

УДК 352.07

В.С. Куйбіда,

д.держ.упр, проф.,
професор кафедри державного управління
та місцевого самоврядування ЛРІДУ НАДУ,
заслужений юрист України, м. Львів;

С. О. Возний,

здобувач кафедри регіонального управління,
місцевого самоврядування та управління містом НАДУ, м. Київ

СУТНІСТЬ ТА МЕТОДИ ВЗАЄМОВІДНОСИН ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ З ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОЇ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ЩОДО ФОРМУВАННЯ ДІЄЗДАТНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

У статті запропоновано: авторські поняття «взаємовідносини органів місцевого самоврядування з органами державної виконавчої влади» і «дієздатність територіальної громади»; ключові індикатори дієздатності територіальної громади; типові методи взаємовідносин органів місцевого самоврядування та органів державної виконавчої влади щодо формування дієздатності територіальних громад, що можуть бути застосовані в умовах сучасної України.

Ключові слова: взаємовідносини органів місцевого самоврядування, дієздатність територіальної громади, індикатори дієздатності, механізми взаємовідносин, методи взаємовідносин.

Постановка проблеми. Не потребує ґрунтовного аргументування той факт, що розвиток і, зокрема, дієздатність територіальних громад, значною мірою визначаються якістю взаємовідносин органів місцевого самоврядування з органами державної виконавчої влади. Саме на їх гармонізацію спрямована сучасна вітчизняна реформа децентралізації влади. Системне здійснення таких взаємовідносин потребує надійної наукової основи – чітко визначених категорій, принципів, норм, методів, механізмів, що в сукупності складають цілісну методологію публічного управління у цій сфері.

Аналіз останніх досліджень і публікацій та виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Сьогодні проблематика взаємовідносин органів місцевого самоврядування з органами державної виконавчої влади значною мірою актуалізована в контексті розмежування їх повноважень. Так, цій проблемі присвячено праці Ю. Ганущака [2], Ю. Ковбасюка, І. Дегтярьової [5], В. Солових [17] та ін. На необхідності розмежування повноважень

наголошується й у Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [15].

Окрема увага приділяється взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування, яку досліджували Н. Гончарук і Л. Прокопенко [3], А. Крусян [6], Г. В. Макаров, О. М. Держалюк, Ю. Б. Каплан [7]. Я. Малик [8], Н. Мельтюхова, Л. Набока, Н. Фоміцька [9] та ін. Однак розмежування повноважень та взаємодія є лише окремими сферами взаємовідносин зазначених органів, які набагато структурно складніші, тому потребують комплексного дослідження.

Метою статті є розробка базових понять і комплексу типових методів взаємовідносин органів місцевого самоврядування з органами державної виконавчої влади з формування дієздатності територіальних громад, які можуть застосовуватися в умовах сучасної України.

Виклад основного матеріалу. Насамперед визначимо сутність таких категорій, як «взаємовідносини органів місцевого самоврядування з органами державної виконавчої влади» та «дієздатність територіальної громади», що мають бути покладені в основу відповідної методології.

Термін «взаємовідносини» (синонім «взаємини») складається з двох слів – взаємо- (перша частина складних слів, що відповідає слову взаємний) та відносини – стосунки, зв'язки, взаємини між ким-небудь [16, с. 345] й означає: 1) взаємні стосунки між ким-, чим-небудь; взаємозв'язок, взаємовплив між предметами, явищами. Електронний словник Farlex [18] узагальнює визначення категорії «відносини» з різних позицій – психологічної, медичної, юридичної та інше й визначає їх багатоваріантно – як з'єднання, об'єднання, зв'язок, кореляцію, спорідненість, приналежність, близькість, взаєморозуміння, контакт, комунікацію, партнерство тощо.

Так, взаємовідносини загалом слід розглядати як стан взаємопов'язаності між певними сторонами, наявність будь-яких типів зв'язків, що існують між органами влади та їх працівниками. Функціональна ж суть взаємовідносин полягає у взаємообміні, передачі й об'єднанні матеріальних і нематеріальних ресурсів та дій з

певною метою, що поділяється сторонами, між якими встановлено взаємовідносини (у даному дослідження з метою формування дієздатних територіальних громад). Там, де є взаємовідносини між сторонами, там є спільні й цілі, які визначають спрямованість цих відносин, їх зміст, форми, методи тощо.

