

Мицук І. В.,*кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри конституційного права та галузевих дисциплін
Національного університету водного господарства та природокористування*

ВЗАЄМОДІЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ З ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

Анотація. Стаття присвячена дослідженню механізму взаємодії органів місцевого самоврядування з органами державної влади (на прикладі місцевих органів виконавчої влади). У ході дослідження встановлено, що реформа децентралізації влади в Україні – це певне відображення внутрішньої правової та інституційної системи врядування всередині держави, а також рівня дотримання прав і свобод людини. Відтак доведено, що актуальність цієї статті зумовлена передусім тим, що місцеве самоврядування визнано одним із найефективніших інструментів народовладдя, а Україна, як держава з європейським вектором розвитку, прагне перейти до нової, більш досконалої моделі організації її суспільно-політичного та економічного життя.

Метою наукового дослідження є визначення поняття й форм взаємодії органів місцевого самоврядування з органами державної влади в умовах втілення реформи децентралізації, а також дослідження інших особливостей їхнього співробітництва.

Автором визначено теоретичний та практичний зміст поняття «взаємодія» на основі порівняння з іншими термінами – «партнерство» та «співпраця». Доведено, що взаємодія – це складне психологічне явище, яке потребує не лише вміння дотримуватися норм чинних законів, але й володіння правовою культурою, які у своєму природному поєднанні спрямовуються на розвиток представницької демократії.

З метою наукового дослідження механізму взаємодії між органами місцевого самоврядування та органами державної влади, детально проаналізовано положення Конституції України, а також Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 і «Про місцеві державні адміністрації» від 09.04.1999 в частині, якою законодавці визначають перелік повноважень.

Встановлено, що сфера компетенції органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій є спільною у таких двох сферах, а саме: підготовка програм соціально-економічного й культурного розвитку території, а також складання, схвалення й виконання бюджетних програм. З метою налагодження ефективної взаємодії й вирішення колізійних питань пропонується прийняти нову редакцію Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» і «Про місцеві державні адміністрації».

Окреслено перспективний напрямок подальших досліджень, яким на думку автора є наукова розробка питань, спрямованих на вдосконалення правового регулювання та підвищення вимог до сучасної системи самоврядування в Україні.

Ключові слова: органи місцевого самоврядування, органи державної влади, взаємодія, місцеві державні адміністрації, сфера професійних повноважень, реформа децентралізації, народовладдя.

Постановка проблеми. Сучасний соціальний розвиток та геополітична ситуація в Україні диктують нам необхідність пошуку нових альтернатив перетворення звичайної держави у високорозвинуте управлінське явище. У рамках цієї системи правова держава повинна виявляти себе як утворення європейського зразка, як самодостатня держава, де кожен елемент управління функціонує на прогресивних правово-договірних засадах. Саме забезпечення такого переходу повинно стати головним напрямком адміністративної реформи в Україні.

У зв'язку з цим, сьогодні державна політика України у сфері місцевого самоврядування, яке прийнято вважати одним із найефективніших інструментів народовладдя, спирається на інтереси жителів територіальних громад і передбачає децентралізацію влади, тобто передачу від органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування значної частини повноважень, ресурсів і відповідальності. Сучасна світова практика доводить, що важливою умовою швидкого переходу України до нової, більш досконалої моделі організації її суспільно-політичного та економічного життя повинно бути налагодження ефективної взаємодії між органами влади місцевого та державних рівнів. З огляду на це, вважаємо, що питання співробітництва вищезазначених інститутів влади є актуальним, а отже, потребує всестороннього вивчення.

Стан дослідження. Проблема налагодження ефективної взаємодії між різними органами державної влади й місцевим самоврядуванням неодноразово ставала предметом досліджень вітчизняних науковців. Так, Литвин І. І., Алтуніна О. М. та Мартиненко В. М. наголошують на тому, що на відмінну від інших форм комунікації, у взаємодії завжди виникає зворотна дія та зворотний вплив. Карабін Т. О., Мельник Ю. В. та Теремецький В. І. стверджують, що налагодження взаємодії можливе тільки після законодавчого врегулювання правовідносин. Хабермас Ю. О. і Ситник С. В. виступають прихильниками ідеї активного застосування діджитал-технологій між різними ланками органів державного управління, що, у свою чергу, значно спрощує процес обробки актуальної інформації. Таким чином, наукові здобутки вказаних вчених стали підґрунтям для дослідження окресленої проблематики та формування пропозицій щодо перетворення системи державного управління.

