

УДК: 352.07.072.3.075

**Сисосва Вікторія Григорівна,**

*магістр державного управління, аспірантка кафедри управління персоналом та державної служби Львівського РІДУ НАДУ при Президентові України, консультант відділу організаційної роботи виконавчого апарату Рівненської обласної ради, м.Рівне*

## **АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА МІСЦЕВИХ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ**

*Розглянуто особливості та актуальні проблеми взаємодії органів місцевого самоврядування з місцевими державними адміністраціями. Запропоновано комплексний і послідовний підхід до виконання цього завдання шляхом застосування законодавчого регулювання.*

**Ключові слова:** органи місцевого самоврядування, місцеві державні адміністрації, взаємодія, розмежування повноважень.

*Рассмотрены особенности и актуальные проблемы взаимодействия органов местного самоуправления с местными государственными администрациями. Предложен комплексный и последовательный подход к выполнению этого задания путем применения законодательной регуляции.*

**Ключевые слова:** органы местного самоуправления, местные государственные администрации, взаимодействие, разграничение полномочий.

*Features and issues of the day of co-operation of organs of local self-government are considered with local state administrations. The complex and successive going is offered near the this job processing by application of the legislative adjusting.*

**Keywords:** organs of local self-government, local state administrations, co-operation, differentiating of plenary powers.

Сфери взаємодії органів державного управління та місцевого самоврядування найрізноманітніші – економічні, соціальні, культурні, екологічні, релігійні, національно-побутові та інші. Однак проблема оптимізації відносин між органами державного управління та міс-

цевого самоврядування досі є однією з найбільш гострих у вітчизняній правовій теорії і практиці управління, на чому неодноразово наголошувалося в наукових статтях, виступах фахівців на науково-практичних конференціях та в офіційних промовах керівників нашої держави.

Проте вивчення безпосередньо взаємодії місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування має фрагментарний характер. Так, деякі сторони цієї проблеми порушуються в працях І.А. Грицяка – при характеристиці деконцентрації і децентралізації в державному управлінні, В.М.Кампо приділяє основну увагу розмежуванню компетенцій двох центрів публічної влади на місцях, В.І. Корнієнко, В.І Кравченко порушують цю проблему при аналізі делегування повноважень органів державної виконавчої влади органам місцевого самоврядування, Н.Р. Нижник – в аспекті регіональної політики і взаємозв'язку з адміністративною реформою.

**Метою** статті є науково-теоретичне обґрунтування взаємодії органів державного управління і місцевого самоврядування та напрацювання пропозицій щодо їхньої оптимізації.

Виходячи із зазначеної мети, поставлено такі *завдання*:

– виявити найбільш оптимальні моделі взаємодії органів державного управління та місцевого самоврядування в процесі здійснення діяльності;

– визначити зміст основних напрямів і методів удосконалення взаємовідносин органів державного управління та місцевого самоврядування, а також формування чинників, що забезпечать найбільш раціональну співпрацю.

– розкрити особливості взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;

– з'ясувати форму і зміст повноважень публічної влади, що інтегрує самоврядні й державні засади в управлінні на регіональному рівні;

– охарактеризувати делеговані повноваження в системі місцевих органів публічної влади;

– сформулювати висновки та пропозиції щодо оптимізації взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в Україні.

**Об'єктом дослідження** є процес взаємодії між місцевими органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

Одним із важливих завдань у процесі побудови та зміцнення соціальної демократичної правової держави Україна є пошук оптималь-

них, 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.

Набуття Україною незалежності та проголошення нею демократичних перспектив розвитку як ніколи активізувало питання про сутність і місце, роль і значення органів місцевого самоврядування в системі влади, управління державою і суспільством в цілому [1, 15].

Погоджуючись у принципі з тезою про те, що в Україні сьогодні бракує розвинених засад та структур громадянського суспільства, які б могли протистояти авторитарним тенденціям влади, варто розглядати цю проблему не в контраверсійному плані (державні адміністрації чи органи місцевого самоврядування, держава чи громадянське суспільство), а в органічній єдності легітимних структур державної влади і так само схильних і захищених у правовому відношенні органів місцевого самоврядування [1, 5].

