Реферат з предмету державне управління на тему:

## Інститут обласної ради в структурі органів місцевого самоврядування

Система місцевого самоврядування є важливою складовою територіальної організації влади будь-якої демократичної за своїм розвитком країни. Сама ж система місцевого самоврядування як така, в Україні, де-факто, ще не склалася, оскільки механізм влади ще не працює в самоврядному режимі, остаточно не сформована територіальна організація влади, не створено фінансово-економічного підґрунтя [31, с. 35].

## Однак елементи цієї системи присутні та продовжують розвиватися за умов існуючих політичних традицій та історичного досвіду; фінансово-економічної кризи; особливостей політично-правового розвитку держави, нестабільного конституційного та законодавчого регулювання; подолання психологічних стереотипів патерналістського мислення.

## В Україні існують три основні ланки адміністративного поділу на територіальному рівні: область, район (сільський), район (міський).

## До елементів місцевого самоврядування, що складають його систему відповідно до ст.5 Закону України “Про місцеве самоврядування”, належать:

## Територіальна громада;

## Сільська, селищна, міська рада;

## Сільський, селищний. міський голова;

## Виконавчі органи сільської, селищної, міської рад;

## Районні (в місті) ради, які утворюються у містах із районним поділом за рішенням територіальної громади міста або міської ради;

## Районні та обласні ради, що представляють інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст;

## Інституції самоорганізації населення [19].

## Первинним елементом системи місцевого самоврядування є територіальна громада – жителі, об’єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об’єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр. Під цим розуміються жителі, об’єднані постійним місцем проживання, та територіальна основа місцевого самоврядуванням – село, селище та місто. Це означає, що до територіальної громади можуть належати не лише громадяни України, а й іноземці та особи без громадянства, що постійно проживають в межах села, селища, міста і користуються, відповідно до ст. 26 Конституції, такими ж правами і свободами, а також виконують такі ж обов’язки, як і громадяни України [26].

## У пункті 1 ст. 6 Закону “Про місцеве самоврядування” чітко закріплено принципове положення про статус територіальної громади. Зокрема, вказується, що первинним суб’єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень є територіальна громада села, селища, міста [19].

## Територіальна громада наділена конкретною правосуб’єктністю: правом формування відповідних органів, проведення місцевих референдумів, управління місцевими бюджетами та комунальною власністю тощо.

## Право представляти свої інтереси та приймати рішення від її імені територіальна громада наділяє представницькі органи місцевого самоврядування. Представницькі органи є виборними органами і складаються з депутатів. Враховуючи особливості адміністративно-територіального устрою нашої держави, система представницьких органів місцевого самоврядування складається з двох рівнів:

## Сільські, селищні, міські ради – місцеві ради;

## Районні та обласні ради.

## Наявність цих двох рівнів не дає підстав підпорядковувати органи першого рівня – другому. Відповідно до ст. 10 Конституції України можна зробити висновок, що місцеві ради – єдині представницькі органи територіальних громад. Саме ці ради безпосередньо працюють з людьми та представляють найближчий до громадян рівень управління.

В той же час обласні та районні ради не виступають представницькими органами обласних і районних громад, оскільки Конституція України не визнає наявності таких громад і не розглядає населення області, району як суб’єкт місцевого самоврядування. Обласні та районні ради конституюються (ст.10) як органи місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад, сіл, селищ, міст у межах повноважень, передах їм сільськими, селищними, міськими радами [26].Тому вони утворюють так званих вторинний (похідний) рівень самоврядування, який умовно можна назвати регіональним [5 ].

