

## УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ

*У статті розглядаються основні напрями взаємодії органів виконавчої влади та місцевих самоврядувань, існуюче розмежування повноважень і шляхи його вдосконалення.*

**Ключові слова:** органи виконавчої влади, обласна державна адміністрація, органи місцевого самоврядування, обласна рада, демократія, централізація влади, виконавчі комітети органів місцевого самоврядування, розмежування повноважень.

*В статье рассматриваются основные направления взаимодействия органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, действующее разграничение полномочий и пути его совершенствования.*

**Ключевые слова:** органы исполнительной власти, областная государственная администрация, органы местного самоуправления, областной совет, демократия, централизация власти, исполнительные комитеты органов местного самоуправления, разграничение полномочий.

*The article highlights main directions of interaction between the bodies of executive power and local governance, existing delimitation of authority, as well as the ways of its improvement.*

**Key words:** the bodies of executive power, regional (oblast) state administration, the bodies of local governance, regional council, democracy, centralization of power, executive committees of local governance bodies, delimitation of authority.

Становлення і розвиток системи державного управління, взаємодії всіх гілок влади є одним з найважливіших напрямів розбудови демократичної держави, формування свідомого громадянського суспільства.

Проблема вибору моделі державного управління в Україні, що прагне стати демократичною, правовою і соціальною державою, є надзвичайно складною, оскільки потребує поєднання двох протилежних витоків – державного (централізованого) управління і управління в децентралізованій формі, тобто розвитку самоврядування. Перед державною владою стоїть завдання досягти рівноваги між центральною і місцевою владою, між центральним і місцевим управлінням, рівноваги політично-інституційних повноважень у державі.

Актуальність теми полягає в тому, що система державного управління досі ще потребує вдосконалення у сфері розмежування повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, адже наразі фактично немає чіткого механізму розподілу державних та самоврядних послуг, і при цьому обидва владні

центри є відповідальними перед мешканцями регіону, і це примушує їх шукати певних форм та методів співпраці.

Питання про розмежування функцій і повноважень та напрямки взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування виникають тому, що ці органи часто вступають у конфлікти між собою через різне розуміння межі виконання своїх функцій та повноважень.

Мета статті полягає у спробі вивчення механізму взаємовідносин органів виконавчої влади та місцевого самоврядування на регіональному рівні, визначення шляхів удосконалення та підвищення співпраці владних органів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить, що дана тематика розглядається широким колом дослідників з різних вимірів регіонального управління: політичного, економічного, культурного тощо. Зокрема, В. Куйбіда [1; 2] досліджує формування економічної політики. П. Надолішній [3] займається культурним, етнічним аспектами та розробляє шляхи вдосконалення взаємодії органів

виконавчої влади та місцевого самоврядування. Дослідники О. Лялюк [4] та В. Нудельман [5] займаються розробкою реформування адміністративно-територіального устрою України.

Також у статті використані аналіз нормативно-правові чинники, які забезпечують функціонування органів державної влади, зокрема, Конституції України [6], Законів України «Про місцеві державні адміністрації» [7] і «Про місцеве самоврядування в Україні» [8] та інші.

Забезпечення оптимальної взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування є одним із пріоритетних напрямів організації публічної влади на місцях, має істотне значення для ефективного вирішення проблем на регіональному рівні.

Взаємний зв'язок органів виконавчої влади обласного рівня з органами місцевого самоврядування очевидний насамперед тому, що у сукупності вони виконують загальну, єдину функцію – управління на регіональному рівні в Україні. Для ефективного здійснення цієї функції необхідна взаємна підтримка цих органів, погодженість і єдина спрямованість їхніх дій. Тільки в цих умовах можливе демократичне управління територією. Таким чином, під взаємодією органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування ми розуміємо визначену та регламентовану законодавством діяльність самостійних органів публічної влади, що спрямована на консолідацію, кооперацію зусиль щодо узгодженого, дійового й ефективного управління на регіональному рівні [9].

Коли вирішення значної частини місцевих справ покладається на населення відповідних адміністративно-територіальних одиниць та обрані ними за дотриманням законодавчих вимог органи, тоді діє демократична система управління, яка й дістала назву місцевого самоврядування. А коли управління здійснюється призначеними урядом органами чи іншими посадовими особами, діє система прямого державного управління. Методологічну продуктивність такого розуміння взаємин між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на обласному рівні аналізує у своїх працях А. Крусян, яка розглядає їх як «взаємний зв'язок місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, очевидний уже внаслідок того, що в сукупності вони є органами публічної влади, які виконують спільну функцію управління на місцях» і пропонує використовувати дефініцію «місцеве управління», що містить у собі як «місцеве самоврядування», так і управління» [9, с. 15].

