

УДК 352.07:321(477)

**В. Шарий**

## **ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

**Досліджено проблеми реалізації державної політики України органами місцевого самоврядування. Запропоновано шляхи оптимізації взаємодії органів державного управління та місцевого самоврядування на регіональному рівні для підвищення ефективності реалізації державної політики на місцях.**

**Ключові слова:** державна політика, органи державного управління, виконавчі органи місцевого самоврядування, повноваження.

Інтереси людини і держави майже ніколи не співпадають. Водночас місцеве самоврядування повністю ґрунтується на волі населення певної території та його потребах, до яких держава й органи державного управління ніколи не зможуть максимально наблизитися, хоча і підтримують місцеве самоврядування, реалізуючи державну політику, а також виступаючи арбітром балансу інтересів людини, суспільства, навколишнього середовища і держави. Реалізація державної політики регіональними органами державного управління неможлива без залучення до цього процесу органів місцевого самоврядування. Водночас виконання функцій і повноважень органами державного управління, передбачених Законом України “Про місцеві державні адміністрації”, та реалізація делегованих державою повноважень виконавчими органами місцевого самоврядування, визначених Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні”, дублюються та провокують суперечності між їх виконавцями.

Значний внесок у розвиток формування наукової галузі державного управління за досліджуваною проблематикою зробили вітчизняні вчені Б. Андресюк, М. Баймуратов, В. Бакуменко, О. Батанов, В. Борденюк, І. Бутко, В. Кампо, А. Коваленко, А. Колодій, М. Корнієнко, Н. Нижник, О. Оболенський, М. Орзіх, В. Погорілко, М. Пухтинський, М. Селівон, С. Серьогін, Ю. Сурмін, А. Ткачук та інші. У численних працях зазначених вітчизняних науковців, присвячених проблематиці організаційного забезпечення діяльності самоврядних структур, досліджені окремі напрями в контексті загальних проблем державного управління, теорії держави і права, конституційного права, адміністративного права.

Водночас, малодослідженими є проблеми, що ставлять під сумнів ефективність реалізації органами місцевого самоврядування державної політики України. Зокрема, актуальною залишається проблема здійснення виконавчими органами місцевого самоврядування делегованих державою повноважень органів виконавчої влади.

Мета статті – є дослідження проблем реалізації державної політики України органами державного управління та місцевого самоврядування в їх взаємодії, а також вироблення способів оптимізації взаємодії органів державного управління та місцевого самоврядування на регіональному рівні для підвищення ефективності реалізації державної політики на місцях.

Будь-яка система місцевого самоврядування виконує функції безпосереднього виконавця пріоритетних національних проектів і програм сталого соціально-економічного

та інноваційного розвитку. Незважаючи на суттєві досягнення реформи органів самоврядування, збереглася комплексна проблема інституціоналізації місцевого самоврядування в публічно-управлінській діяльності, вирішення якої полягає у пошуку оптимального поєднання централізації і децентралізації системи управління в умовах удосконалення державно-управлінських функцій, впровадження основних норм Європейської Хартії у вітчизняну самоврядну практику, а також вироблення дієвих механізмів, що сприятимуть гармонійному розвитку адміністративно-територіальних утворень в умовах багаторівневої влади. Адже, незважаючи на проведення численних реформ місцевого самоврядування в країнах членах Європейського Союзу (далі – ЄС), збереглася проблема вдосконалення місцевої влади. Тому для політико-правової інституціоналізації самоврядного (регіонального) управління в Україні необхідна власна система, що має бути реалізованою.