## Виключно на пленарних засіданнях районної, обласної ради вирішуються такі питання (ст.43):

* прийняття за пропозицією територіальних громад рішення щодо проведення консультативного опитування з питань, які стосуються їх спільних інтересів;
* здійснення відповідно до закону повноважень щодо організації проведення всеукраїнських референдумів та виборів органів державної влади і місцевого самоврядування;
* затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідно району, області, цільових програм з інших питань, заслуховування звітів про їх виконання;
* затвердження відповідно районних, обласних бюджетів, внесення змін до них, затвердження звітів про їх виконання;
* розподіл переданих з державного бюджету коштів у вигляді субвенцій, а районі ради – відповідно до Закону розподіл трансфертів вирівнювання між бюджетами міст районного значення, сіл, селищ;
* вирішення питань управління об’єктами спільної власності, що перебувають в управлінні обласних та районних рад;
* прийняття рішень з питань адміністративно-територіального устрою в межах і порядку, визначеному законом;
* обрання голови ради, заступника голови ради, звільнення їх з посади;
* затвердження за пропозицією голови ради структури, чисельності виконавчого апарату ради, витрат на утримання ради та її виконавчого апарату [19].

Вибори депутатів районних рад проводяться за пропорційною системою: депутати обираються за виборчими списками від організацій політичних партій, виборчих блоків організацій політичних партій у багатомандатному виборчому окрузі, межі якого збігаються з межами відповідного району. Вибори депутатів обласних рад, міст Києва та Севастополя проводяться за пропорційною системою: депутати обираються за виборчими списками від організацій політичних партій, виборчих блоків організацій політичних партій у багатомандатному виборчому окрузі, межі якого збігаються з межами відповідної області, міст Києва та Севастополя згідно з існуючим адміністративно-територіальним устроєм. Загальний склад ради визначається відповідно до кількості виборців не пізніше, як за 90 днів до виборів.

Структура районної, обласної, районної в місті ради, як вже зазначалося, відрізняється від структури представницьких органів відповідних територіальних громад. У першу чергу, відрізняється статус голів цих рад – вони обираються відповідними радами з числа самих депутатів таємним голосуванням строком на 4 роки і є значно більше залежними від ради у порівнянні з сільськими, селищними, міськими головами. Голова ради працює у раді на постійній основі, не може мати інший представницький мандат, суміщати свою службову діяльність з іншою роботою, у тому числі на громадських засадах (крім викладацької, наукової та творчої у позаробочий час), займатися підприємницькою діяльністю, одержувати від цього прибуток. Він виконує свої обов’язки до обрання голови ради нового скликання, крім випадків дострокового припинення повноважень голови ради [19].

У своїй діяльності голова ради є підзвітним раді і може бути звільнений з посади радою, якщо за його звільнення проголосувало не менш як 2/3 депутатів від загального складу ради шляхом таємного голосування. Голова районної, обласної, районної в місті ради може мати заступника, який обирається радою за поданням голови з числа депутатів цієї ради шляхом таємного голосування. Заступник голови ради в разі відсутності голови ради або неможливості виконання ним своїх обов’язків з інших причин здійснює повноваження голови відповідної ради.

Районні і обласні ради можуть створювати президію (колегію). Президія (колегія) обласної, районної ради являє собою факультативний, дорадчий орган, до складу якого входять голова ради, заступник і голови постійних комісій (за посадою), а також уповноважені представники депутатських груп і фракцій. Цей орган покликаний виконувати внутрішні, допоміжні функції. Президія ради попередньо готує узгоджені пропозиції і рекомендації з питань, що виносяться на розгляд ради, і може приймати рішення, які мають дорадчий характер. Президія діє на основі Положення про неї, що затверджується радою. Відкриває і веде засідання президії голова ради, а в разі його відсутності – заступник голови ради. Президія ради не дублює діяльності постійних комісій ради; на її розгляд зазвичай виносяться питання, щодо яких є істотні розбіжності у позиціях депутатських груп і фракцій. Як свідчить практика, діяльність президії ради може бути ефективною лише у випадку, коли кількість депутатських груп і фракцій є невеликою, а їх позиції не є полярними [42, с.96].

