

*психотропных веществ: Учебное пособие. Часть I / Под ред. А.Н. Сергеева. – М.: Центр юридической литературы «Щит», 2001. - С.234. 10. Ростов К.Т. Методология регионального анализа преступности в России. Автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.08. – СПб.: СПбГУ, 1998. - С.13. 11. Харabet К.В. Проблема наркотизма в Вооруженных Силах России // Актуальные проблемы контроля за незаконным оборотом наркотиков: Межвузовский сборник статей. – М.: МЮИ МВД России, 1996. – С.80.*

УДК 352.075

## **ВЗАЄМОДІЯ ТА КООРДИНАЦІЯ ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ З ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

**Кіцул Ю.С.**

інспектор відділу комплектування  
кадрового забезпечення ЛьвДУВС

**У статті на підставі аналізу досліджуються проблеми взаємодії та координації діяльності місцевих органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування. Пропонуються рекомендації щодо вирішення питання балансу між державними адміністраціями і органами місцевого самоврядування.**

***Ключові слова:** місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, державні адміністрації, місцеве управління, муніципальна влада, система виконавчої влади.*

**The paper based on the analysis of the problems of interaction and coordination of local executive bodies of local self-government. Proposed recommendations to address the issue of balance between public administrations and local self-government.**

***Key words:** local authorities, local governments, public administrations, local government, municipal government, the system of executive power.*

**Постановка проблеми.** Одним із важливих завдань у процесі побудови та зміцнення соціальної демократичної правової держави Україна є пошук оптимальних, виважених шляхів, передумов та механізмів взаємодії органів місцевого самоврядування з місцевими державними адміністраціями, проблематика розвитку й функціонування яких завжди була актуальною і в теоретичному, і в практичному плані. Але особливого значення вона набуває за

нинішніх умов. Необхідним є подальше дослідження складного теоретичного питання про співвідношення соціальної єдності влади як вираження суверенітету народу і організаційно-правової системи поділу єдиної влади на різні її гілки, що реалізують специфічні функції та повноваження.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Актуальною науково-теоретичною проблемою видається визначення питання щодо взаємовідносини органів місцевого самоврядування з місцевими державними адміністраціями в Україні в контексті реалізації адміністративної реформи в Україні .

У своїх дослідженнях окремим аспектам цієї складної та багатопланової проблеми приділяли увагу вітчизняні вчені, зокрема, В.Б.Авер'янов, О.Ф.Андрійко, Ю.П.Битяк, І.П.Голосніченко, В.М.Кампо, І.Б.Коліушко, В.К.Колпаков, В.Ф.Опришко, О.І.Остапенко, О.Ф.Скакун, О.Ф.Фрицький, В.В.Цветков, В.М.Шаповал, О.І.Ющик; російські дослідники Г.В.Атаманчук, І.Л.Бачило, Ю.М.Козлов, Б.М.Лазарев, Г.Х.Попов, Ю.О.Тихоміров, В.Є.Чиркін та інші.

Водночас, окремі теоретичні та практично-прикладні питання щодо взаємовідносини органів місцевого самоврядування з місцевими державними адміністраціями в Україні досліджені недостатньо, тому існує об'єктивна потреба наукового пошуку у цьому напрямку.

**Постановка завдання.** В даній публікації пропонується на основі узагальнення теоретичних досліджень та положень чинного законодавства України дослідити проблемні питання щодо взаємовідносини органів місцевого самоврядування з місцевими державними адміністраціями в Україні в контексті реалізації функції держави щодо вдосконалення управління.

**Виклад основного матеріалу.** З прийняттям законів про місцеве самоврядування 1997 р. та про місцеві державні адміністрації 1999 р. проблеми законодавчого розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування і місцевими державними адміністраціями у значній мірі вирішені.

