

ФОРМИ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ПІД ЧАС РЕАЛІЗАЦІЇ ПОВНОВАЖЕНЬ

FORMS OF INTERACTION BETWEEN EXECUTIVE GOVERNMENT BODIES AND LOCAL GOVERNMENT BODIES DURING THE IMPLEMENTATION OF AUTHORITIES

Наукова стаття присвячена визначенню форм та особливостей взаємодії органів місцевого самоврядування з органами виконавчої влади у процесі реалізації повноважень. Виокремлено взаємодію представницьких органів місцевого самоврядування з виконавчими органами місцевого самоврядування, та взаємодію органів місцевого самоврядування з органами виконавчої влади. Визначено делеговані повноваження органів місцевого самоврядування та способи їх реалізації. Наведено елементи взаємодії визначених органів у процесі здійснення делегованих повноважень та способів контролю за виконанням делегованих повноважень органами місцевого самоврядування. Виокремлено недоліки та переваги взаємодії визначених органів у процесі реалізації делегованих повноважень; запропоновано шляхи удосконалення вищезазначеної взаємодії.

Ключові слова: *взаємодія з органами виконавчої влади, делеговані повноваження, органи місцевого самоврядування, контроль за виконанням делегованих повноважень, компетенція виконавчих органів рад.*

The scientific article is devoted to the definition of the forms and features of the interaction of local self-government bodies with the bodies of executive power in the process of exercising powers. The interaction of representative bodies of local self-government with the executive bodies of local self-government, and the interaction of local self-government bodies with executive bodies are highlighted. Delegated powers of local self-government bodies and methods of their implementation are defined. The elements of the interaction of certain bodies in the process of exercising delegated powers and methods of monitoring the performance of delegated powers by local self-government bodies are given. Disadvantages and advantages of the interaction of certain bodies in the process of implementing delegated powers are highlighted; ways of improving the above-mentioned interaction are proposed.

Key words: *interaction with executive bodies, delegated powers, local self-government bodies, control over the implementation of delegated powers, competence of executive bodies of councils.*

Постановка проблеми. Взаємодія – одна з філософських категорій, що відображає процеси впливу різних об'єктів один на одного, їх взаємну обумовленість, зміни стану або взаємний перехід, а також породження одним об'єктом іншого; взаємодія являє собою вид безпосереднього або опосередкованого, зовнішнього або внутрішнього відношення, зв'язків [3]. Ця категорія відображає вміння ефективно та з повагою співпрацювати з різними суб'єктами чи їх групами, йти на компроміси, досягати консенсусу в прийнятті рішень, брати на себе відповідальність за спільну роботу та враховувати погляди окремих суб'єктів у розв'язанні тих чи інших задач. Відносини взаємодії формуються на основі соціально-орієнтованого, а не трансакційного підходу, метою якого є отримання особистої чи матеріальної вигоди. Органи місцевого самоврядування

виконують ряд повноважень, кожне з яких є вкрай важливим для забезпечення ефективного вирішення питань місцевого значення. Частину з таких повноважень становлять делеговані повноваження, які делегують органом виконавчої влади органу місцевого самоврядування, який має у процесі взаємодії з органом виконавчої влади реалізувати такі повноваження. Таким чином, взаємодія органу місцевого самоврядування з органом виконавчої влади, зокрема, у процесі реалізації делегованих повноважень є вкрай важливою, актуальною сьогодні та потребує дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання взаємодії інституцій загалом та взаємодії органів місцевого самоврядування та виконавчої влади, зокрема у частині реалізації делегованих повноважень, досліджується у наукових працях Козубовської І., Розлуцької Г., Савко О., Крусяна А., Міщука І., Литвина І., Панчишина Р., Гончарука Н., Буглака Ю. та інших науковців.

Метою наукової статті є дослідження форм взаємодії органів місцевого самоврядування з виконавчими органами, виокремлення способів та інструментів такої взаємодії, зокрема у частині реалізації делегованих повноважень, особливостей нормативно-правового регулювання взаємодії та надання пропозицій до удосконалення визначеного процесу в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Взаємодія закладає основу для соціальних інститутів, організацій і загалом всієї соціальної системи. Без співпраці не розвиватиметься жодна установа, а будь-яка групова поведінка є прикладом взаємодії.