Сьогодні районні й обласні ради не мають виконавчих органів, а тільки виконавчі апарати. Обласна та районна рада не утворюють власних виконавчих органів, а відповідні повноваження делегуються нею обласній, районній державній адміністрації. Організаційне, правове, інформаційне, аналітичне, матеріально-технічне забезпечення діяльності ради, її органів, депутатів здійснює апарат ради, який утворюється відповідною радою. Він сприяє здійсненню відповідною радою взаємодії і зв'язків з територіальними громадами, місцевими органами виконавчої влади, органами та посадовими особами місцевого самоврядування [3, с. 35]. Виконавчий апарат ради за посадою очолює голова відповідної ради.

Виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації. Організація, повноваження та порядок діяльності місцевих державних адміністрацій визначається Законом України „Про місцеві державні адміністрації” від 9 квітня 1999 р. Особливості здійснення виконавчої влади у містах Києві та Севастополі визначаються окремими законами України.

Склад місцевих державних адміністрацій формують голови місцевих державних адміністрацій. Вони призначаються на посаду і звільняються з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України.

Районні, обласні ради делегують відповідним місцевим державним адміністраціям такі повноваження:

1) підготовка і внесення на розгляд ради проектів програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідно районів і областей, цільових програм з інших питань, а в місцях компактного проживання національних меншин - також програм їх національно-культурного розвитку, проектів рішень, інших матеріалів; забезпечення виконання рішень ради;

2) підготовка пропозицій до програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідно областей та загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального та культурного розвитку України;

3) забезпечення збалансованого економічного і соціального розвитку відповідної території, ефективного використання природних, трудових і фінансових ресурсів;

4) підготовка і подання до відповідних органів виконавчої влади фінансових показників і пропозицій до проекту Державного бюджету України;

5) сприяння інвестиційній діяльності на території району, області;

6) об'єднання на договірних засадах коштів підприємств, установ та організацій, розташованих на відповідній території, і населення, а також бюджетних коштів на будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання на пайових засадах об'єктів соціальної і виробничої інфраструктури, шляхів місцевого значення та на заходи щодо охорони праці та охорони навколишнього природного середовища;

7) залучення в порядку, встановленому законом, підприємств, установ та організацій, які не належать до комунальної власності, до участі в обслуговуванні населення відповідної території, координація цієї роботи;

8) затвердження маршрутів і графіків руху місцевого пасажирського транспорту незалежно від форм власності, узгодження цих питань стосовно транзитного пасажирського транспорту;

9) підготовка питань про визначення у встановленому законом порядку території, вибір, вилучення (викуп) і надання землі для містобудівних потреб, визначених містобудівною документацією;

10) організація охорони, реставрації, використання пам'яток історії та культури, архітектури і містобудування, палацово-паркових, паркових та садибних комплексів, природних заповідників місцевого значення;

11) підготовка висновків щодо проектів місцевих містобудівних програм відповідних адміністративно-територіальних одиниць, що затверджуються сільськими, селищними, міськими радами;

12) видача відповідно до законодавства забудовникам архітектурно-планувальних завдань та технічних умов на проектування, будівництво, реконструкцію будинків і споруд, благоустрій територій та надання дозволу на проведення цих робіт;

13) забезпечення відповідно до законодавства розвитку науки, усіх видів освіти, охорони здоров'я, культури, фізичної культури і спорту, туризму; сприяння відродженню осередків традиційної народної творчості, національно-культурних традицій населення, художніх промислів і ремесел, роботі творчих спілок, національно-культурних товариств, асоціацій, інших громадських та неприбуткових організацій, які діють у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, фізичної культури і спорту, сім'ї та молоді;

14) підготовка і подання на затвердження ради пропозицій щодо організації територій і об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та інших територій, що підлягають особливій охороні; внесення пропозицій до відповідних державних органів щодо оголошення природних та інших об'єктів, що мають екологічну, історичну, культурну або наукову цінність, пам'ятками історії або культури, які охороняються законом;

15) вжиття необхідних заходів щодо ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій відповідно до закону, інформування про них населення, залучення в установленому законом порядку до цих робіт підприємств, установ та організацій, а також населення;

16) координація діяльності місцевих землевпорядних органів;

17) здійснення контролю за використанням коштів, що надходять у порядку відшкодування втрат сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва, пов'язаних із вилученням (викупом) земельних ділянок;

18) забезпечення виконання заходів з відстеження результативності регуляторних актів, прийнятих районними, обласними радами.