Досліджувані взаємовідносини, на наше переконання, можуть бути: зобов'язальні (коли органи влади згідно законодавства зобов'язані виконувати певні завдання), добровільні (органи влади мають законодавчо визначене право на певні дії, але здійснюють їх за своєю власною волею), партнерські (узгоджені дії органів влади на засадах взаємовигідності та рівноправності), суперницькі (органи влади мають свої власні цілі і діють на принципах доміантності), стратегічні (орієнтовані на довгострокову перспективу), тактичні (покликані розв'язувати поточні проблеми), горизонтальні (здійснюються між органами влади одного рівня – національного, або регіонального, або місцевого), вертикальні (здійснюються між органами влади, що представляють різні рівні), сприяти розвитку, або стримувати певні явища і т. ін.

Таким чином, *взаємовідносини органів місцевого самоврядування з органами державної виконавчої влади* – це система організаційних, правових, фінансових, економічних і соціально-психологічних горизонтальних та вертикальних взаємозв'язків та взаємодій, що забезпечуються нормативно визначеними засобами й неформальними методами і зв'язками з певною метою, у випадку даного дослідження – формування дієздатності територіальних громад.

Категорія «дієздатність» має два значення: 1) здатність до дії, діяльності; 2) право на здійснення яких-небудь юридичних дій і обов'язок нести відповідальність за свої вчинки [16, с. 300].

У наукових працях та в документах різних рівнів управління для позначення характеристик стану територіальної громади використовуються й такі категорії, як «спроможність», «дієвість», «самодостатність». Проаналізувавши їх змістовну сутність та контекст використання, слід відзначити, що категорію «спроможність» доцільно застосовувати для розкриття багатоаспектних факторних умов функціонування громади як

суб'єкта місцевого самоврядування, «самодостатність» – для відзначення ресурсних характеристик, «дієвість» – щодо фактичного рівня активності громади. Натомість коли йдеться про дієдатність громади, то мають розглядатися діяльнісні передумови її розвитку (організаційна дієдатність) та правові аспекти функціонування (правова дієдатність).

В аналітичній доповіді до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2015 році» дієспроможність (*авт.*: дієспроможність – синонім слова «дієдатність») системи органів місцевого самоврядування пов'язується із зміцненням вітчизняної демократії у спосіб розширення політичної участі, активізації громадської ініціативи, залучення громадян до розроблення та ухвалення управлінських рішень на місцевому рівні [1, с. 169]. Отже, можна зробити висновок, що дієдатність передує та зумовлює дієвість, самодостатність і спроможність територіальних громад.

Поняття «дієдатність територіальної громади» пропонуємо розглядати як здатність територіальної громади ініціювати й безпосередньо або через створені нею організації, чи шляхом її інформаційно-організаційного впливу на органи місцевого самоврядування, вирішувати актуальні питання місцевого значення.

Відповідно можна запропонувати ключові індикатори дієдатності територіальної громади:

1. Реалізація форм прямої місцевої демократії – місцевих референдумів та місцевих ініціатив.
2. Прийняття та дотримання норм статуту територіальної громади.
3. Створення та діяльність органів самоорганізації населення.
4. Створення агенцій місцевого розвитку, громадських організацій, цілями яких є розвиток територіальної громади.
5. Колективні та індивідуальні звернення громадян до органів місцевого самоврядування з питань місцевого розвитку.
6. Залучення членів територіальної громади до розробки та реалізації рішень щодо питань місцевого значення, у тому числі стратегій, програм і проєктів.

Зауважимо, що організаціями, які може створювати територіальна громада, можуть бути будь-які громадські об'єднання, статутними цілями яких є місцевий розвиток, у тому числі агенції місцевого розвитку, які в сучасній Україні створюються у формі громадських організацій.

У свою чергу, механізми взаємовідносин органів місцевого самоврядування з органами державної виконавчої влади за своєю суттю є одним з типів механізмів управління – державного, муніципального, територіального, соціального. Ми дотримуємося класичного підходу, відповідно до якого механізми державного управління – це способи розв'язання суперечностей явища чи процесу в державному управлінні, послідовна реалізація дій, які базуються на основоположних принципах, цільовій орієнтації, функціональній діяльності з використанням відповідних їй форм і методів управління [4, с. 421]. Важлива складова механізму – метод (від грец. *methodos* – шлях дослідження, вчення, англ. *method*) – сукупність прийомів (операцій) практичного та теоретичного сприйняття й пізнання (засвоєння) явищ природи та суспільного життя, що застосовується в якій-небудь галузі діяльності (науці, виробництві тощо) [Там само, с. 394].