У Конституції України офіційно закріплено дві системи влади на місцях: місцеві державні адміністрації, територіальні підрозділи центральних органів виконавчої влади, які є місцевими органами державної виконавчої влади, та місцеве самоврядування. У той же час Конституція встановила зовсім новий для України статус органів місцевого самоврядування, проголосивши принцип, відповідно до якого вони не входять до системи органів державної влади.

Згідно із ч.1 ст. 140 Конституції України «місцеве самоврядування є правом територіальної громади - жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів декількох сіл, селища і міста - самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України». Органами місцевого самоврядування є ради чи інші колегіальні органи, обрані в результаті вільного, загального, таємного, рівного, прямого голосування. На їх

позначення в літературі звичайно вживаються терміни: громада, комуна, муніципалітет чи «територіальні колективи» [6,С.68].

Щодо визначеності ситуації з діяльністю місцевих органів у літературі використовують різні поняття - «місцеве управління», «місцеве самоврядування», «муніципальне самоврядування». Кожне з цих понять має конкретний зміст і характеризує відмінний від інших спосіб формування і діяльності місцевих органів та їх взаємозв'язок із центральною владою. На думку Д.Т. Хілла, сутність цих понять, наповнення їх на практиці чужим для них змістом обов'язково призведе до помилок і додаткових труднощів у функціонуванні влади на місцях [3,С.198].

Поняття «місцеве управління» з'явилося в юридичній науці значно раніше за терміни «державне управління» і «самоврядування». Дефініція «місцеве управління» була закріплена в законодавстві США і Великої Британії для визначення організації і діяльності муніципальних установ і прямо вказувала на один з основних критеріїв розмежування їх від інших органів управління, підкреслюючи їх локальний характер у протигагу органам центральної влади [7,С.29].

У 50-і роки XIX ст. у правовій науці сформувалося поняття «самоврядування». Термін «місцеве самоврядування» вперше увів прусський юрист Х. Гнейс щодо британських муніципальних органів, по суті відкривши особливості англійського самоврядування, що внаслідок муніципальної реформи XIX ст. отримало нове концептуальне розуміння, в основі якого були вимоги самостійності співтовариства людей в управлінні загальними справами місцевого значення в рамках закону, але без втручання місцевої адміністрації та її чиновників на місцях. Саме місцеве управління такого роду із середини XIX ст. почали називати «місцевим самоврядуванням». Таким чином, історично під місцевим самоврядуванням розуміли місцеве управління, яке населення певної територіальної одиниці здійснює самостійно. Через деякий час в багатьох державах з розвитком місцевого самоврядування частина місцевих справ має тенденцію до скорочення, а частина державних повноважень вже перевищує 50% у структурі суспільних завдань, що здійснюються в муніципалітетах, і продовжує збільшуватися [5,С.13].

А. Ярошук наголошує на двох варіантах визначення поняття «місцеве управління». У вузькому розумінні місцеве управління - це діяльність органів місцевого самоврядування, спрямованого на задоволення суспільних інтересів, що здійснюється у визначених законодавством формах через муніципальне господарство. Але в широкому трактуванні місцеве управління - це управління територіями, яке здійснюють як державні органи управління, так і органи місцевого самоврядування [8,С.9].

На думку Б.А. Страшука, С.Ю. Кашкіна терміном «місцеве управління» у зарубіжних країнах позначають «управлінську діяльність на місцевій

територіальній одиниці, що здійснюється центральною владою чи адміністрацією більш високого територіального рівня управління, через призначувані більш високою владою адміністративні органи» [4,С.627].

Існує й інша думка. Так, В. Медведчук схилений вважати, що «місцеве управління - це діяльність місцевих органів державної виконавчої влади, а місцеве самоврядування - діяльність самоуправлінських органів, що обираються місцевим населенням і виконують відповідні функції по забезпеченню його інтересів» [2]. Саме таке трактування видається більш виправданим.