Обласна чи районна рада може висловити недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації, на підставі чого Президент України приймає рішення і дає обґрунтовану відповідь. Якщо недовіру голові районної чи обласної державної адміністрації висловили дві третини депутатів від складу відповідної ради, Президент України приймає рішення про відставку голови місцевої державної адміністрації.

В цілому, відповідна система місцевого самоврядування покликана забезпечити ефективне вирішення проблем локального значення на місцях. Проте вона не позбавлена певних недоліків. Одним з таких недоліків на регіональному рівні самоврядуванні (район і область), який зумовлює недостатню ефективність його функціонування, є відсутність власних виконавчих органів у представницьких органів цього рівня. Це спричиняє невиправдано широкі повноваження місцевих державних адміністрацій, яким районні та обласні самоврядні представницькі органи зобов’язані відповідно до закону делегувати виконавчі функції місцевого самоврядування.

Тож особливістю української моделі організації влади на місцях є те, що місцеві органи виконавчої влади створюються і діють не з метою здійснення контрольно-наглядових функцій щодо законності діяльності місцевого самоврядування, як у західноєвропейських державах, а й беруть на себе основний обсяг повноважень щодо управління відповідними територіями. Фактично чинна система публічної влади на цьому рівні реалізується через систему політичного та економічного двовладдя: діють призначені з центру державні адміністрації і обрані громадами місцеві органи влади. Це призводить до труднощів у розмежуванні повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

**Висновки:** Підсумовуючи вищевказане, можна зазначити, що обласна рада займає неоднозначне місце в системі органів публічної влади. Представляючи інтереси громади, обласна рада фактично позбавлена можливості ефективного і оперативного практичного підкріплення прийнятих рішень. Невиправдано широкі повноваження адміністрацій з одного боку та первинний, більш близький рівень до територіальної громади місцевих рад з іншого боку, робить неоднозначним місце обласної ради. Проте делеговані їй повноваження та коло питань, які вирішуються виключно цим органом, обумовлюють необхідність та незамінність цього виборного органу.

Оцінюючи сучасну правову базу місцевого самоврядування в Україні, потрібно зазначити, що вона в основному відповідає загальновизнаним світовим нормам і вимогам, зокрема положенням Європейської хартії про місцеве самоврядування, іншим міжнародним документам з цього питання, враховує історичний досвід розвитку місцевого самоврядування в Україні, досягнення сучасної вітчизняної та світової науки і практики у відповідній сфері. Життя незаперечно підтвердило дієздатність існуючих законів, що стосуються самоврядування, абсолютної більшості їх норм, їх позитивну роль в організації і розвитку місцевого самоврядування, тим самим у забезпеченні зміцнення демократичних засад в Україні.

Одночасно цілком природним є й той факт, що практика виявила слабкі місця, певні прогалини у законодавстві про місцеве самоврядування, які фактично притаманні кожній державі, особливо молодій незалежній державі, яка за історичними мірками робить лише перші кроки на шляху демократичного розвитку. Найбільше нарікань викликає той факт, що чинне законодавство не забезпечує реальну можливість вирішувати питання громад на місцях. Проте частина з прогалин уже знайшла законодавче врегулювання, і, сподіваємось, буде продовжуватися робота з усунення певних ускладнення у здійсненні місцевого самоврядування на практиці.

**Література**

1. Конституційне право України. Підручник / За ред. В.Ф.Погорілка. – К.: Наукова думка, 1999. – 702 с.
2. Конституція України. – К.: Інформаційно-видавниче агентство “Іва”, 1996. – 118 с.
3. Лазор О. Основи місцевого самоврядування. – К.: Центр навчальної літератури, 2003. – 432 с.
4. Лазор О.Д., Лазор О.Я. Місцеве самоврядування. Вітчизняний та зарубіжний досвід. – К.: Дакор, 2005. – 560 с.