Відтак, *механізми взаємовідносин органів місцевого самоврядування з органами державної виконавчої влади* – це систематизована сукупність їх обопільних дій (кроків, заходів), що здійснюються на основі визначених принципів та з використанням комплексу методів і засобів з метою налагодження та здійснення їх співпраці у вирішенні стратегічних і оперативних питань (у даному випадку – щодо формування дієздатних територіальних громад).

У сучасній науці виокремлюють різні типи методів і механізмів: адміністративні; аналітичні; взаємодії; економічні; координаційні; мотиваційні; навчальні; нормативні (ґрунтуються на використанні системи норм, правил та стандартів); правові; організаційні; оцінювання; регулювання; соціального управління (способи практичної реалізації функцій та структур управління шляхом впливу на свідомість, волю людей, а отже, на поведінку й суспільну

діяльність конкретних осіб та колективів); соціально-психологічні (спираються на об'єктивні закони соціального розвитку і закони психології); управління проектами; фінансові і т. д. (описані в Енциклопедичному словнику з державного управління [4]).

Усі перелічені види методів і механізмів можуть бути розроблені й щодо взаємовідносин органів місцевого самоврядування з органами державної виконавчої влади.

Чинники і методи регулювання взаємовідносин можна розділити на дві групи: 1) культурно-ціннісні, що пов'язані з традиціями, переконаннями, прагненнями людей і спільнот людей; 2) нормативно-правові, які реалізуються через документи. Нагадаємо, що на рівні територіальних громад діють закони України, укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України, накази і розпорядження інших органів виконавчої влади, а також документи локальної дії – рішення місцевих рад та їх виконавчих комітетів, розпорядження голів місцевих рад та голів місцевих державних адміністрацій, статuti територіальних громад. В усіх цих документах подано норми, що стосуються взаємовідносин органів місцевого самоврядування з органами державної виконавчої влади.

Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [13] передбачено низку форм і методів взаємовідносин органів місцевого самоврядування з органами державної виконавчої влади, які здійснюються через розробку і затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку територій і громад, затвердження й виконання місцевих бюджетів, делегування окремих повноважень районних, обласних рад місцевим державним адміністраціям, представництво місцевих рад у відносинах з державними органами й т. ін. Однак методів, які стосуються саме дієздатності територіальних громад у документі не визначено, адже це може бути окремою і причому добровільною метою.

У Законі України «Про асоціації органів місцевого самоврядування», що був прийнятий у квітні 2009 р. [12], визначено такі методи взаємодії асоціацій з державними органами (ст. 14, 17):

- розроблення та подання державним органам пропозицій щодо розвитку місцевого самоврядування;
- сприяння підвищенню ефективності підготовки та перепідготовки посадових осіб місцевого самоврядування, підвищенню їх кваліфікації;
- участь у розробленні проектів загальнодержавних програм щодо розвитку регіонів, проектів та програм місцевого і регіонального розвитку;
- представництво і захист місцевих та регіональних інтересів органів місцевого самоврядування при прийнятті державними органами рішень щодо соціально-економічного та культурного розвитку територій;
- організація або участь в організації та проведенні загальнонаціональних конкурсів на кращий проект чи програму місцевого і регіонального розвитку;
- участь у консультаціях: а) всеукраїнських асоціацій з Президентом України, Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, центральними органами виконавчої влади; б) місцевих асоціацій та регіональних відділень всеукраїнських асоціацій з місцевими органами виконавчої влади;
- надання висновків асоціацій до проектів нормативно-правових актів з питань, що стосуються місцевого і регіонального розвитку: а) всеукраїнськими асоціаціями Президенту України, Верховній Раді України, Кабінету Міністрів України, центральним органам виконавчої влади; б) місцевими асоціаціями та регіональними відділеннями всеукраїнських асоціацій місцевим органам виконавчої влади.

Таким чином, асоціації можуть виступати як потужні інструменти для ініціації та стимулювання розв'язання проблем становлення дієздатних територіальних громад.