Відповідно, взаємодії у публічно-правовій сфері притаманні наступні ознаки: 1) це спільна робота формально рівних суб'єктів чи їх груп щодо розв'язання тих чи інших задач; 2) метою співпраці є об'єднання зусиль для досягнення соціально-корисного результату; 3) ґрунтується на концепції «загального блага», а не реалізується заради отримання особистої вигоди [11].

Звертаючись до питання взаємодії між органами місцевого самоврядування і органами виконавчої влади, слід, перш за все, розмежовувати взаємодію між представницькими та виконавчими органами місцевого самоврядування, та взаємодію між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади.

У процесі виконання своїх функцій та реалізації повноважень, органи місцевого самоврядування найтісніше взаємодіють саме з місцевими органами виконавчої влади, тобто місцевими державними адміністраціями або виконавчими комітетами рад. Так, згідно з положеннями Конституції України органами місцевого самоврядування є ради та їх виконавчі органи. Згідно зі статтею 118 Конституції України виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації. Склад місцевих державних адміністрацій формують голови місцевих державних адміністрацій, які призначаються на посаду і звільняються з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України, є відповідальними перед ними та підзвітними і підконтрольними органам виконавчої влади вищого рівня, зокрема у частині виконання делегованих повноважень [1; 12].

Організацію, повноваження та порядок діяльності місцевих державних адміністрацій визначає Закон України «Про місцеві державні адміністрації». Зокрема, у статті 1 Закону закріплено, що місцева державна адміністрація є місцевим органом виконавчої влади і входить до системи органів виконавчої влади. Вона здійснює виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізує повноваження, делеговані їй відповідною радою [2].

У той же час, місцеве самоврядування є правом та реальною здатністю територіальної громади самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Воно здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи (ст. 140 Конституції України). Відповідно, місцеве самоврядування є публічною владою територіальних громад.

Крусян А. визначає взаємодію органів місцевого самоврядування з місцевими органами виконавчої влади як необхідний, об'єктивно зумовлений, законодавчо визначений зв'язок самостійних органів публічної влади, їх взаємну підтримку, кооперацію управлінських зусиль із метою здійснення узгодженого дієвого й ефективного управління справами (питаннями) місцевого значення у межах Конституції і законів України. При цьому автор наголошує, що їх взаємний зв'язок є очевидним вже в силу того, що вони є органами публічної влади, які виконують спільну функцію – управління на місцях [4, с. 16].

На думку Міщук І. взаємодію між органами державної влади (у даному випадку – органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування) можна охарактеризувати 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 [5, с. 21]. Взаємодією між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування є співпраця у межах закріплених за ними функцій і повноважень, які вони реалізують відповідно до законодавства, за певними напрямками і у певних формах з метою досягнення встановлених цілей.

Литвин І. вважає, що 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].

Під формою у науковій літературі розуміється зовнішній вираз певного явища, пов'язаний з його сутністю. Відповідно, формою взаємодії є її зовнішній прояв, за допомогою якого «розкривається» її зміст. Формами взаємодії у сфері правовідносин, які розглядаються, можуть, наприклад, бути: 1) обмін інформацією, яка може передаватися усно, письмово, шляхом ознайомлення чи передачі документів, які становлять інтерес для сторін (довідки, меморандуми, угоди, договори тощо); 2) обговорення ідей, пропозицій, висновків з метою формулювання спільної думки з того чи іншого питання і досягнення узгодженості щодо заходів, які необхідно вжити для їх вирішення; 3) спільне планування дій, визначення шляхів, засобів і способів їх реалізації; 4) проведення спільних нарад, засідань, конференцій, круглих столів; 5) підготовка доповідей з висвітленням результатів щодо реалізації певного заходу чи завдання.