Багатоаспектність проблеми розмежування повноважень вимагає додаткових системних досліджень, а також змін до нормативно-правових актів. Це передусім стосується законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації», в тому числі і щодо питань виникнення непорозумінь і навіть конфліктів між суб'єктами місцевої влади. Науковці розглядають різні шляхи вирішення

таких колізій. Цікавою в цій площині є точка зору В. Карнауха стосовно усунення компетенційних спорів шляхом укладання договорів та угод про спільну діяльність у різних сферах життя, які можуть конкретизувати відповідно до закону їхні взаємні права та обов'язки [10]. Компетенційні суперечки слід також погоджувати на різних нарадах спеціальних комісій для узгодження спірних питань, налагодження особами місцевих державних адміністрацій та представниками територіальних влад певних відносин між цими системами. Найбільш ефективними та доцільними є організаційні форми вирішення компетенційних неузгодженостей [11].

Формат співпраці органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування можна навести на прикладі Миколаївської області. У 1995 році за ініціативи Миколаївської обласної державної адміністрації було створено координаційно-консультативну раду у складі керівництва облдержадміністрації та Миколаївського міськвиконкому. Метою створення цієї ради було узгодження спільних дій у вирішенні соціально-економічних та суспільно-політичних проблем. Затверджувався план щомісячних засідань ради, відпрацьовувались відповідні протокольні доручення структурним підрозділам. Ця діяльність висвітлювалась у засобах масової інформації. Функціонування ради впродовж п'яти років дало змогу уникати конфліктних ситуацій між гілками влади та сприяло більш стабільному суспільно-економічному розвитку регіону в цілому.

В подальшому було впроваджено практику щомісячного планування спільних заходів обласної державної адміністрації та обласної ради в площині виконання обласних програм, взаємодії структурних підрозділів облдержадміністрації та постійних комісій обласної ради.

Варто зазначити, що останнім часом органи державної влади активно використовують різноманітні форми співробітництва, консультацій з органами місцевого самоврядування, їх асоціаціями та громадськими організаціями з метою вироблення більш ефективних механізмів для здійснення державної політики у галузі місцевого й регіонального розвитку.

Закон України «Про місцеві державні адміністрації» передбачає, що для здійснення спільних програм місцеві державні адміністрації й органи місцевого самоврядування можуть укласти договори, створювати загальні органи й організації (ч. 4 ст. 35). Практика взаємодії місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування має у своєму розпорядженні приклади створення спільних органів, які можна назвати координаційними, тому що деякі аспекти їхньої діяльності носять характер узгодження дій у визначених сферах (економіка, фінанси і т. ін.) [1]. Як приклад можна навести підписання у вересні 2009 році Угоди між Головним управлінням державної служби України, Одеською обласною державною адміністрацією та Одеською обласною

радою про подальше співробітництво гілок державної влади з соціально-економічного розвитку регіону в умовах економічної кризи.

Можна констатувати, що взаємодія органів виконавчої влади обласного рівня з органами місцевого самоврядування реалізується в різних формах, але кожна з них обумовлена характером та змістом завдань, що характеризуються особливостями об'єкта управління, стадією управлінського процесу тощо. Під формою взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування обласного рівня слід розуміти зовнішньо виражену владну дію, яка здійснюється у межах компетенції цих органів, і спрямована на реалізацію їх завдань та функцій [12, с. 312-313]. Отже, форми взаємодії місцевих органів державної влади й місцевого самоврядування є за своєю суттю формами реалізації їх повноважень. Зокрема, вони мають забезпечувати права і свободи людини та громадянина, бути демократичними, науково обумовленими, застосовуватися компетентно, мати правову визначеність, постійно вдосконалюватися тощо.

Проблема вдосконалення місцевого управління, зокрема взаємодії органів державного управління та місцевого самоврядування, сьогодні залишається актуальною. Для ефективного розв'язання питань місцевого значення потрібна модель, яка б забезпечувала необхідну єдність державної влади з одночасною самостійністю територіальних громад. У суспільстві мають бути визначені не максимальні, а граничні можливості самоврядування, з метою розвитку демократії та забезпечення суверенітету народу, оптимальне співвідношення державного управління і самоврядування, їх співвідношення на місцевому рівні [13]. В умовах реформування українського суспільства вирішення цієї проблеми є надзвичайно важливим.

Виходячи із моделі державної регіональної політики, оптимізація територіальної організації державної влади та місцевого самоврядування має забезпечити підвищення ефективності управління процесами розвитку регіонів шляхом:

- децентралізації та деконцентрації повноважень центральних органів виконавчої влади;
- удосконалення розподілу повноважень та функцій між територіальними підрозділами центральних органів виконавчої влади, місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування з метою уникнення дублювання, спрощення системи управління, її фінансового забезпечення та економії бюджетних коштів.