Відповідно до Положення про Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України [10] як головного центрального органу виконавчої влади з питань місцевого самоврядування міністерство є відповідальним за державну регіональну політику та державну політику розвитку місцевого самоврядування. Хоча документом окреслено лише напрями діяльності міністерства і не вказано конкретних форм і методів

діяльності в означеній сфері, проте воно може ініціювати проекти і програми, метою яких є формування дієздатності територіальних громад в Україні.

У Законі України «Про місцеві державні адміністрації» [14] (далі – Закон) також небагато уваги приділено територіальним громадам, які згадуються лише в контексті розподілу коштів між громадами та фінансування підприємств, установ, організацій, переданих в управління районними і обласними радами, що представляють спільні інтереси територіальних громад.

Зазначимо, що якщо з районними та обласними радами місцеві державні адміністрації взаємодіють дуже тісно та щодо значної кількості питань, то з органами місцевого самоврядування базового рівня така взаємодія є менш помітною. Згідно зі ст. 35 Закону «місцеві державні адміністрації на відповідній території взаємодіють з сільськими, селищними і міськими радами, їх виконавчими органами та сільськими, селищними і міськими головами, сприяють у здійсненні ними власних повноважень місцевого самоврядування, зокрема у вирішенні питань економічного, соціального та культурного розвитку відповідних територій, зміцнення матеріальної та фінансової бази місцевого самоврядування, контролюють виконання наданих їм законом повноважень органів виконавчої влади, розглядають та враховують у своїй діяльності пропозиції депутатів, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб».

Загалом є такі основні законодавчо визначені методи здійснення взаємовідносин між органами місцевого самоврядування та органами державної виконавчої влади: делегування повноважень; місцеві ініціативи; прийняття рішень місцевих рад; звернення до суду; затвердження програм місцевого і регіонального розвитку та відповідних бюджетів; розподіл між територіальними громадами переданих з державного бюджету коштів у вигляді дотацій, субвенцій; представництво громад у відносинах з державними органами; консультації; надання асоціаціями органів місцевого самоврядування висновків до проектів нормативно-правових актів з питань, що стосуються розвитку територіальних громад.

Щодо теоретично обґрунтованих методів здійснення взаємовідносин і взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування, то

І. Павлов звертає увагу на такі, як інформування громади про діяльність органів публічної влади, вирішення місцевих проблем, можливості отримання адміністративних послуг, залучення місцевого населення до розробки стратегій місцевого розвитку, проведення на постійній основі спільного навчання і т. ін. [11, с. 41-42]. Дослідники Н. Мельтюхова, Л. Набока та Н. Фоміцька звертають увагу на такі методи взаємодії, як взаємна участь сторін у роботі колегій, нарад, семінарів, круглих столів, конференцій, сесіях тощо, спільна робота з підготовки проектів документів, спільне надання методичної та консультативної допомоги, наприклад, міським, селищним, сільським радам тощо [9, с. 23].

Методи, які представлені в нормативно-правових документах та наукових працях, можна систематизувати та адаптувати до напряму «формування дієздатності територіальних громад», зокрема як типові для застосування в сучасній Україні (рисунок).