Визначаючи функції суб'єктів місцевої влади, потрібно урахувати, що, незважаючи на певну відмінність у правовій сутності, місцеве самоврядування і державна влада в Україні тісно взаємопов'язані – у них єдине джерело походження – влада народу. Значний обсяг діяльності органів місцевого самоврядування становить вирішення питань, на які держава впливає різними засобами. Крім цього, органи територіальних громад через делеговані їм державою повноваження беруть участь у здійсненні державної політики. Доцільно урахувати, що централізація, децентралізація та деконцентрація не є протилежними концепціями, взаємовиключними формами політичної й адміністративної організації [1]. Усі системи управління мають передбачати складові цих концепцій та функції суб'єктів, які виконують державну політику. Основним критерієм розмежування функцій і повноважень, на нашу думку, має стати форма власності. Місцеві органи державної виконавчої влади ефективніше здійснюють управління державною власністю, а органи місцевого самоврядування – комунальною [2]. За цього такий поділ не повинен заважати використанню раціональних засобів поєднання державного управління з управлінням, яке здійснюється на самоврядній основі.

Аналіз світових тенденцій розвитку самоврядних структур і досвід регіональної політики Європейського Союзу дозволяють визначити діяльність місцевого самоврядування як первинний рівень публічного управління. Це потребує виваженого підходу з боку органів влади до формування демократичних механізмів політичного співробітництва на рівні самоврядування та цілеспрямованого, організуючого впливу партій на громадськість для формування політичної свідомості, активної участі населення у вирішенні питань місцевого розвитку, що є складовою державної політики. Підвищення ролі регіональних органів влади у розвитку країни є світовою тенденцією. Проте існує низка проблем і суперечностей чинного законодавства України, що стають на перепоні ефективній реалізації державної політики на місцевому рівні.

Органи місцевого самоврядування залучені до реалізації державної політики здебільшого через реалізацію делегованих державою повноважень органів виконавчої влади. Регіональні органи державного управління (обласні та районні державні адміністрації) здійснюють контроль за реалізацією виконавчими органами місцевого самоврядування делегованих державою повноважень.

Необхідно зазначити, що співвідношення делегованих державою повноважень органам місцевого самоврядування та контрольних повноважень органів виконавчої влади за їх здійсненням, а також співвідношення власних самоврядних повноважень і повноважень місцевих державних адміністрацій, які безпосередньо стосуються управління селом, селищем містом, є недосконалим.

Зниження ефективності реалізації державної політики органами місцевого самоврядування обумовлене невинувато великим обсягом делегованих повноважень і неконкретними формулюваннями нормативних актів, які закріплюють делеговані повноваження в компетенції органів місцевого самоврядування, що передбачає їх розширювальне тлумачення [3].

Виходячи з цього, адміністративні акти управління, що видаються головами обласних державних адміністрацій у формі розпоряджень, адресуються здебільшого не лише структурним підрозділам цього органу державного управління та районним державним адміністраціям, а й виконавчим комітетам міських рад і містять положення, спрямовані іншим органам місцевого самоврядування щодо виконання ними власних самоврядних повноважень. Поширеною є і практика видачі доручень головами місцевих державних адміністрацій міським і сільським головам.

Водночас існуючий спосіб правової регламентації повноважень місцевих органів публічної влади, коли повноваження закріплені у такий спосіб, що велика частина із тих, що здійснюють виконавчі органи сільських, селищних, міських рад поглинається повноваженнями районних та обласних державних адміністрацій, а в окремих випадках і дублюються ними, ускладнює встановлення конкретної юридичної відповідальності за їх здійснення. Це є причиною невинуватого збільшення управлінських витрат та усуває органи місцевого самоврядування від реальної реалізації державної політики на відповідній території, перетворюючи їх на сполучну ланку державного механізму між місцевими державними адміністраціями та конкретними об'єктами управління.

Таким чином набуває актуальності ідея про доцільність удосконалення такого способу визначення співвідношення повноважень, як делегування і необхідність закріплення в законодавчих актах, зокрема Законі України "Про місцеві державні адміністрації", переліку тих повноважень, що можуть бути делеговані місцевими органами виконавчої влади виконавчим комітетам сільських, селищних, міських рад.