Мета статті – визначення поняття й форм взаємодії органів місцевого самоврядування з органами державної влади (на прикладі взаємодії з місцевими органами виконавчої влади) в умовах втілення реформи децентралізації, а також дослідження інших особливостей їхнього співробітництва.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до ч.1 ст.5 Конституції України, носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ, який здійснює свою владу безпосередньо

і через органи державної влади, органи місцевого самоврядування [5]. Проаналізувавши це положення, можна констатувати існування двох відносно відокремлених та самостійних систем органів публічної влади, а саме: органи державної влади та органи місцевого самоврядування, які покликані спільно здійснювати відповідні управлінські функції в межах повноважень, визначених Конституцією та законами України.

Відповідно до п.1. ст.2 Закону України «Про місцеве самоврядування», місцеве самоврядування – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [8].

Ми погоджуємося з твердження Н. Гончарука про те, що органи державної влади – це особливий апарат, який, подібно до місцевого самоврядування, здійснює публічну владу. Однак саме через діяльність органів державної влади реалізуються завдання і функції цілої держави, а посадові особи виступають не від імені окремих територій, а від імені єдиної України [1, с.25].

Досліджуючи структуру органів державної влади, погоджуємося, що механізм управління сучасною Україною є складним, розгалуженим, а тому потребує додаткового вивчення. Проаналізувавши чинне законодавство, можна стверджувати, що для України є характерним існування типових органів державної влади, а саме: органів законодавчої, виконавчої, судової влади та Президента як глави всієї України.

На нашу думку, з-поміж усіх органів державної влади, які становлять єдину систему, найтіснішими та найсуттєвішими є правовідносини між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями, котрі, у свою чергу, є представниками державної виконавчої влади. Так, відповідно до ч.1 ст.118 Конституції України, виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації. Згідно з п.6 ч.1 ст.119 Конституції України, місцеві державні адміністрації на відповідній території забезпечують взаємодію з органами місцевого самоврядування. А відповідно до ч.4 ст.143 Конституції України, органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади [5].

Розглядаючи поняття «взаємодія» як принципу взаємозалежної та синергійної поведінки її учасників, О. Черкас зазначає, що воно суттєво відрізняється від таких термінів, як-от «партнерство», яке є формою організації взаємовигідної діяльності суб'єктів на основі об'єднання ресурсів та спільного керування, та «співпраця», яка встановлюється через спільну практичну й духовну діяльність [10, с.228].

На нашу думку, в основі взаємодії знаходиться обмін інформацією, контроль і взаємодопомога. Крім того, будь-яка взаємодія в своїй основі має певний психологічний аспект, який виявляється через організацію взаємних і спільних дій, направлених на реалізацію єдиного проекту. У результаті такої діяльності учасники взаємодії доповнюють один одного й формують цілісну систему, визначену як представницька система врядування.

Таким чином, взаємодія – це складне психологічне вище, яке потребує від публічних органів влади, сформованих на

виборних засадах, не лише дотримання законодавчо визначених норм і правил, але й сформованості високих гуманістичних цінностей й правової культури, які у своєму поєднанні спрямовуються на розвиток представницької демократії.

Як уже зазначалося, сполучною ланкою під час взаємодії виступає певний обсяг інформації, тобто те, що передається в ході комунікаційного процесу. Відтак, ми вважаємо, що у сфері публічного управління інформацію доцільно розуміти як відповідним чином документовані відомості про події та явища об'єктивної дійсності, які відбуваються в суспільстві та використовуються в управлінській діяльності.

