

УДК 342.5:352(477)

Я.Малик

ДО ПИТАННЯ ПРО ВЗАЄМОДІЮ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Розглянуто основні проблеми та особливості взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування, шляхи їх удосконалення.

Ключові слова: органи державної влади, органи місцевого самоврядування, взаємодія, шляхи удосконалення, проблеми, Україна.

Сфери взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування різноманітні – економічні, соціальні, культурні, екологічні, релігійні, національні тощо. Однак питання удосконалення та реформування цих взаємовідносин є найбільш актуальним у вітчизняній теорії та практиці державного управління. Про це наголошувалося у низці наукових досліджень фахівців, виступах їх на науково-практичних конференціях, офіційних промовах керівників України. У них акцентується на наявності дублювання та відсутності чіткого розподілу обов’язків між органами влади, неефективності механізму взаємодії у контексті реформ та трансформаційних процесів, що відбуваються у державі.

Аналіз останніх досліджень показав, що питання взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування висвітлені в працях В. Бакуменка, В. Баркова, В. Баштанника, В. Кампо, В. Карпенка, А. Крусяна, П. Надолішнього, Н. Нижник, А. Толстоухова, В. Шаповала та інші. Проте залишається ряд невирішених проблем, серед них – дублювання функцій органів місцевого самоврядування органами державної влади, перебирання деяких функцій на себе, відсутність єдності підходів до вирішення законодавчого забезпечення взаємодії органів державної влади і місцевого самоврядування.

Метою статті є дослідження шляхів підвищення ефективності взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування у реалізації владних повноважень.

Тип відносин між органами державної влади і місцевого самоврядування, їх статус визначається, насамперед, Конституцією України та чинними законами. Згідно із Конституцією України, на місцевому рівні діють місцеві державні адміністрації, які є місцевими органами державної виконавчої влади, та місцеве самоврядування як публічна влада територіальних громад [1]. Вони є різними за юрисдикцією і, найперше, за своїми функціями й повноваженнями системи місцевої влади. Хоча Конституція України не допускає підміну державними адміністраціями місцевого самоврядування, проте на практиці реалізація повноважень та функцій обох органів місцевої влади спричиняє спірні питання щодо розмежування їх функцій та повноважень, а також шляхів вирішення їх компетенційних спорів тощо.

Доцільно зазначити, що в системі органів місцевого самоврядування відбувається поєднання держав та самоврядних повноважень, громадських та державних інтересів. У ст. 5 Конституції України наголошено, що народ здійснює владу безпосередньо через органи державної влади та через органи місцевого самоврядування. Місцеві ради як органи самоврядування можуть мати свої органи, які здійснюють свої повноваження [2].

Проте для того, щоб уникнути паралелізму та зайвої конфліктності, яка часто виникає при здійсненні зайвих повноважень, законодавство передбачає верховенство ради як представницького органу, що втілює інтереси територіальної громади загалом.

Досліджуючи взаємодію органів державної влади та органів місцевого самоврядування, необхідно з'ясувати 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.

Основні засади взаємодії місцевих органів влади визначені в Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні” [3] та в Законі України “Про місцеві державні адміністрації” [4].

Проте проблеми розмежування повноважень та питання взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування в системі місцевої влади існують ще з 1992 р. Саме тоді відбулося роздержавлення місцевих рад народних депутатів, унаслідок чого з'явилися дві системи органів місцевої влади: місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування. Виходячи із потреби організації такої влади на місцях, прийняті закони ставили своїм завданням створити таку владу, яка здатна забезпечити необхідну єдність виконавчої влади та самостійність органів місцевого самоврядування. Закони розмежовують повноваження місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Це розмежування обумовлено такими 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 [5].

На практиці розмежування органів державної влади і органів місцевого самоврядування не досить чітке. У законах їх повноваження дублюються: повністю – 16, частково – 12. Однією з причин такого становища є певна неузгодженість Закону “Про місцеві державні адміністрації”. Є нелогічним стан, коли Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” містить власних повноважень виконавчих органів рад 67, а делегованих – аж 80. Власні повноваження стосуються вирішення питань місцевого значення, а делеговані (передані державою) стосуються здійснення програм загальнодержавного значення [6].