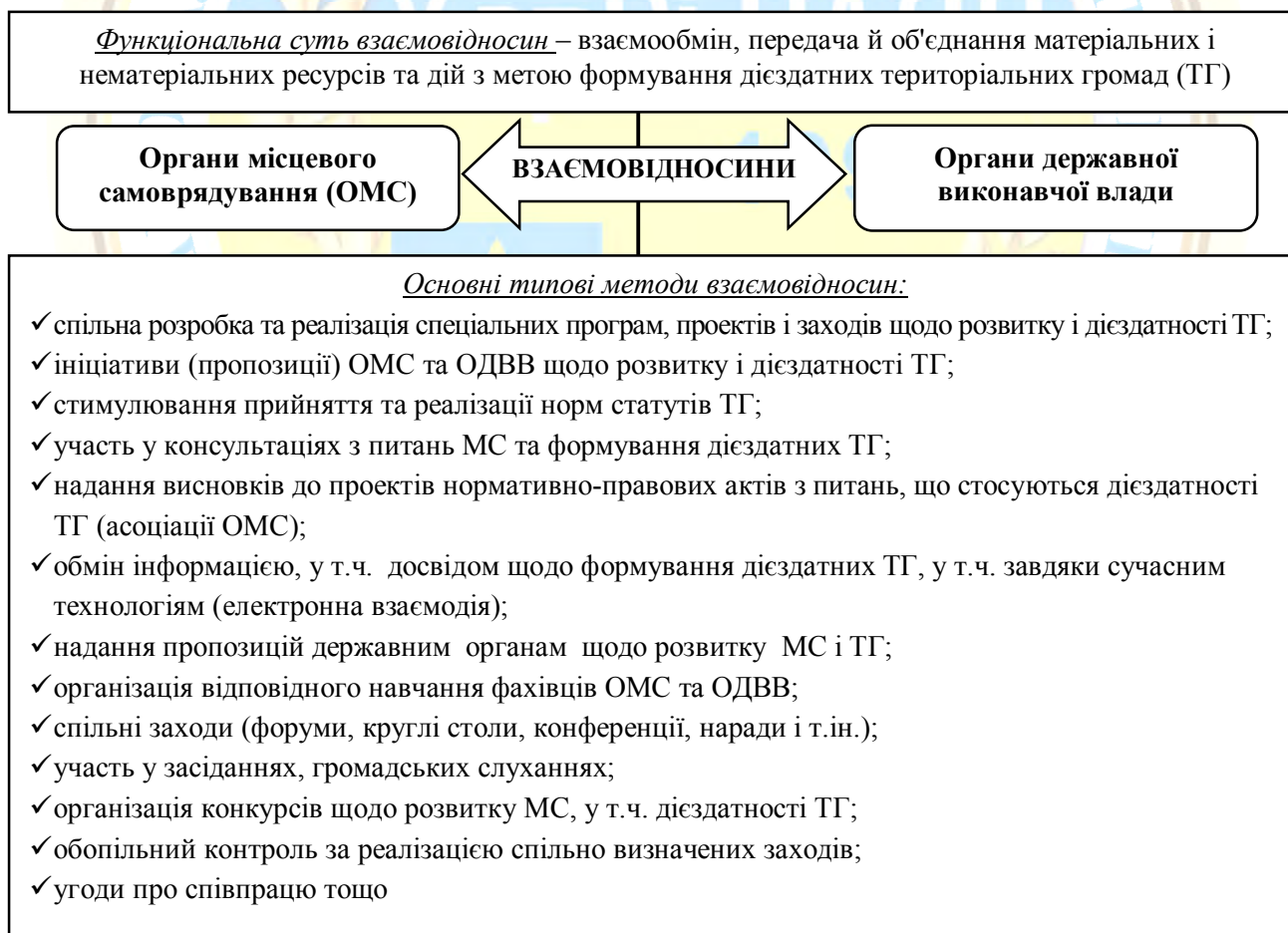


Рисунок. Типові методи взаємовідносин органів місцевого самоврядування та органів державної виконавчої влади щодо формування дієздатності територіальних громад (розробка автора)

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Взаємовідносини між органами місцевого самоврядування та органами державної виконавчої влади можуть складатися з безлічі взаємозв'язків і передбачати об'єднання, взаєморозуміння, взаємодопомогу, комунікацію, партнерство, взаємодію тощо, навіть суперництво та негативні зв'язки. Задля посилення дієздатності територіальної громади, ці взаємовідносини мають бути направлені на розвиток місцевої демократії, громадської ініціативи, залучення громадян до розроблення та ухвалення управлінських рішень щодо місцевого розвитку, усвідомлення членами територіальної громади себе як суб'єктів місцевої публічної влади і т. ін.

Хоча в сучасній науці державного управління не пропонується спеціальних методів формування дієздатності територіальних громад і їх також не передбачено в чинних нормативно-правових документах, однак уточнення їх переліку є важливим. Так, запропоновані у статті методи можна використовувати як базову інструментальну множину, з якої можна обрати потрібні методи для застосування щодо конкретної територіальної громади.

Забезпечення ефективних взаємовідносин органів місцевого самоврядування з органами державної виконавчої влади є ключовим чинником ефективності організації публічної влади на території. В ідеалі має бути їх взаємна підтримка та узгодженість дій задля досягнення спільних цілей щодо розвитку територіальних громад. Однак, досягнення цього потребує системного вироблення і належного впровадження певних правил, правових та неправових норм – принципів, що є напрямом наших подальших наукових досліджень.