На думку І. Литвин, основними принципами взаємодії органів місцевого самоврядування з місцевими державними адміністраціями є: 1) роздільність предметів відання залежно від юридично-правової природи органу публічного управління; 2) взаємне делегування повноважень; 3) фіксованість самостійності кожного з органів шляхом законодавчого закріплення; 4) можливість судового врегулювання суперечок і розбіжностей, які виникають під час виконання повноважень [6, с.10]. Погоджуємося, що ці засади слід вважати загальними й універсальними, а отже, вони можуть бути застосовані й під час налагодження взаємодії між іншими ланками управління державними справами.

Аналізуючи загальнотеоретичні й практичні аспекти взаємодії під час ведення державних справ, вважаємо за необхідне акцентувати увагу на тому, що форми взаємодії можуть бути різноманітними. Так, зокрема, Я. Журавель стверджує, що невід'ємним компонентом взаємодії є створення спеціальних органів на паритетних засадах для реалізації спільних програм й проєктів, а також проведення координаційних нарад за участю керівників і посадових осіб відповідних органів [2, с.127]. На нашу думку, цей перелік варто доповнити заходами щодо планування спільних дій з розподілом обов'язків між учасниками. Крім того, з науково-дослідної точки зору вважаємо ефективним організацію та проведення науково-практичних семінарів і конференцій з питань удосконалення координаційної взаємодії.

Безперечно, головною причиною проблем, які виникають у взаємовідносинах органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій є недосконалість чинного законодавства України, метою якого є врегулювати їхню спільну діяльність. Це досить яскраво ілюструє аналіз норм таких Законів України, як «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 і «Про місцеві державні адміністрації» від 09.04.1999 в частині, якою законодавці визначають перелік повноважень. Зауважимо: розроблена в ході адміністративної реформи організаційно-правова база функціональних та процедурних повноважень повинна була б бути стійкою до збурень, які виникають в системі влади під впливом політичних факторів. Так, зокрема, формування органів місцевого самоврядування за партійним принципом може призвести до результату, коли в раді абсолютну більшість формують представники лише однієї партії. Відтак, на нашу думку, ефективним є створення поліваріантної організаційної основи, представники якої виражають різні позиції щодо вирішення актуальних питань.

Повертаючись до проблеми організації ефективної взаємодії, зауважимо, що на підставі вивчення норм Законів України №586-XIV та №280/97-ВР, можна визначити такі способи взаємодії органів місцевого самоврядування з місцевими державними адміністраціями.

1. Виконання делегованих повноважень.

Відповідно до п.13 ч.1 ст.1 Закону України №280/97-ВР, делеговані повноваження – це повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом. Крім того, це також повноваження органів місцевого самоврядування, які передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад [8].

Т. Карабін зазначає, що розподіл повноважень, у тому числі делегованих, між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування здійснюється на основі таких принципів: верховенство права, раціональне поєднання державних, регіональних і місцевих інтересів, економічно й соціально достатня децентралізація в умовах розвитку унітарної держави, визначення меж делегування повноважень на засадах субсидіарності, спрямування на максимальну реалізацію прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб певної територіальної громади [3, с.87].

2. Заслуховування звітів під час проведення засідань представницького органу влади.

Згідно з п.28 ч.1 ст.43 Закону України №280/97-ВР, голови місцевих державних адміністрацій, їх заступники чи керівники структурних підрозділів повинні відзвітувати органу місцевого самоврядування про те, які заходи були вжиті для виконання певної програми соціально-економічного чи культурного розвитку. Крім того, саме під час проведення пленарних засідань здійснюється заслуховування актуальної інформації від Національної поліції та прокурорів з приводу боротьби зі злочинністю та охорони громадського порядку [8]. Отже, ці звіти є засобом контролю територіальної громади за діяльністю органів державної влади.

3. Спільне вирішення питань щодо управління майном та його формами власності.