Правове розмежування повноважень у системі місцевої влади на практиці не є ефективним, доки воно не ґрунтується на політичній структуризації суспільства. У перехідний період, як свідчить досвід України, відсутність політичної структуризації суспільства призводить до того, що політика виконавчої влади стає незалежною від чинного законодавства і може змінюватися в той чи інший бік. Таким чином, правове розмежування у системі місцевої влади не є самодостатнім, бо 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. Хоча уже сформовано парламентську більшість у Верховній Раді України, однак ще відсутня політична відповідальність у відносинах законодавчої і виконавчої влади, політичний арбітраж між ними з боку Президента України тощо. Одночасно

відповідальність виконавчої влади перед вищими і центральними органами виконавчої влади, яка нині є переважно політичною, повинна бути правовою, за винятком періоду надзвичайного чи воєнного стану. Політична відповідальність також має бути впроваджена у систему місцевого самоврядування [7].

На сьогодні питання взаємодії місцевих органів виконавчої влади і місцевого самоврядування законодавчо закріплені. Так, у Конституції України (п. 1, 2 ст. 143) визначено перелік повноважень територіальної громади та утворюваних нею органів. У той час спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст представляють обласні та районні ради, які, своєю чергою, делегують велику кількість власних повноважень обласним та районним державним адміністраціям. У Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні” визначено 17 груп повноважень районних і обласних рад, які делеговані місцевим державним адміністраціям. Окрім того, обласні ради делегують обласним адміністраціям ще шість повноважень. Оскільки місцеві державні адміністрації здійснюють повноваження, у яких відображено спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, то законодавство містить певні гарантії виконання ними делегованих повноважень. Для контролю за їх виконанням голови місцевих державних адміністрацій щорічно повинні звітувати перед відповідними обласними і районними радами про виконання делегованих повноважень. За результатами та підсумками звітів ради на сесіях приймають рішення, яким дають оцінку роботи місцевої державної адміністрації, її посадових осіб щодо здійснення делегованих їм радами повноважень, включаючи можливість ухвалення рішення про недовіру голові відповідної державної адміністрації або позбавлення відповідної державної адміністрації делегованих повноважень, а також звернення до суду щодо визнання незаконними актів місцевих органів виконавчої влади, які обмежують повноваження місцевих рад та їх органів [8].

На думку науковців, існування двовладдя на обласному та районному рівні не сприяє якісному виконанню повноважень місцевими органами влади. Тому підтримують пропозицію при проведенні реформи ліквідувати місцеві державні адміністрації, а в органах місцевого самоврядування створити виконкоми. Хоча існування двовладдя на місцевому рівні й сприяє якісно виконувати завдання щодо подальшого розвитку економіки та культури, підвищення рівня життя громад, соціального захисту населення.

Основним інструментом, що забезпечує ефективність взаємодії місцевого самоврядування, є узгодження спільних дій, що досягається координацією діяльності, узгодженістю позицій обидвох гілок влади.

Досвід областей України дав змогу виділити основні організаційно-правові форми взаємодії місцевих органів влади:

- утворення спеціальних органів на паритетних началах для реалізації спільних програм, здійснення конкретних дій в певних сферах життєдіяльності території;
- проведення координаційних нарад (семініарів) за участю керівників і посадових осіб місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування;
- проведення спільних дій із комплексних питань і планування з розподілом обов’язків між учасниками їх реалізації;
- проведення спільних засідань колегій і президій та прийняття спільних розпоряджень головою відповідної місцевої державної адміністрації та головою обласної (районної) ради;
- складання аналітичних оглядів спільної діяльності органів місцевого управління з метою виявлення позитивного досвіду і його впровадження;

- існування спільних ЗМІ;
- спільне проведення масово-культурних заходів [9].

Тісна співпраця місцевих органів влади і самоврядування здебільшого приносить позитивний результат, унаслідок чого органи державної влади забезпечують необхідні умови для нормальної діяльності органів місцевого самоврядування, а самоврядні органи здійснюють чимало функцій державного спрямування.