Загалом питання про взаємовідносини органів місцевого самоврядування з місцевими державними адміністраціями досить складне. Доцільно співвіднести муніципальну (в особі місцевого самоврядних органів) і державну владу на місцях, щоб виділити в них єдину публічно - правову основу. Тож загальні ознаки містять у собі таке:

- чітко виражений інституціональний характер влади. Статус органів влади визначається в Конституції і законах;

- офіційний, юридично закріплений порядок їх організації, компетенції, повноважень;

- наявність специфічного відособленого апарату влади;

- діяльність, заснована на законах та інших нормативних актах, має характер безперервності у часі є універсальною;

- здійснення управлінського впливу відносно осіб, які мешкають на відповідній території; видання нормативних актів, що містять правила поведінки загального характеру (однак ці акти - підзаконні);

- право на місцеве самоврядування;

- самостійне формування свого бюджету, встановлення і збір податків.

Ознаки, що відрізняють муніципальну владу (місцеве самоврядування) від державної, в основному зводяться до такого:

- у системі органів місцевого самоврядування відсутні строга ієрархія і субординація у відносинах;

- функціонування не від імені держави - її діяльність більш орієнтована на врахування особливостей територіального розвитку, групових, корпоративних місцевих потреб та інтересів;

- близькість до населення порівняно з органами державної влади регіонального рівня;

- менша заполітизованість її функцій;

- матеріально-фінансову основу складають місцевий бюджет і муніципальна власність.

Взаємини місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування в Україні базується на відповідній нормативно-правовій основі.

Конституція України допускає делегування повноважень місцевих державних адміністрацій виконкомам сільських, селищних і міських рад, а

також обласних і районних рад - обласній і районній державній адміністраціям. Законодавство України встановлює межі такого делегування, а також інші форми взаємодії місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування. Очевидно, що місцеві державні адміністрації виражають і проводять внутрішню політику держави на місцях і використовують засоби для її забезпечення в діяльності органів місцевого самоврядування. Але муніципальна (місцева) політика виконавчої влади повинна базуватися на правових основах і методах її здійснення і в свою чергу не може спиратися на командно-адміністративні методи. Сфери взаємодії місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування найрізноманітніші - економічні, соціальні, культурні, екологічні, релігійні та інші.

Де ж пролягає межа між місцевим самоврядуванням і сферою державною виконавчою владою? В чому полягають принципи їх розмежування? Це давно обговорюване у науці й досліджене на практиці питання має особливу значимість для України, де тільки почалося становлення локальних самоврядних систем.

Цілком ясно, що питання такого роду підлягають вирішенню, якщо прийняти ідею субсидарності, тобто по-новому підійти до традиційних уявлень про абсолютність державного суверенітету, які, на жаль, і по сьогодні згубно впливають на українське суспільство. Зазначений підхід уже зафіксований у міжнародно-правових документах, наприклад у Європейській хартії місцевого самоврядування (прийнята Радою Європи в 1995 році) [1]. Згідно з нормами зазначеного документа, місцеве самоврядування бере на себе значну частину державних функцій. Більш того, держава, делегуючи свої повноваження органам місцевого самоврядування, зобов'язана забезпечити діяльність останніх матеріально. Таким чином, в основу Хартії покладено теорію державного місцевого самоврядування. Чи повинна наша держава дотримуватись таких принципів організації місцевого самоврядування повною мірою? У вітчизняній науці на це питання остаточної відповіді поки що немає.

На наш погляд, і місцеве самоврядування, і державна влада наділені суверенітетом, але провідна роль належить державі, яка визначає політику місцевого самоврядування, створює умови для ефективної діяльності цього інституту і його взаємодії з місцевою державною виконавчою владою.

Як відомо, існуюча в Україні ієрархічна система виконавчої влади характеризується тим, що в системі державного управління має місце як централізація, так і децентралізація. Однак існує низка, пов'язаних з тим, наскільки (у яких межах) необхідна централізація при вирішенні питань у різних сферах діяльності на місцях. Їх необхідно розв'язати законодавчим шляхом у конкретних, чітко окреслених предметах відання і повноважень місцевих органів виконавчої влади.