Як передбачено у п.1 ч.1 ст.19 Закону України №586-XIV, місцева державна адміністрація має право здійснювати на відповідній території управління об'єктами державної форми власності, які передані у її відання. Також адміністрації уповноважені виконувати делеговані відповідною радою функції управління щодо майна, яке перебуває у спільній власності територіальних громад. Для досягнення компромісу місцева рада повинна надати згоду на передачу об'єктів з державної у спільну власність територіальних громад сіл, селищ, міст та прийняти рішення про передачу об'єктів права спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, що перебувають в управлінні районних, обласних рад, у державну власність, а також щодо придбання об'єктів державної власності [9].

4. Участь у формуванні та використанні коштів місцевого бюджету.

Відповідно до п.1 ч.1 ст.18 Закону України №586-XIV, місцева державна адміністрація наділена вітчизняним законодавцем повноваженнями щодо подання на розгляд ради прогнозу й проекту використання місцевого бюджету. Після проходження процедури схвалення місцевий орган виконавчої влади забезпечує втілення проекту, а опісля – узагальнює здійснене під час виступу зі звітом [9]. Необхідність втручання місцевих державних адміністрацій передусім зумовлена тим, що саме держава фінансово підтримує місцеве самоврядування, бере участь у формуванні доходів, здійснює контроль за законним, доцільним й економічним витрачанням коштів, а відтак, на нашу

думку, наявність такого посередника, як адміністрації, є об'єктивно необхідною.

5. Можливість ініціювати питання про відставку чи припинення повноважень голови органу місцевого самоврядування чи голови місцевої державної адміністрації.

Згідно з ч.4 ст.78, а також ч.9 ст.79 Закону України №280/97-ВР, питання про позачергові вибори сільського, селищного чи міського голови, а також сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної ради може порушуватися перед Верховною Радою України головою місцевої державної адміністрації. Згідно з п.29 ч.1 ст.9 Закону України №280/97-ВР, до компетенції районної та обласної ради належить прийняття рішення про недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації [8]. Як передбачено у п.8 ч.1 ст.9 Закону України №586-XIV, якщо недовіра була висловлена двома третинами від складу відповідної ради, то таке рішення є підставою для припинення повноважень голови місцевої державної адміністрації Президентом України [9]. Відтак, органи місцевого самоврядування та органи місцевої виконавчої влади можуть впливати один на одного щодо питань відставки чи проведення позачергових виборів.

6. Здійснення державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування.

У ст.16 Закону України №586-XIV законодавець перелічує сфери діяльності, контроль за якими здійснює місцева державна адміністрація. Відповідно до п.1 і 2 ч.1 ст.28 Закону України №586-XIV, місцева державна адміністрація має право проводити перевірки стану дотримання Конституції та законів України, інших актів законодавства органами місцевого самоврядування, а також залучати вчених, спеціалістів, представників громадськості до проведення необхідних перевірок [9]. У той же час, ст.20 Закону України №280/97-ВР передбачає, що державний контроль за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування може здійснюватися лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, передбачений Конституцією та законами України, і не повинен призводити до втручання органів державної влади чи їх посадових осіб у сферу виняткової компетенції органу місцевого самоврядування [8].

Х. Коновейчук наголошує, що сутність і призначення контролю за органами місцевого самоврядування полягає у спостереженні за їхньою роботою, отриманні об'єктивної й достовірної інформації про стан законності та дисципліни серед посадових осіб, вживанні превентивних заходів для запобігання й усунення порушень законності і дисципліни, притягнення до відповідальності осіб, винних у порушенні обов'язкових вимог закону [4, с.65].

Таким чином, можемо спостерігати тотожність повноважень органів місцевого самоврядування й місцевих органів виконавчої влади у таких сферах:

1) у сфері соціально-економічного і культурного розвитку, планування й обліку:

- підготовка програм соціально-економічного та культурного розвитку, цільових програм щодо інших питань самоврядування, подання їх на затвердження відповідній раді, організація їх виконання; подання звітів про хід і результати виконання цих програм;

2) у сфері бюджету та фінансів:

- забезпечення складання балансів фінансових, трудових ресурсів, грошових доходів і видатків, необхідних для управ-

ління соціально-економічним і культурним розвитком відповідної території;

- складання, схвалення і подання на розгляд ради прогнозу відповідного бюджету, складання і подання на затвердження ради проекту відповідного бюджету та забезпечення його виконання; звітування перед відповідною радою про отримані результати фінансової діяльності.