Але в процесі співпраці місцевих державних та самоврядних органів влади виникають проблеми. Однією з особливостей є те, що, згідно з Конституцією, районні та обласні ради визначаються як органи місцевого самоврядування, які представляють спільні інтереси територіальних громад, проте без власних виконавчих органів. Свої функції відповідні ради вимушені делегувати місцевим державним адміністраціям. Це призводить до виникнення однієї з найскладніших проблем – проблеми розмежування функцій і повноважень між місцевими органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування [10].

Проблема взаємовідносин між місцевими органами влади залежить від багатьох чинників, однак найсуттєвіший вплив на їх зміст і форму чинять конституційно-правові засади місцевої влади, спільність територіальної основи та об'єктів управлінської діяльності, функціональна близькість, соціальний тип держави, а також встановлена система місцевого управління.

Якщо розглядати законодавство України, яке стосується взаємовідносин місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування, то можна зробити висновок про його недосконалість. Неважко помітити, що повноваження, які збігаються, через різне розуміння меж їх здійснення призводять до виникнення конфліктів між органами місцевої виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Однак доцільно зазначити, що навіть найдосконаліше законодавство не усуне компетенційних суперечок між місцевими органами державної влади і органами місцевого самоврядування. Шляхом їх вирішення є судовий розгляд справ з цього приводу. Органи влади на місцях можуть навіть направляти подання до Конституційного Суду щодо тлумачення компетенційних норм Конституції та законів [11].

Як ми уже вказували, реалізація зазначених особливостей правового статусу та повноважень сільських, селищних і міських рад у Конституції України та законах України викликає чимало труднощів на практиці. Зокрема, йдеться 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 самоврядування. Так, Кабінет Міністрів України 9 березня 1999 р. своєю Постановою “Про затвердження Порядку контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади” № 339 встановив новий порядок контролю за відповідним здійсненням повноважень [12]. Згідно з постановою, контроль за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади покладається на відповідні місцеві державні адміністрації, а у випадках, передбачених законодавством, – на міністерства та інші центральні органи виконавчої влади та їх територіальні органи. Контроль здійснюється шляхом аналізу актів органів місцевого самоврядування, надання органами місцевого самоврядування інформації про виконання делегованих повноважень органів виконавчої влади, проведення перевірок діяльності виконавчих органів сільських, селищних і міських рад. Райдержадміністрації контролюють здійснення

виконавчими органами сільських, селищних і міських рад (міст районного значення), розташованих на території району, делегованих їм повноважень органів виконавчої влади. Обласні державні адміністрації, своєю чергою, мають право безпосереднього контролю виконавчих органів місцевих рад на території відповідної області.

Окрім того, 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 та не вирішує проблем практики. Недостатньо використовуються на місцях і передбачені законом демократичні форми вирішення місцевих справ (референдуми, органи самоорганізації населення, громадські слухання тощо) [13].

Потребує також вирішення проблема об'єднання територіальних громад (оптимізація кількості громад), досягнення їх реальної фінансової, матеріальної та організаційної незалежності [14].

Між вдова системами місцевої влади часто відбуваються компетенційні спори. Однак здебільшого вони вирішуються не в установленому законом порядку, а поза правовими способами, тобто через різні політичні та інші угоди між органами місцевої влади, звичаї і традиції, успадковані ними від радянської командно-адміністративної системи тощо.

Удосконалення взаємодії між органами державної влади та органами місцевого самоврядування вимагає забезпечення:

- універсальності реалізації державної політики;
- певного рівня самостійності цих органів у способах реалізації державної політики;
- посилення співпраці між урядом та органами місцевого самоврядування;
- впровадження дієвих механізмів узгодження рішень центральних і місцевих органів виконавчої влади, які зачіпають інтереси місцевого самоврядування;
- вирішення проблеми делегування повноважень виконавчої влади місцевому самоврядуванню, законодавчого визначення принципів, умов та порядку їх делегування, форми контролю за виконанням делегованих повноважень, а також відповідальності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, їх посадових осіб за невиконання або неналежне виконання делегованих повноважень;
- створення механізму ефективного контролю за законністю здійснення власних повноважень органами місцевого самоврядування [15].