На органи місцевого самоврядування законом може бути покладено виконання окремих державних повноважень. Зокрема, до таких повноважень варто віднести ведення запису актів цивільного стану, архітектурний і будівельний контроль, контроль за використанням земель і т.д. По суті, це функції держави, оскільки вони забезпечують реалізацію інтересів суспільства в цілому, але не можуть виконуватися центральними органами влади.

Крім того, потребує детального дослідження питання щодо визначення обсягу вище перерахованих повноважень. Так, ст. 143 Конституції України передбачає надання окремих повноважень органам виконавчої влади. Виходить, що у структурі компетенції органів місцевого самоврядування повинні переважати саме власні (самоврядні) повноваження, які безпосередньо пов'язані з рішенням питань місцевого значення, здійсненням функцій місцевого самоврядування. Звичайно, при цьому повинна враховуватися і необхідність забезпечення реалізації функцій державної влади на місцях.

Важливою умовою надання органам місцевого самоврядування окремих повноважень органів виконавчої влади є організація надійного й ефективного контролю за їх виконанням з боку відповідних органів державної влади. Такий контроль, на нашу думку, повинен передбачати:

1. надання можливості органам виконавчої влади приймати рішення, обов'язкові для органів місцевого самоврядування, з питань, що стосуються реалізації наданих повноважень;

2. право цих органів оцінювати рішення, що приймаються органами місцевого самоврядування, з питань реалізації наданих повноважень з огляду на їх законність та доцільність, а також скасовувати і припиняти дію відповідних актів;

3. захист органів і посадових осіб місцевого самоврядування від надмірної опіки з боку відповідних органів виконавчої влади при здійсненні наданих повноважень.

Якщо розглянути сукупність сфер взаємодії державних і муніципальних органів у цілому, то, напевно, основним завданням постане забезпечення комплексного соціально-економічного розвитку держави.

Питання, пов'язане із забезпеченням найбільшої ефективності взаємин і співробітництва органів місцевого самоврядування й органів державної влади, - це визначення і встановлення оптимального балансу повноважень між ними в інтересах громадянського суспільства.

Крім питань, що підлягають законодавчому регулюванню, існує значна кількість проблем, які вимагають оперативної взаємодії державних і місцевих органів управління. Вони пов'язані з реалізацією планів і програм комплексного розвитку територій, забезпеченням державної підтримки місцевого самоврядування за виконанням окремих державних повноважень, забезпеченням виконання взаємних зобов'язань державних і місцевих органів. Очевидно, що розв'язання перелічених проблем потребує наявності певних

організаційних структур, правове становище яких повинно бути закріплене у відповідних нормативних актах.

Деякі питання, що входять до сфери взаємодії місцевих державних органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування, можуть бути вирішені більш ефективно за наявності органів, які представляють інтереси і держави, і місцевого самоврядування. У зв'язку з цим в ряді випадків доцільно створити загальні робочі органи, як тимчасові (для розв'язання значимих, але локальних проблем), так і постійно діючі. Оскільки предмети відання місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування розділено, а втручання одних органів у діяльність інших не припускається, порядок створення і діяльності загальних органів повинен бути регламентований відповідними правовими актами. Зазначені органи можуть розробляти пропозиції для прийняття рішень органами місцевої державної виконавчої влади або органами місцевого самоврядування чи здійснювати управління реалізацією спільних планів і програм, не приймаючи самостійних рішень з проблем, віднесених до компетенції органів місцевої державної виконавчої влади або органів місцевого самоврядування.

Також серед нагальних проблем взаємодії органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій чільне місце належить і таким проблемам, як створення дієвих механізмів розмежування повноважень між різними рівнями органів місцевого самоврядування; засвоєння у практиці функціонування місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування конституційної концепції розподілу влад і автономності інституту місцевого самоврядування, одним із інструментів вирішення цієї проблеми є навчання виборних осіб (депутати рад, голови громад) і службовців місцевого самоврядування; проблема подальшої децентралізації державної влади за рахунок поширення самоврядування на рівень областей та районів; проблема посилення ролі місцевих державних адміністрацій в реалізації їх головної конституційної функції – забезпечення виконання Конституції та законів України.