Згідно з Конституцією, гарантом дотримання закріплених у ній прав та свобод людини і громадянина є держава. А з погляду управлінської теорії, в одній цілісній динамічній соціальній системі, до якої належить територіальна громада, повинен бути один головний суб'єкт управління, наділений повноваженнями щодо вирішення соціально-економічного та культурного розвитку певного регіону. Ймовірно, органи місцевого

самоврядування, обрані населенням регіону, ради та їх виконавчі органи мають бути таким суб'єктом, оскільки суть регіональної політики полягає у наближенні влади до людей. Інші суб'єкти управління, представляючи на відповідній території главу держави, уряд і всі центральні органи виконавчої влади, здійснювали б контрольно-наглядові функції стосовно органів місцевого самоврядування. Нині обласні ради позбавлені права створювати власні виконавчі органи, а значна частина самоврядних повноважень делегована відповідним місцевим державним адміністраціям (ст. 44 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні») [7].

У загальному плані на нинішньому етапі необхідно розширити функції та повноваження місцевого самоврядування, а до функцій органів виконавчої влади на місцях віднести в поєднанні з контрольно-наглядовими ті, що не можуть бути передані до органів місцевого самоврядування.

Отже, місцеві державні адміністрації мають бути звільнені від реалізації значної частини економічних і соціальних функцій, які делеговані їм органами самоврядування. Також законодавчо мають бути врегульовані питання деконцентрації та децентралізації повноважень центральних органів виконавчої влади. Це обумовлено тим, що органи місцевого самоврядування більш наближені до місцевих проблем, аніж місцеві органи виконавчої влади, які у своїх діях керуються певними установками і вказівками з центру та мають змогу набагато краще й ефективніше вирішувати нагальні питання з соціально-економічного та політичного життя регіону, враховуючи місцеві особливості [4].

Якщо визначити основні напрями оптимізації взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, то вони можуть мати таку черговість:

- посилення ролі органів місцевого самоврядування з метою їх більшої дієздатності. Утворення власних виконавчих комітетів обласних та районних рад з одночасним наданням органам місцевого самоврядування реальних повноважень;
- унесення відповідних змін до законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» і «Про місцеві державні адміністрації»;
- одночасне запровадження бюджету місцевого самоврядування з бюджетами області та району. Останні мають входити до складу Державного бюджету. Формування бюджетів місцевого самоврядування повинно здійснюватися за рахунок власної доходної бази, напрямами бюджетної політики має стати децентралізація загальнодержавних податків і збільшення частки місцевих податків у бюджетах на місцях [2, с. 143-146].

Держава, насамперед, повинна закріпити за собою функцію контролю, рішення з найважливіших питань стратегії й тактики економічних реформ, координувати та узгоджувати з регіонами

діяльність центральних загальнодержавних органів виконавчої влади, в інтересах розвитку територій здійснювати контроль за дотриманням законності дій виконавчої влади на регіональному рівні. У випадку відхилення результатів діяльності окремих регіонів від критеріїв сталості або відхилення регіональної системи від досягнення цільових орієнтирів сталості розвитку держава повинна здійснювати певний вплив шляхом державного регулювання регіонального розвитку.

Практика свідчить, що важливо не тільки чітко окреслити повноваження всіх державних управлінських установ і органів місцевого самоврядування, але й зробити так, щоб вони не перетиналися. В демократичних державах, визнаючи за територіальними колективами різних рівнів право на самоврядування та самостійне вирішення питань свого життя, активно сприяючи реалізації цього права через децентралізацію внутрішньодержавного територіального управління, тримають у своїх руках два важелі управлінського впливу, здійснюють жорсткий контроль за дотриманням чинного законодавства, та не менш жорсткий контроль за фінансовою діяльністю. В зазначених державах це є стрижнем регіональної політики, яку в Україні ще належить формувати [11].

На нашу думку, заслуговує на увагу вивчення та впровадження в нормативно-законодавчу базу України певних положень Федерального закону «Про загальні принципи організації місцевого самоврядування в Російській Федерації» від 06.10.2003 р. № 131-ФЗ [17]. Реалізація цього закону суттєво змінила систему законодавства з питань місцевого самоврядування. Ці перетворення сприяли реформуванню муніципального рівня публічної влади, її оновленню та впорядкуванню, а також наближенню до інтересів територіальної громади [16]. Визначення цієї сукупності соціально-економічних потреб здійснюється на засадах принципу субсидіарності. Тому муніципалітети поселень мають менше повноважень, ніж муніципальні райони чи міські округи. Крім того, зважаючи на реальні умови та можливості, вирішення деяких завдань, передусім у галузі

освіти, медицини, що входило до обов'язків органів місцевого самоврядування, передано органам державної влади суб'єктів Російської Федерації. Цей досвід певним чином можна використовувати для вирішення проблем місцевого самоврядування, але за умови врахування державотворчих традицій України.