Проте в країнах Європейського Союзу проблеми взаємовідносин між державами адміністраціями та органами місцевого самоврядування вирішені. Насамперед, законодавство Європейських країн передбачає максимальне розведення сфер компетенції держави (і її виконавчої влади) з одного боку, та місцевого самоврядування – з іншого. Місцеві адміністрації, назви яких можуть варіюватися залежно від країни, мають повноваження переважно в межах тих питань, які належать саме до сфери компетенції держави. І навпаки, найчастіше суміщення функцій органу держави та виконавчого органу місцевого самоврядування у країнах ЄС характерне саме для органів місцевого самоврядування [16].

Делегування повноважень в країнах ЄС відбувається, як правило, від державних адміністрацій до представницьких органів (а також між органами місцевого самоврядування), а не навпаки. Практика делегування повноважень (зокрема, пов'язаних

із виконанням державних функцій) від державних адміністративних органів до органів місцевого самоврядування найбільш поширеною є в Естонії, Литві, Федеративній Республіці Німеччини, Чехії.

Розмежування державного управління та місцевого самоврядування на різних рівнях адміністративного поділу залежить від конкретного типу системи місцевого самоврядування. У більшості держав-членів ЄС місцеві адміністрації у межах компетенції держави виконують такі функції:

а) контроль за дотриманням органами місцевого самоврядування норм національного законодавства [17];

б) виконання органами місцевого самоврядування повноважень, які були делеговані центральними органами виконавчої влади (держави Балтії, Німеччина тощо);

в) координація діяльності центральних органів виконавчої влади (міністерства та відомств).

Водночас обмеження самоврядування на регіональних рівнях є характерним для унітарних держав, відносно централізованих. Може існувати у таких формах:

– наділення представницького органу суто дорадчими функціями (наприклад, релігійний рівень Польщі до 1998 р.);

– представницькі органи отримують лише повноваження, делеговані муніципалітетами. Так, у Фінляндії на регіональному рівні можуть існувати об'єднання муніципалітетів (найчастіше добровільні), яким органи місцевого самоврядування можуть делегувати повноваження з медичного та соціального забезпечення, професійної освіти, водо- та електропостачання;

– відсутність органів місцевого самоврядування на тих рівнях, де функціонують місцеві державні адміністрації (зокрема, у Болгарії).

Спільна компетенція урядових представництв та органів місцевого самоврядування є скоріше винятком. На регіональному рівні вона встановлена у Латвії. Місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування мали узгоджувати між собою свої рішення у таких сферах: розробка проєктів законодавчих актів і положень, що регулюють діяльність місцевих органів влади; визначення розміру загальних та цільових відрахувань на потреби місцевих органів управління на кожен фінансовий рік; визначення фінансових джерел адміністрування додаткових функцій, виконання яких очікується від місцевих органів влади; будь-які інші питання, що стосуються місцевих органів влади [18].

У країнах ЄС, оскільки адміністрація не виконує функцій виконавчого органу місцевого самоврядування та не отримує делегованих повноважень від представницьких органів, відсутній також інститут висловлення недовіри главі місцевої державної адміністрації з боку органу місцевого самоврядування.

У Європейському Союзі проблема забезпечення реальної автономності місцевого самоврядування та матеріального забезпечення реалізації його повноважень вирішується через фінансову самостійність системи місцевого самоврядування, до того ж тут обсяг повноважень органів місцевого самоврядування залежить серед іншого від рівня бюджетного фінансування на одного мешканця відповідної територіальної громади [19].