З огляду на це у процесі реформування публічного управління доцільно запровадити чітку регламентацію в нормативно-правових актах обов'язку укладання адміністративного договору про виконання делегованих повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, а також основні елементи таких договорів: порядок і умови передачі та використання матеріальних засобів, необхідних для виконання делегованих повноважень; термін, на який делегуються окремі повноваження; форми контролю та відповідальність органів місцевого самоврядування за виконання делегованих їм окремих повноважень органів виконавчої влади, а також відповідальність органів державної влади за створення необхідних умов для їх виконання.

Для досягнення належного розмежування повноважень органів державного управління та місцевого самоврядування доцільно виходити із закріплених за ними завдань щодо реалізації державної політики. Нормативно встановлений перелік повноважень не повинен виходити за межі визначених для того чи іншого органу цілей і завдань. Практика свідчить, що не всі повноваження місцевих органів виконавчої влади направлені на виконання конституційно визначених завдань їх діяльності, а обсяг повноважень районних і обласних рад не є достатнім для реалізації державної політики. Наприклад, управління комунальними закладами (в соціально-культурній сфері) здійснюється шляхом видачі наказів або доручень структурними підрозділами обласних державних адміністрацій. Зазначені накази та доручення застосовуються з резолюцією

начальника відповідного структурного підрозділу виконавчого комітету органу місцевого самоврядування.

Оптимізація співвідношення повноважень органів виконавчої влади та місцевого самоврядування на районному і обласному рівнях доцільно здійснювати шляхом їх перерозподілу. Наприклад, у компетенції місцевих державних адміністрацій потрібно залишити повноваження щодо забезпечення виконання Конституції та законів України, актів Президента України та Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади, здійснення контрольно-наглядових функцій, зокрема з питань контролю за дотриманням органами місцевого самоврядування Конституції та законів України, інших актів законодавства та координацію діяльності територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади.

Наявність виконавчих повноважень районних і обласних рад у компетенції місцевих державних адміністрацій зумовлює виникнення проблем, що стосуються контрольної діяльності як місцевих органів виконавчої влади, так і органів місцевого самоврядування. Наприклад, майже неможливо здійснити розмежування у реалізації структурними підрозділами місцевої державної адміністрації власних повноважень і делегованих радою, а відповідно й вирішити питання стосовно якої частини компетенції здійснюється контроль вищими органами виконавчої влади та обласною радою.

Водночас правовий статус обласних і районних державних адміністрацій обумовив ситуацію, коли виконавчі та контрольні повноваження стосовно одних і тих же об'єктів управління перебувають у компетенції одного суб'єкта влади – місцевої державної адміністрації. Враховуючи це в законодавчих актах доцільно регламентувати запровадження (на рівні районів і областей) виконавчих органів відповідних рад (виконавчі комітети, відділи, управління) та наділити їх виконавчо-розпорядчими повноваженнями. Це сприятиме уникненню дублювання виконавчих і контрольних повноважень суб'єктів влади щодо відповідних об'єктів управління. Окрім цього, районні та обласні ради матимуть можливість самостійно здійснювати державну політику без делегування своїх повноважень відповідним органам державного управління.

Співвідношення компетенції місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування є формою їх взаємозв'язку, що завжди виражатиметься у розмежуванні їх повноважень. Оптимізація співвідношення повноважень відповідних органів сприятиме ефективності реалізації ними державної політики на принципах: забезпечення верховенства права; раціонального поєднання державних, регіональних і місцевих інтересів; ефективності здійснення повноважень, економічно та соціально необхідного і достатнього рівня децентралізації в умовах унітарної держави; субсидіарності; раціонального поєднання галузевих і функціональних засад управління.