Отже, взаємодію між органами державної влади (у даному випадку – органами місцевої виконавчої влади) та органами місцевого самоврядування можна визначити як спільну діяльність у межах встановленої законодавством компетенції з метою виконання покладених на них повноважень та здійснення контролю за дотриманням законності, прав і свобод людини і громадянина.

Правовою основою взаємодії між цими органами виступають Конституція України, Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 і «Про місцеві державні адміністрації» від 09.04.1999 тощо. Для вирішення конкретно визначених проблем можуть прийматися відповідні підзаконні нормативно-правові акти.

Висновки. З урахуванням результатів нашого дослідження, можна стверджувати, що вітчизняний законодавець намагався розмежувати повноваження між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями, однак ми все ще спостерігаємо у діяльності цих органів виникнення правових колізій під час втілення повноважень. Це призводить до того, що під час врегулювання одних і тих же правовідносин на першість претендують відразу декілька структурних підрозділів. Для вирішення цієї проблеми вважаємо доцільним прийняти нову редакцію Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» і «Про місцеві державні адміністрації», у яких Верховна Рада України зрештою чітко розмежує сфери їхньої компетенції.

Перспективним напрямком подальших досліджень вбачаємо наукову розробку питань, спрямованих на вдосконалення правового регулювання та підвищення вимог до сучасної системи самоврядування в Україні.

Література:

1. Гончарук Н.Т., Прокопенко Л.Л. Взаємодія органів державної влади та місцевого самоврядування: правові та функціональні аспекти. *Теорія та практика державного управління*. 2011. № 1. С. 21-29.
2. Журавель Я.В. Адміністративно-правове регулювання взаємодії органів виконавчої влади із органами місцевого самоврядування в Україні. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. №2(23). С.125-129.
3. Карабін Т.О. Правове розмежування повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. *Часопис Київського університету права*. 2006. №1. С.85-90.

4. Коновеичук Х. Б. Конституційно-правовий аналіз взаємодії об'єднаної територіальної громади з органами державної влади. *Розбудова держави й права: питання теорії та конституційної практики*. 2020. №2. С. 62-67.
5. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. №30.
6. Литвин І.І. Характер і види взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2007. №4. С.9-12.
7. Мельник Ю.В. Місцеві органи виконавчої влади в системі державних органів. *Юриспруденція: теорія і практика*. 2006. №6(20). С.71-75.
8. Про місцеве самоврядування : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. №24.
9. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09 квітня 1999 р. № 586-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. №20.
10. Черкас О.Г. Взаємодія Верховної Ради України з місцевими радами: інформаційно-комунікаційний аспект. *Сторінка молодого науковця*. 2020. №2(25). С. 226-232.

Mishchuk I. Interaction of local self-government bodies with state authorities

Summary. In this article, we have analyzed the process of interaction between local government and state authorities. We have found that decentralization reform is a representation of management and control system of our country. This problem is relevant because Ukraine is trying to create a new model to organize its political and culture life.

The purpose of the article is to define the whole concept and forms of interaction between local government and state authorities (using the example of interaction with local executive authority) in the context of the implementation of the decentralization reform, as well as researching other features of their cooperation.

Also in this article we analyzed the definition «interaction» after comparing it to definitions «partnership» and «cooperation». It has been established that interaction is a long psychological phenomenon which demands from authorities not only efforts to stick to general rules, but also legal culture.

In conclusion we have found that there are two areas where local government and state authorities have shared powers (social and culture area, budgets). To solve these problems we propose state authorities to pass new laws.

The promising direction of further research is outlined, which, in the author's opinion, is the scientific development of issues aimed at improving legal regulation and increasing the requirements for the modern system of self-government in Ukraine.

Key words: a local government, state authorities, interaction, area of professional powers, decentralization reform, democracy.