З огляду на аналіз проблем взаємодії між органами державної влади та органами місцевого самоврядування та вирішення проблеми у країнах Європейського Союзу, можна намітити шляхи подальшого вдосконалення взаємодії місцевих органів державної влади та самоврядування так:

- внесення змін у Закони “Про місцеві державні адміністрації” і “Про місцеве самоврядування в Україні” з питань взаємодії цих органів, трансформації деяких делегованих повноважень органів місцевого самоврядування у власні (самоврядні);
 - розробка механізмів розмежування і співвідношення компетенції органів місцевої публічної влади;
 - вирішення проблеми територіальної організації країни, реформування адміністративно-територіального устрою;
 - судового урегулювання спорів і розбіжностей між місцевими управлінськими центрами;
 - зміни структури органів виконавчої влади з переходом від галузевого до функціонального принципу їх побудови, закріплення за ними, насамперед, контрольно-наглядових функцій;
 - створення на регіональному рівні координаційних рад із питань взаємодії місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування.
- Ці та інші заходи будуть сприяти покращенню взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування в контексті здійснення реформ в Україні.

Література

1. Конституція України [Текст]. — К. : [б. в.], 1996. — 119 с.
2. Адміністративно-територіальний устрій України. Шляхи реформування [Текст] : монографія / В. Яцуба, В. Яцюк, О. Матвішин [та ін.]. — К. : Геопринт, 2007. — С. 20.
3. Про місцеве самоврядування в Україні [Електронний ресурс] : Закон України № 280/97 від 21.05.1997 р. — Режим доступу : www.zakon1.rada.gov.ua.
4. Про місцеві державні адміністрації [Електронний ресурс] : Закон України № 586-ХІV від 09.04.1999 р. — Режим доступу : www.zakon1.rada.gov.ua.
5. Адміністративно-територіальний устрій України... — С. 366.
6. Гончарук Н. Взаємодія органів державної влади та органів місцевого самоврядування: правові й функціональні аспекти / Наталія Гончарук, Леонід Прокопенко // Публічне управління [Текст]. — 2011. — № 1. — С. 32.
7. Серьогін С. Структура та компетенційні проблеми організації місцевого самоврядування в Україні / С. Серьогін // Державне управління та місцеве самоврядування [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 1. — Х. : Право, 2001. — С. 102.
8. Про місцеве самоврядування в Україні...
9. Гончарук Н. Взаємодія органів державної влади та органів місцевого самоврядування... — С. 33.
10. Живодьор К. Взаємодія місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування в Україні: проблеми та шляхи вирішення [Електронний ресурс] / Катерина Живодьор. — Режим доступу : naub.oa.edu.ua/2012.
11. Борденюк В. Місцеве самоврядування в механізмі держави: конституційно-правовий аспект / В. Борденюк // Право України [Текст]. — 2003. — № 4. — С. 12.
12. Про затвердження Порядку контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України № 339 від 09.03.1999 р. — Режим доступу : www.zakon1.rada.gov.ua.

13. Глухачов Є. Правові проблеми формування системи влади та управління на рівні району у містах України / Є. Глухачов // Актуальні проблеми державного управління [Текст]. — Вип. 1. — Х. : Право, 2001. — С. 3.

14. Там само. — С. 6.

15. Гончарук Н. Взаємодія органів державної влади та органів місцевого самоврядування... — С. 33.

16. Макаров Г. В. Взаємодія органів державної влади та місцевого самоврядування у межах нової системи територіальної організації влади в Україні [Текст] / Г. В. Макаров, О. М. Держалюк, Ю. Б. Каплан ; Національний інститут стратегічних досліджень. — К. : [б. в.], 2011. — С. 27.

17. Прудников А. С. Местное самоуправление (управление) в зарубежных странах [Текст] / А. С. Прудников, Л. А. Ларина, М. В. Аксютин [и др.]. — М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2008. — С. 190, 191.

18. Децентрализация: Эксперименты реформ [Текст] / под. ред. Т. Хорвата. — Будапешт : [б. и.], 2000. — С. 145.

19. Прудников А.С. Местное самоуправление (управление)... — С. 85.

Ya. Malyk

ON THE INTERACTION BETWEEN PUBLIC AUTHORITIES AND LOCAL GOVERNMENT BODIES IN UKRAINE

The main problems and peculiarities of the interaction between public authorities and local government bodies in Ukraine as well as ways for their improvement are considered.

Key words: public authorities, local government bodies, interaction, ways of improvement, problems, Ukraine.