Отже, аналіз проблем реалізації органами місцевого самоврядування державної політики на рівні адміністративно-територіальних одиниць як відкритої системи публічного адміністрування доводить, що існуюча організація територіального устрою та механізми діяльності самоврядних структур мають недоліки. Зокрема, це проблема розмежування самоврядних прав різних територіальних громад, що співіснують у межах однієї адміністративно-територіальної одиниці, адже регіональний і місцевий рівень управління склалися відповідно до системи адміністративно-територіального устрою України, яка була запроваджена на початку 30-х рр. XX ст. в інтересах централізованого бюрократичного управління, під впливом політичних тенденцій змін на центральному рівні. Внаслідок цього значна частина самоврядних територіальних

одиниць (зокрема сіл, селищ, міст районного значення) нині позбавлена необхідних фінансових і економічних ресурсів. За визначенням суб'єкта місцевого самоврядування – територіальної громади – це узгоджена система адміністративно-територіальних одиниць; за цього у межах адміністративних кордонів одних населених пунктів перебувають інші населені пункти, територіальні громади яких є, з Конституцією України, самостійним суб'єктом місцевого самоврядування. За таких умов на обласному та районному рівнях управління, де функціонують одночасно органи виконавчої влади і органи місцевого самоврядування (тобто два центри публічної влади), через відсутність належної правової бази щодо розмежування повноважень цих органів не можна об'єктивно порушувати питання про ефективність реалізації державної політики на місцевому рівні.

Крім цього, в Україні не сформована належна фінансово-економічна база органів місцевого самоврядування, яка б дала їм змогу надавати повноцінні громадські послуги. Зрозуміло, що незважаючи на значне посилення глобалізаційних та інтеграційних процесів, кожна країна має власні специфічні відмінності у побудові самоврядного управління, проте, як свідчить аналіз міжнародного досвіду, існує комплекс конкретних проблем місцевого самоврядування, що характерні всім системам управління на рівні адміністративно-територіальних одиниць і пов'язані із впливом центральної влади.

### **Висновки**

Проблемними сферами реалізації органами місцевого самоврядування України державної політики є: система владних відносин на різних рівнях управління, структура і політика таких стосунків, урядові фінансові пріоритети та фінансування місцевого самоврядування; функції органів врядування адміністративно-територіальних одиниць із наданням послуг; механізми врегулювання конфліктів між владними рівнями; регулятивні повноваження щодо місцевої власності.

Саме тому значного поширення набула модель багаторівневої системи державного управління, в межах якої основою відносин між рівнями влади у правовій, демократичній державі є розмежування повноважень між рівнями публічної влади, відповідальності та гарантії їх діяльності.

На сьогодні, принципом формування компетенції кожного рівня влади має стати найбільша ефективність виконання на відповідному рівні відповідних функцій і завдань публічного управління. У рамках формування багаторівневого управління особливе місце має посісти самоврядний рівень як найбільш наближений до населення, оскільки місцеве самоврядування несе основне функціональне навантаження: зміцнює основи народовладдя, створює умови для забезпечення життєвих інтересів населення, стабілізує політичну систему, є важливим механізмом забезпечення єдності країни.

Раціонально побудований інститут місцевого самоврядування може стати однією з найбільш надійних гарантій забезпечення ефективності реалізації державної політики на місцевому рівні.

Перспективи подальших досліджень вбачаються у вивченні ефективності реалізації органами місцевого самоврядування України державної політики та виробленні критеріїв її оцінювання.

### **Література**

1. Бабун Р. В. Организация местного самоуправления [Текст] / Р. В. Бабун. — Спб. : Питер, 2005. — 192 с.

2. Бабичев И. Некоторые итоги муниципальной реформы и направления развития местного самоуправления / И. Бабичев // Муниципальная власть [Текст]. — 2007. — № 6. — С. 74—78.

3. Бандур С. І. Сучасна регіональна соціально-економічна політика держави: теорія, методологія, практика [Текст] : монографія / С. І. Бандур, Т. А. Заяц, І. В. Терон. — К. : Принт-Експрес, 2002. — 250 с.

**V. Sharyi**

**PROBLEMS OF REALIZATION OF THE STATE POLICY  
OF UKRAINE BY LOCAL SELF GOVERNMENT BODIES**

**The problems of realization of the state policy of Ukraine by local self-government bodies are studied. Ways of optimization of interaction between state bodies and local self-government bodies at the regional level for efficiency increasing of the state policy realization are offered.**

**Key words: state policy, state bodies, executive bodies of local self-government, plenary powers.**