Слід зазначити, що в системі органів місцевого самоврядування відбувається поєднання державних та самоврядних повноважень, громадсько-територіальних та державних інтересів. Адже відповідно до ст. 5 Конституції України, народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Місцеві ради як органи самоврядування можуть мати свої органи, які здійснюють свої повноваження [1, 20]. До того ж, щоб уникнути паралелізму та зайвої конфліктності, яка нерідко виникає при здійсненні владних повноважень, законодавство передбачає верховенство ради як представницького органу, що втілює інтереси територіальної громади в цілому.

Доцільно з'ясувати етимологічне значення терміна «взаємодія», який означає як взаємний зв'язок двох явищ, так і взаємну підтримку. Це взаємодія, яка пов'язана із взаємною підтримкою будь-яких сторін при вирішенні спільних завдань, що здійснюються як однією, так і другою стороною (в нашому випадку – органами місцевого самоврядування і місцевими державними адміністраціями).

Проблеми розмежування повноважень та питання взаємодії органів місцевого самоврядування і місцевих державних адміністрацій в українській системі місцевої влади існують з часу заснування цієї

системи, тобто ще з 1992 р. Саме у цьому році відбулося роздержавлення місцевих Рад народних депутатів, у результаті чого з'явилися дві системи органів місцевої влади: органи місцевого самоврядування та місцеві державні адміністрації.

*Розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування, які наділені власними, самоврядними і делегованими повноваженнями та місцевими державними адміністраціями, які наділені відповідними розпорядчими та виконавчими повноваженнями, обумовлено наступними причинами:*

- необхідністю встановлення конкурентної політичної та юридичної відповідальності цих органів за визначені їм Конституцією і законами ділянки роботи;
- порушенням встановленого Конституцією і законами балансу інтересів між цими органами;
- наявністю прогалин у регулюванні або дублюванням певних повноважень цих органів тощо [1].

Відомо, що правове розмежування повноважень в системі місцевої влади на практиці не є ефективним, доки воно не спирається на політичну структуру суспільства. У перехідний період, як свідчить практика України, відсутність політичної структуризації суспільства та пов'язаних з ним інститутів, веде до того, що політика виконавчої влади стає незалежною від чинного законодавства і може змінюватись у той чи інший бік. Інакше кажучи, правове розмежування в системі місцевої влади не є самодостатнім, тому що практична політика виконавчої влади у цій системі може мати переваги над правом.

Вирішальний вплив політики виконавчої влади на правове розмежування повноважень у системі місцевої влади триватиме доти, доки не буде впроваджено механізмів політичної структуризації суспільства: формування парламентської більшості та парламентської опозиції у Верховній Раді України, політичної відповідальності у відносинах законодавчої і виконавчої влади, політичного арбітражу між ними з боку Президента України тощо. У той же час відповідальність виконавчої влади перед вищими і центральними органами виконавчої влади, яка нині є переважно політичною, повинна бути зведена до числа правових форм відповідальності, за винятком періоду надзвичайного чи воєнного стану. Політична відповідальність має бути також впроваджена у систему місцевого самоврядування [2, 102].

Незважаючи на сучасний стан взаємовідносин політики і права у державі, законодавче розмежування повноважень як всередині

кожної системи місцевої влади, так і у відносинах між ними відіграє певну роль у стабілізації відповідних відносин. Існує навіть певна ідеалізація цього виду їхнього розмежування, що не завжди підтверджується на практиці [2, 88].

В Україні ж, як і в більшості посттоталітарних країн, для вирішення проблемних питань щодо взаємодії органів місцевого самоврядування і місцевих державних адміністрацій потрібно прийняти окремий закон про розмежування завдань і повноважень між ними, закріплених у загальних законах. Так, з прийняттям законів «Про місцеве самоврядування в Україні» 1997 р. та «Про місцеві державні адміністрації в Україні» 1999 р. проблеми законодавчого розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування і місцевими державними адміністраціями у значній мірі вирішено. Однак вирішення деяких проблем законодавчого розмежування їхніх повноважень залишається відкритим. Для цього Україна повинна перейти до нового етапу адміністративної реформи, про який сьогодні багато говориться, але мало що для цього робиться.

Реалізація викладених особливостей правового статусу та повноважень сільських, селищних і міських рад у Конституції України та різних Законах України викликає чимало складнощів на практиці. Мова йде, зокрема, про значну концентрацію повноважень на центральному та обласному рівнях, недостатньо чітке розмежування повноважень органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування на місцевому рівні та про посилений контроль за органами місцевого самоврядування в тих сферах, де останні мали б працювати самостійно. Недостатньо чітко проводиться розмежування повноважень і між окремими рівнями місцевого самоврядування. Законодавство про місцеве самоврядування, адміністративно-територіальний устрій і виконавчу владу на місцях ще недостатньо відпрацьоване і не вирішує проблем практики. Недостатньо використовуються на місцях і передбачені законом демократичні форми вирішення місцевих справ (референдуми, органи самоорганізації населення, громадські слухання тощо) [3, 3].