Наведене обумовлює необхідність зміни підходів до створення організаційно-правових передумов розвитку місцевого самоврядування, а саме: головним завданням сучасного етапу формування правового поля українського місцевого самоврядування має стати всеохоплююче вдосконалення української моделі місцевого самоврядування з урахуванням узагальненого досвіду її реалізації та завдань державного будівництва на подальші часи незалежності.

Для вирішення проблемних питань автор пропонує таке: по-перше, необхідне застосування комплексного і послідовного підходу у правовому регулюванні місцевого самоврядування. Це передбачає відмову від внесення косметичних змін до базових законів про місцеве самоврядування та про місцеві державні

адміністрації. Доцільне створення установчих актів, які визначатимуть систему місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій в цілому з урахуванням досвіду його становлення. По-друге, доцільно забезпечити законодавче регулювання на різних рівнях місцевого самоврядування: щодо статусу районних і обласних органів місцевого самоврядування, щодо статусу територіальних громад та їх об'єднань, щодо здійснення органами місцевого самоврядування наданих їм законом повноважень органів виконавчої влади і контролю за виконанням цих повноважень.

**Висновки.** Таким чином, для розвитку виконавчої влади на місцях, в Україні актуальним було і залишається питання балансу між владними повноваженнями центру і регіонів, державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування. Встановлення такої рівноваги є найголовнішим завданням на перехідний період в політиці демократичного державотворення, зокрема в Україні. Вирішальним на перехідному етапі є сприяння з боку держави становленню і зміцненню місцевого самоврядування. Проте, як засвідчив конституційний процес, а потім і боротьба навколо Закону про місцеве самоврядування в Україні, в державі є сили, які зацікавлені в тому, щоб звузити поняття місцевого самоврядування, поставити його під контроль або ж законодавчо-представницької вертикалі, яка функціонує за старою схемою радянської влади – знизу вверху, або ж виконавчої вертикалі по лінії президентсько-урядової структури, коли місцеві органи самоврядування потрапляють під опіку державних адміністрацій. Отже, такою є сьогодні політична реальність навколо процесу взаємодії органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій, тим не менш, поволі, але впевнено вона наближається до європейського типу самоврядування, який не чужий нашим національним традиціям. Їх слід відроджувати, збагачувати новим досвідом і удосконалювати, запозичуючи досвід розвинених демократичних країн світу.

#### Література:

1. *Європейська Хартія про місцеве самоврядування від 15.10.1985 р.* // Віче. – 1993. - № 6. - С. 35.
2. Медведчук В. *Місцеве самоврядування та організаційні аспекти* // Урядовий кур'єр. – 1997. – 18 березня.
3. Мельник Ю.В. *До питання про правовий статус місцевих державних адміністрацій* // Зб. наук. пр. КНЕУ «Правове регулювання економіки». – К. – 2006. – С. 191-199.
4. *Конституционное (государственное) право зарубежных стран. В 4-х т. / Отв. ред. Страшук Б.А.* - М.: БЕК. - 1996. – Т. 2. – С. 627.
5. Пылин В.В. *Проблемы наделения государственных полномочий органов местного самоуправления* // Государство и право. – 1999. - №9. - С. 13.
6. Стариллов Ю.Н. *Курс общего административного права. В 3 т. Т. 1: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты.* – М.: Издательство НОРМА, 2002. – С. 68.
7. Тихомиров Ю.А. *Курс административного права и процесса.* – М.: Наука, 1998. – С. 29.
8. Тихомиров Ю.А. *Публичное право: Учебник* – М.: БЕК.- 1995.- С. 9.