Список використаних джерел:

1. Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2015 році». – К. : НІСД, 2015. – 684 с.
2. *Ганущак Ю. І.* Територіальна організація влади: напрямки змін : монографія / Ю. І. Ганущак ; за заг. ред. В. С. Куйбіди ; Львів. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України. – Львів : Астролябія, 2013. – 166 с.
3. *Гончарук Н.* Взаємодія органів державної влади та органів місцевого самоврядування: правові й функціональні аспекти / Н. Гончарук, Л. Прокопенко // Публічне управління: теорія та практика. – 2011. – № 3 (7). – С. 31–38.
4. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трошинського, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.

5. Ковбасюк Ю. В. Децентралізація влади: розмежування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування : навч.-метод. матеріали / Ю. В. Ковбасюк, І. О. Дегтярьова ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Ін-т підвищ. кваліфікації керів. кадрів. – Київ : НАДУ, 2015. – 60 с.

6. Крусян А. Р. Взаємодія місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в Україні : навч. посіб / А. Р. Крусян. – Одеса : Вид-во «Юридична література», 2001. – 162 с.

7. Макаров Г. В. Взаємодія органів державної влади та місцевого самоврядування у межах нової системи територіальної організації влади в Україні / Г. В. Макаров, О. М. Держалюк, Ю. Б. Каплан ; за заг. ред. Г. В. Макарова. – К. : Нац. інститут стратег. досліджень. – 2011. – 54 с.

8. Малик Я. До питання про взаємодію органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні / Я. Малик // Ефективність державного управління : зб. наук. праць. – 2015. – Вип. 43. – С. 295–302.

9. Методичні підходи до підвищення результативності взаємодії органів державного управління та місцевого самоврядування / уклад. : Н. М. Мельтюхова, Л. В. Набока, Н. В. Фоміцька ; за заг. ред. Н. М. Мельтюхової. – К. : НАДУ, 2013. – 48 с.

10. Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України : офіційний портал. – Режим доступу : <http://www.minregion.gov.ua/>

11. Павлов І. Організаційно-правові засади здійснення місцевого самоврядування в містах України з районним поділом / І. Павлов // Правові аспекти публічного управління: теорія та практика : матеріали наук.-практ. конф., 14 груд. 2011 р., м. Дніпропетровськ / за заг. ред. Л. Л. Прокопенка. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2011. – С. 40-42.

12. Про асоціації органів місцевого самоврядування [Електронний ресурс] : Закон України від 16 квіт. 2009 р. № 1275-VI. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1275-17>

13. Про місцеве самоврядування в Україні [Електронний ресурс] : Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/print1471016906968743>

14. Про місцеві державні адміністрації [Електронний ресурс] : Закон України від 9 квіт. 1999 р. № 586-XIV. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/586-14/print1471515470256573>.

15. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [Електронний ресурс] : розпорядж. Кабінету міністрів України від 1 квіт. 2014 р. № 333-р. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.

16. Словник української мови [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://sum.in.ua/>

17. Солових В. П. Політико-управлінські відносини: методологія та практика: монографія / В. П. Солових ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Харків. регіон. ін-т держ. упр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2009. – 163 с.

18. The free dictionary by Farlex [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.thefreedictionary.com/>

Kuibida V. S., Voznyi S. O. Essence and Methods of Interrelations between Local Government and State Executive Authorities on the Formation of the Efficiency of Local Communities.

The paper proposes: author's concepts of 'interaction between local government bodies and state executive authorities' and 'efficiency of territorial community'; key indicators of territorial community's efficiency; standard methods of interrelations between local government bodies and state executive authorities as concerns formation of efficiency of territorial communities, which can be applied under the present-day conditions in Ukraine.

Key words: interaction of local government bodies, efficiency of territorial community, efficiency indicators, interaction mechanisms, methods of interaction.

Куйбіда В. С., Возний С. А. Сущность и методы взаимоотношений органов местного самоуправления с органами государственной исполнительной власти относительно формирования дееспособности территориальных общин.

В статье предложено: авторские понятия "взаимоотношения органов местного самоуправления с органами государственной исполнительной власти" и "дееспособность территориального общества"; ключевые индикаторы дееспособности территориального общества; типичные методы взаимоотношений органов местного самоуправления и органов государственной исполнительной власти относительно формирования дееспособности территориальных общин, которые могут быть применены в условиях современной Украины.

Ключевые слова: взаимоотношения органов местного самоуправления, дееспособность территориального общества, индикаторы дееспособности, механизмы взаимоотношений, методы взаимоотношений.

Надійшла до редколегії 02.07.2016 р.