Потребує вирішення також проблема об'єднання територіальних громад (оптимізація кількості громад), досягнення їхньої реальної фінансової, матеріальної та організаційної незалежності [3, 6].

Очевидно, що конституційні спори стали невід'ємною складовою діяльності двох систем місцевої влади, оскільки вони виконують різні функції та повноваження. Ці спори відображали реальний стан розмежування їхніх повноважень як всередині кожної системи влади, так і у відносинах між ними [4].

Однак у більшості випадків компетенційні суперечки в системі місцевої влади вирішуються не в установленому законом порядку через адміністративні чи судові органи, а позаправовими способами. Мова йде про різні політичні та інші угоди між органами місцевої влади, звичаї і традиції, успадковані ними від радянської командно-адміністративної системи тощо. Враховуючи специфіку перехідного етапу нашого суспільства, можна зазначити, що вітчизняне законодавство не досить чітко розмежовує повноваження органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій, коли на рівні областей і районів передбачається створення не виконавчих органів, а виконавчого апарату. Функції ж виконавчих органів цих рад, як це впливає зі ст. 118 чинної Конституції України, виконуватимуть відповідні місцеві державні адміністрації. На них покладається здійснення делегованих їм відповідними радами повноважень. Без перебільшення можна сказати, що «інститут делегованих повноважень» щодо органів місцевого самоврядування є ознакою перехідного суспільства [1].

Конституцією України (ст. 140) обласні та районні ради віднесено до органів місцевого самоврядування, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст. У законодавстві України, а саме в ст. 44 Закону «Про місцеве самоврядування України», розглядається питання делегування повноважень районних і обласних рад відповідним місцевим державним адміністраціям, надається їхній перелік, але в цьому контексті слід вказати на те, що Закон не визначає умов делегування вказаних повноважень. Так, необхідно встановити порядок здійснення делегованих повноважень, порядок набрання чинності та введення в дію актів з питань делегованих повноважень, а також визначити систему контролю за рішенням з питань делегованих повноважень. Потрібно було б також законодавчо визначити види та обсяги відповідальності за невиконання або належне виконання делегованих повноважень, за делегування власних повноважень, яке спрямоване на ухилення від відповідальності за реалізацію цих повноважень.

Є проблема і в законодавчому визначенні принципів делегування повноважень, в тому числі таких, як законність, субсидіарність, добровільність прийняття до виконання делегованих повноважень, підконтрольність та підзвітність щодо здійснюваних повноважень [3, 106].

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 їхньої 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 всеохопне вдосконалення української моделі місцевого самоврядування з урахуванням узагальненого досвіду її реалізації та завдань державного будівництва на подальші часи незалежності.

Для вирішення проблемних питань необхідно: по-перше, 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-друг, доцільно забезпечити законодавче регулювання на різних рівнях місцевого самоврядування: щодо статусу районних і обласних органів місцевого самоврядування, щодо статусу територіальних громад та їхніх об'єднань, щодо здійснення органами місцевого самоврядування наданих їм законом повноважень органів виконавчої влади і контролю за виконанням цих повноважень.

Таким чином, для розвитку місцевого самоврядування 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.

**Література:**

1. Адміністративно-територіальний устрій України [Текст]. Шляхи реформування: Монографія / Яцуба В.Г., Яцюк В.А., Матвіїшин О.Я., Карпінський Ю.О., Куйбіда В.С., Негода В.А. та ін. К.: Геопринт, 2007. – 366 с.
2. Серьогін С. Структурні та компетенційні проблеми організації місцевого самоврядування в Україні [Текст] // Зб. наукових праць Державне управління та місцеве самоврядування. – Випуск 1. – Харків: Право, 2001. – 268 с.
3. Глухачов Є. Ф. Правові проблеми формування системи влади та управління на рівні районів у містах України / Є.Ф. Глухачов // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. / редкол. : Г. І. Мос-товий, В. Я. Амбросов, В. С. Бакіров та ін.; УАДУ при Президентові України, Харк. регіон. ін-т. – Х., 2002. – Вип. 1 (12). – С. 106–110.