмінність спільного управління від теорії "близькості компетенцій", якою керувався французький законодавець у 1983 р., лише у ступені точності, що дається термінові "компетенція". У Франції будівництва й утримання комунальних шкіл чітко належить комунам, а держава компетентна щодо народної освіти, тобто навчальних програм і штатів. Хіба цей теоретично проведений розподіл не є очевидним випадком спільного управління при прийнятті рішення про створення нової школи: чого вартий намір комуни побудувати школу, якщо Міністерство освіти не виділяє для неї персоналу?

Залишається додати, що концепція спільного управління по-нідерландськи містить зобов'язання, принаймні моральне, державної адміністрації до співпраці з місцевими властями через об'єднання останніх.

Третій аспект, що інколи змішується з двома попередніми, полягає в розрізненні обов'язкових і факультативних компетенцій. У деяких законодавчих системах ця особливість, чітко встановлена (зокрема, та не лише, в Німеччині, Франції та Великій Британії), але наслідки можуть бути різними залежно від

механізмів, прийнятих для дотримання цього зобов'язання (найціннішим з яких є передача обов'язків) і, ще більше, залежно від деталей процедури, що їх встановлено керівництвом, відповідальними за питання.

У своїй роботі, присвяченій "Місцевим інституціям у Європі", Ален Делькамп справедливо зазначає, що вкрай важко здійснити задовільну класифікацію "властей", "громад", "утворень" тощо, за якими різні європейські країни визнають самостійну юридичну сутність. Насамперед необхідно відрізнити децентралізовану організацію держави від звичайної місцевої адміністрації. Перша пов'язана з наділенням специфічними функціями автономних юридичних осіб, легітимність яких випливає водночас із норм конституційного та законодавчого порядку і вибору їхніх керівних органів на основі процедури загальних виборів [Delcamp A. Local institutes in Europe. - New York, 1990. - P. 37-38]. Незалежно від країни ці громади характеризуються певною кількістю елементів, зокрема:

- існуванням певної території. Ця територія часто є спільною з державою, адміністративний округ якої вона найчастіше становить;

- визначенням певного ступеня автономності за конституціями, принципом виборності їхніх органів на основі загальною голосування, при цьому звичайно встановлюється прямий характер голосування, який, здається, завжди пов'язується з визнанням статусу територіальної громади;

- певним ступенем юридичного захисту, щонайменше законодавчого. Цей законодавчий характер розповсюджується як на межі громад (територіальна складова), так і на правила формування й умови призначення їхніх органів (демократичний характер), на їхні повноваження та різні засоби, зокрема фінансові, для їх виконання (функціональний характер), на умови можливих перевірок - визначення питань, процедур й визначення юридичних осіб, на яких вони покладаються, - що можуть проводитися відносно діяльності

цих громад (загалом зберігається визначення "опіка", навіть коли на практиці форми контролю зазнали значних змін).

Недосконалість чинного законодавства з цих питань породжує численні конфлікти між різними рівнями влади як по горизонталі, так і по вертикалі, вносить додаткову наругу у відносини між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Одним із суттєвих проявів суперечливості та недосконалості існуючої територіальної організації влади в Україні є надмірна централізація державної влади, яка негативно позначається на розвитку відповідних адміністративно-територіальних утворень, де фактично здійснюється не місцеве самоврядування, а пряме державне управління.

Складність та багатомірність децентралізації влади як явища державно-правового життя обумовлюють необхідність дотримання вироблених практикою принципів і вимог, на основі яких має відбуватися реформування інститутів публічної влади на місцевому та регіональному рівнях в Україні. Ці принципи знайшли своє втілення в Європейській Хартії місцевого самоврядування, а також в Декларації щодо регіоналізму в Європі. Проте не всі концептуальні засади щодо організації місцевого і регіонального самоврядування, які містяться у цих авторитетних документах, були послідовно відтворені у проекті Концепції державної регіональної політики в Україні.

Таким чином, дослідження літератури щодо закордонного досвіду делегування повноважень привів нас до висновку, що розвиток місцевого самоврядування в Західній Європі йшов шляхом передачі йому повноважень з боку держави. Водночас у практиці самоврядування деяких країн розвивується процес спільного управління, що ґрунтується з одного боку на узгодженні дій між центральною адміністрацією та об'єднанням місцевих властей на етапі розробки законодавства, а з іншого - на

розподілі виконавчих завдань між двома чи багатьма рівнями центральної влади та місцевих властей.

Отже, окремі проблеми вдосконалення механізмів взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування вимагають першочергового політичного розв'язання.

По-перше, потрібна комплексна стратегія децентралізації державного устрою, розрахована на 10-15 років і повинна враховувати: а) різний економічний та соціальний стан регіонів України (у першу чергу їх дотаційність та самодостатність); б) різний політичний досвід та різну ментальність населення регіонів; області, які самостійно заробляють кошти для своєї життєдіяльності, повинні мати уже сьогодні максимум прав і свобод.

По-друге, органам місцевого самоврядування необхідно більш сміливо передавати державні функції, у тому числі функції визначення податкової політики, захисту національного товаровиробника, адаптації законів до місцевих умов, охорони правопорядку утримання бюджетної сфери тощо. Це стимулюватиме розвиток громадянського суспільства, гармонізацію його стосунків із державою.