Сьогодні на всіх рівнях територіального управління гостро стоїть питання взаємодії його державних структур з органами місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування значною мірою зберігає декларативний характер через недосконалість наявної законодавчої бази. Тому необхідно докласти максимум зусиль для усунення деяких розбіжностей у частині розподілу повноважень між сільськими, селищними, міськими головами та відповідними радами, їх виконавчими органами, врегулювання прав районних і обласних рад, визначення обсягу повноважень, делегованих відповідним державним адміністраціям, правового забезпечення діяльності рад у районах і містах. Взаємодію між державними органами управління та місцевим самоврядуванням доцільно здійснювати на системній постійно діючій основі [10].

На основі проведених досліджень діючих і пошуків раціональних механізмів взаємодії регіональної системи державного управління з органами місцевого самоврядування можна зробити такі висновки:

- взаємодію міждержавними органами управління та місцевим самоврядуванням при вирішенні проблем соціально-економічного розвитку доцільно здійснювати на системній постійно діючій основі, що можливо лише за наявності спеціального робочого органу – комітету з питань взаємодії та координації державних органів влади з місцевими органами самоврядування;
- органам місцевого самоврядування повинно надаватися більше повноважень, але при цьому необхідно забезпечити жорсткий контроль за дотриманням законності, врахуванням інтересів держави і суспільства.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Куйбіда В., Фрис Р. Механізм взаємодії державної системи управління і органів місцевого самоврядування України // Регіональна економіка. – 2003. – № 1. – С. 91-94.
2. Куйбіда В. Принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування: Монографія. – К., 2004. – 431 с.
3. Надолішній П. Розбудова нової системи врядування в Україні: етнонаціональний аспект. – Київ, Одеса, 1999. – 263 с.
4. Лялюк О. Перспективи розвитку територіальної основи місцевого самоврядування в період реформування територіального устрою в Україні // Підприємство, господарство і право. – 2006. – № 1. – С. 74-76.
5. Нудельман В. Удосконалення адміністративно-територіального устрою України. Інноваційні механізми місцевого та регіонального розвитку // Матеріали VIII Всеукраїнських муніципальних слухань «Ресурси місцевого і регіонального розвитку: національний та міжнародний аспекти», 29 липня – 2 серпня 2002 р. Судак, АР Крим. – К., 2003. – 281 с.
6. Конституція України.
7. Закон України «Про місцеві державні адміністрації» // Відомості Верховної Ради. – 1999. – № 20-21.
8. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» // Відомості Верховної Ради. – 1997. – № 24.
9. Крусян А.Р. Взаимодействие местных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления в Украине: Учебн. пособие. – Одесса, 2001. – 161 с.
10. Карнаух В. Принципи організації публічно-владних відносин у місцевому самоврядуванні // Політичний менеджмент. – 2005. – № 5. – С. 118-124.
11. Бутко М., Мурашко М. Регіон у дзеркалі державного управління // Віче. – 2003. – № 3. – С. 42-48.

12. Територіальна організація влади в Україні: статус і повноваження місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування / За заг. ред. А.П. Зайця. – К., 2002. – 926 с.
13. Яцуба В. Адміністративно-територіальний устрій України: Проблемні питання та можливі шляхи їх вирішення. – К., 2003. – С. 56-58.
14. Воронов М. Основні напрями загальнодержавної регіональної політики // Правові проблеми реформування регіональної влади: Матеріали наук.-практ. конф., м. Харків, 12 квітня 2002 р. – Х., 2002. – 179 с.
15. Орзїх М. Територіальна організація і територіальні дії держави // Урядовий кур'єр. – 2005. – № 185. – С. 5.
16. Лексин В. Государство и регионы: теория и практика государственного регулирования территориального развития/ Лексин В., Швецов А.; Рос. Фонд правовых реформ, Фонд правовых проблем федерализма и местного самоуправления – 3-е изд. М. УРСС, 2007. – 366 с.
17. Сборник Законов Российской Федерации. – М.: Эксмо, 2008. – 976 с.

*Рецензенти:* Іванов М.С. – д.політ.н., професор;  
Ємельянов В.М. – к.т.н., доцент

© Фуртатов В.С., 2010

*Дата надходження статті до редколегії: 18.03.2010 р.*