У свою чергу, Панчишин Р. стверджує, що взаємодія органів місцевого самоврядування з місцевими органами виконавчої влади у сфері формування та реалізації регіональної політики здійснюється у таких формах: створення спільних робочих груп щодо розробки проєктів документів державної регіональної політики; 2) організації та проведенні спільних засідань представників відповідних органів з метою узгодження змісту актів державного регіонального розвитку; 3) організації та проведення громадських слухань, консультацій із територіальною громадою щодо визначення напрямів регіонального розвитку [7, с. 111].

Мішук І. наголошує, що взаємодія між органами місцевої влади може проявлятися у: 1) створенні спеціальних органів на паритетних засадах для реалізації спільних програм й проєктів; 2) проведенні координаційних нарад за участю керівників і посадових осіб відповідних органів; 3) організації заходів щодо планування спільних дій з розподілом обов'язків між учасниками; 4) проведенні науково-практичних семінарів і конференцій з питань удосконалення координаційної взаємодії [5, с. 19].

Гончарук Н. та Прокопенко Л. вважають, що співпраця районних рад і районних державних адміністрацій можлива у формі проведення засідань колегій райдержадміністрацій та президій районних рад, єдиних днів інформування, щотижневих нарад-семінарів виконавчих апаратів райрад і райдержадміністрацій разом із сільськими, селищними головами, де розглядаються актуальні питання сьогодення. Усе це дає можливість скоординувати роботу двох гілок влади на місцях та оперативно приймати рішення, від яких залежить розвиток регіону [8, с. 323].

Більшість науковців, які досліджували питання взаємодії органів місцевого самоврядування з місцевими органами виконавчої влади, зауважують, що згідно чинного законодавства основним механізмом їх співпраці є делегування повноважень від перших до других, що, у свою чергу, призводить до фактичного двовладдя у районах та областях. На їх думку, така взаємодія не відповідає вимогам сьогодення, відповідно до яких необхідно розширити права місцевого самоврядування у вирішенні питань місцевого та регіонального значення [9, с. 111].

Дійсно, згідно з нормами Закону України «Про місцеві державні адміністрації», місцеві державні адміністрації здійснюють повноваження місцевого самоврядування, делеговані їм відповідними радами. Перелік повноважень, які районні, обласні ради делегують відповідним місцевим державним адміністраціям, визначається ст. 44 Закону України «Про місцеве самоврядування». Їх нараховується 25, і серед них: підготовка проєктів програм соціально-економічного та культурного розвитку, формулювання пропозицій до них, сприяння інвестиційній діяльності на відповідній території, затвердження маршрутів і графіків руху місцевого пасажирського транспорту, надання висновків щодо проєктів місцевих містобудівних програм відповідних адміністративно-територіальних одиниць, організація охорони, реставрації, використання пам'яток історії та культури, архітектури і містобудування, сприяння розвитку молодіжної інфраструктури тощо.

У той же час, відповідно до положень Конституції України органи місцевого самоврядування отримують окремі повноваження, що фінансуються за рахунок коштів не місцевого, а державного бюджету у порядку, встановленому законом; а також отримують певні об'єкти державної власності (ч. 3 ст. 143 Конституції України).

Повноваження органів місцевого самоврядування також перераховані у Законі України «Про місцеве самоврядування». Цей нормативно-правовий акт визначає компетенцію сільського, селищного, міського голови; районних і обласних рад; виконавчих органів сільських, селищних, міських рад. Повноваження останніх реалізуються у різних сферах (стратегічного планування; фінансовій чи бюджетній сферах; сфері комунальної власності; комунального обслуговування; будівництва; охорони здоров'я; у сфері земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища; соціального захисту населення; освіти; зовнішньоекономічної діяльності; оборонної роботи; організації та забезпечення цивільного захисту; вирішення питань адміністративно-територіального устрою; реєстрації місця проживання фізичних осіб; забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян; надання безоплатної первинної правничої допомоги; відзначення державними нагородами України; інші повноваження) та поділяються на власні (самоврядні), яких нараховується 67, та делеговані, кількість яких дорівнює 80. Звісно ж, така ситуація є не логічною, особливо враховуючи той факт що розмежування повноважень цих двох систем органів місцевої влади часто є нечітким, а тому багато із них дублюються (16 – повністю і 12 частково).