По-третє, необхідно вдосконалювати державні інститути, які працюють у регіонах і координують взаємодію структур різних міністерств між собою та з інститутами самоврядування. Ці органи повинні набути вищого політичного статусу можливо нової форми. Вони повинні мінімально залежати від характеру та співвідношення політичних сил у регіоні, бути більш відповідальними за розвиток областей, районів як перед територіальними громадами, так і центральними органами влади. Керівників цих органів слід обирати всенародно, але затверджувати на посаду указом Президента. Підвищення значення й ролі представників глови держави в областях та фінансів, у сфері управління та приватизації комунальної власності, органи самоврядування беруть участь в здійсненні

економічної функції держави.

Реалізуючи свої повноваження в галузі освіти, охорони здоров'я, соціального захисту населення, органи місцевого самоврядування виконують соціальну функцію держави. Так само вони беруть участь у реалізації політичної, економічної та інших загально-визначених функцій держави. Це певною мірою стосується і такої здавалося б виключно державної функції як оборони країни, у виконанні якої також беруть участь органи місцевого самоврядування.

Таким чином, реалізуючи функції держави на засадах правової, організаційної і фінансової автономії, органи місцевого самоврядування діють в інтересах місцевого населення, завдяки чому здобувається поєднання загальнодержавних і місцевих інтересів. Прикладом такого підходу може бути як наш вітчизняний, так і зарубіжний досвід, куди на органи місцевого самоврядування покладається вирішення питань, які безпосередньо стосуються загальносуспільних інтересів та інтересів місцевого населення.

Тому в сучасних умовах основне соціально-політичне призначення місцевого самоврядування не повинно зводитись лише до вирішення так званих "місцевих питань", оскільки в реальному житті не існує питань (звичайно за деякими винятками) тільки місцевого або ж тільки загальнодержавного значення. Коли ми наголошуємо, що діяльність місцевого самоврядування має бути зосереджена на вирішенні питань місцевого значення, ми тим самим підкреслюємо його обмеженість, тобто неповноцінність.

Оскільки місцеве самоврядування є формою децентралізації державного управління, за якої місцеве населення та обрані ним органи залучаються до участі у реалізації функцій держави, то у зв'язку з цим постає питання щодо діяльності створення на районному та обласному рівнях органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій, які, по суті, мають займатися

одними й тими ж проблемами. Упродовж тривалого періоду теоретики місцевого самоврядування намагалися вирішити цю проблему, однак дійшли висновку про необхідність створення на місцях контрольно-наглядових органів, які б здійснювали в межах законів державний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування. Тому на сучасному етапі українського суспільства слід передбачити поступову трансформацію місцевих державних адміністрацій в урядові представництва на місцях, на які покладалося б здійснення лише контрольно-наглядових повноважень за дотриманням органами місцевого самоврядування Конституції і законів України, як це практикується в багатьох країнах континентальної системи місцевого управління. Такий підхід дасть змогу уникнути так званого "роздвоєння" влади, коли на місцевому рівні діють два рівнозначних суб'єкти управління, що загалом не узгоджується з теорією управління.

Перелік використаної літератури:

1. Лаврик В. Місцеве самоврядування в Україні: більше запитань ніж відповідей // Право України. - 1999. - № 7. - С.42-43.
2. Зіллер Ж. Політико-адміністративні системи країн ЄС: Порівняльний аналіз // Пер з франц. В.Ховхуна. - К., 1996. - 420 с.
3. Указ Президента України "Про делегування повноважень державної виконавчої влади головам та очолюваним ними виконавчим комітетам сільських, селищних і міських Рад" // Вісник державної служби України. - 1996. - № 1 - С. 11-14.
4. Кравченко В. Розмежування повноважень за чіткими критеріями // Місцеве самоврядування - 1997. - № 3-4(5). - Березень-квітень. - С.42-44.
5. Веніславський Ф. Взаємодія гілок державної влади як принцип основ конституційного ладу України // Право України. - 1998. - № 1. - С.34-38.
6. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1991 р. - К., 1996. - 80 с.

Отцяцький Р. М.

УДК: 343. 224. 1 (477)

*викладач кафедри адміністративної діяльності ОВС
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*

Тиха К. В.

Слухач Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

ХАРАКТЕРИСТИКА ЗЛОЧИННОСТІ НЕПОВНОЛІТНІХ

У сучасному суспільстві дуже багато неповнолітніх злочинців. І як свідчить статистика, кількість злочинів вчинених неповнолітніми збільшується, а вік злочинців зменшується. Причиною цьому є недостатність та непродуктивність виховних занять і тренінгів у загальних школах, вільний продаж фільмів з жорстокими та кривавими сценами, порнофільмів, ігор тощо. Юнаки намагаються

копіювати поведінку та вчинки героїв кіно [2]. Але основна причина неадекватної поведінки молоді, на нашу думку це його неповноцінна родина, де батьки зловживають алкогольними напоями, приносять один одного, впадують бійки, та навіть отворюють умисні злочини.

Актуальність теми полягає в тому що злочинність - це соціальне зло, злочинність серед неповнолітніх - це багаторазово