Мишук І. переконує, що тотожність повноважень органів місцевого самоврядування й місцевих органів виконавчої влади спостерігається 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 управління 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 [5, с. 20-21].

На нашу думку, така ситуація склалася внаслідок наступних причин: недосконалість нормативно-правового врегулювання взаємодії органів місцевої влади; неузгодженість при розподілі повноважень між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування; відсутність законодавчо закріпленої процедури делегування повноважень; втручання органів виконавчої влади у компетенцію органів місцевого самоврядування.

Враховуючи вищезазначене, слід погодитись з твердженням Буглак Ю., що на сьогодні є необхідність визначення напрямів підвищення ефективності взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування в нашій державі, зокрема це стосується взаємодії із органами державної виконавчої влади [10, с. 133].

Висновки. За результатом дослідження форм взаємодії органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади в Україні, пропонуємо виділяти взаємодію між представницькими та виконавчими органами місцевого самоврядування (радами та їх виконавчими органами), а також взаємодію між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади, зокрема у частині реалізації органами місцевого самоврядування делегованих повноважень. Взаємодія між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування має такі форми: нормативно-правову – тобто чітке розмежування повноважень та відповідальності між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади; організаційно-розпорядчу – затвердження на законодавчому рівні порядку та механізму їх взаємодії та усунення дублювання повноважень, зокрема контролю за виконанням делегованих повноважень з боку представницького органу місцевого самоврядування та з боку органів виконавчої влади; прогностичну та планову – розроблення та організація ефективного механізму спільної дії; організаційно-комунікаційну – участь в спільних програмах, перенесення акцентів з контрольної діяльності на співпрацю; методичну – надання методичної та консультативної допомоги; аналітичну – надання аналітичних звітів, висновків, оглядів взаємодії. Разом з тим, запропоновані вище форми взаємодії не обмежують сфери взаємодії між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування; більше того така взаємодія є ефективною з точки зору результативності та потребує подальшого розвитку.

Список використаних джерел:

1. Конституція України: Закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 1996. № 30. ст. 141.
2. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09 квіт. 1999 р. № 586-XIV. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1999, № 20–21, ст. 190.
3. Михайловська, О. В. Наукові підходи до розуміння сутності поняття «взаємодія» в системі «влада-громадськість». *Проблеми сучасних трансформацій. Серія: право, публічне управління та адміністрування*. 2021. № 2. С. 71–75. URL: <https://doi.org/10.54929/pmtl-issue2-2021-13>
4. Крусян А. Р. *Взаємодія місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування в Україні* : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Нац. ун-т "Одеська юридична академія". Одеса, 1999. 19 с.
5. Міщук І. В. *Взаємодія органів місцевого самоврядування з органами державної влади. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Сер.: Юриспруденція. 2023. № 61. С. 18–21. С. 21.
6. Литвин І.І. Характер і види взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2007. № 4. С. 9–12. С. 10.
7. Панчишин Р. І. Поняття та форми взаємодії органів місцевого самоврядування і місцевих органів виконавчої влади. *Право і суспільство*. 2018. № 6. С. 108–120. С. 111.
8. Гончарук Н.Т., Прокопенко Л.Л. *Взаємодія органів державної влади та органів місцевого самоврядування: правові та функціональні аспекти. Теорія та практика державного управління*. 2011. Вип. 1. С. 321–329. С. С. 323.
9. Панчишин Р. І. Поняття та форми взаємодії органів місцевого самоврядування і місцевих органів виконавчої влади. *Право і суспільство*. 2018. № 6. С. 108–120. С. 111.
10. Буглак Ю. О. Напрями підвищення ефективності взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в Україні. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2018. Вип. 3. Том 1. С. 128–133. С. 133.
11. Макаров Г. В. *Взаємодія органів державної влади та місцевого самоврядування у межах нової системи територіальної організації влади в Україні. Національний інститут стратегічних досліджень*. К., 2011. 54 с.
12. Про затвердження Порядку контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 09 берез. 1999 р. № 339. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/339-99-%D0%BF#Text>