

ПОНЯТТЯ ТА ОСОБЛИВОСТІ ВЗАЄМОДІЇ МІСЦЕВИХ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

ЗІНКЕВИЧ Владислав Костянтинович – аспірант Волинського національного університету імені Лесі Українки

ORCID ID: <https://orcid.org/0009-0004-8603-2915>

УДК 342.9

DOI: <https://doi.org/10.32782/LAW.UA.2023.4-2.34>

У статті, спираючись на аналіз наукових поглядів вчених, надано загальнотеоретичну характеристику поняття взаємодія. Розкрито специфіку адміністративно-правового статусу місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування як сторін взаємодії. Виділено широкий та вузький підхід щодо тлумачення взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, на основі чого виділено її особливості.

Ключові слова: взаємодія, публічне управління, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування.

Постановка проблеми

В межах кожної окремої адміністративно-територіальної одиниці нашої держави сконцентровано діяльність багатьох організацій, які виконують різноманітні публічні функції у різних сферах суспільного життя. Проте, незважаючи на великий перелік таких інституцій, найбільше потребами населення на певній території опікуються місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування. Вказане пояснюється тим, що діяльність кожного із зазначених суб'єктів цілком зорієнтовано на вирішення питань територіального значення. Але при цьому правовий статус цих інституцій діаметрально різний, що в свою чергу обумовлює особливий зміст та специфіку їх взаємодії.

Стан дослідження

Окремі проблемні питання, пов'язані із взаємодією місцевих державних адміністра-

цій та органів місцевого самоврядування, у своїх наукових працях розглядали: І.О. Дробот, Г.В. Задорожня, В.І. Лобунець, О.Ю. Лялюк, Н.М. Оніщенко, Р.І. Панчишин, О.П. Струневич, В.Л. Федоренко та багато інших. Втім, незважаючи на чималу кількість теоретичних здобутків, на сьогоднішній день в науковій літературі недостатньо якісно є опрацьованим питання визначення поняття та окреслення особливостей взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування в Україні.

Мета та завдання дослідження

Мета статті полягає у тому, щоб запропонувати авторське визначення поняття взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування в Україні, а також окреслити особливості такої взаємодії. Задля досягнення вказаної мети необхідно вирішити наступні завдання: розкрити загальнотеоретичний зміст поняття взаємодія; узагальнити наукові погляди вчених на проблему взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування в Україні, на основі чого виділити особливості такої спільної, взаємоузгодженої діяльності.

Наукова новизна дослідження

Наукова новизна статті полягає у тому, що в ній удосконалено визначення поняття, а також перелік особливостей взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування в Україні.

Виклад основного матеріалу

Розмірковуючи про особливості взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування в Україні, перш за все, варто відзначити, що вказані суб'єкти – це представники публічного управління. Як зауважує Л. Новак-Каляєва, публічне управління – це діяльність органів державного управління, органів місцевого самоврядування, представників приватного сектору та інститутів громадянського суспільства в межах визначених законом повноважень і функціональних обов'язків (планування, організації, керівництва, координації та контролю) щодо формування та реалізації управлінських рішень суспільного значення, політики розвитку держави та її адміністративно-територіальних одиниць. Публічне управління забезпечує значне підвищення ефективності управлінської діяльності внаслідок високого рівня громадської підтримки та консолідації суспільства навколо спільних цілей, воно пов'язане з демократичними цінностями, принципами верховенства права, поваги до гідності людини, недискримінації, рівності, справедливості, безпеки, ефективності та ін. [1, с.144]. Тож, з огляду на зазначене вище, публічне управління – це фактична влада, яка знаходить відображення в особі юридичних та/або фізичних осіб, які відповідно до норм чинного законодавства наділені спеціальними суб'єктивними правами та юридичними обов'язками, котрі не доступні звичайним громадянам або підприємствам, установам чи організаціям приватного сектору.

Місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування цілком відносяться до сторін публічного управління завдяки своєму правовому статусу. Так, згідно до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 09.04.1999 №586-XIV, «виконавчу владу в рамках адміністративно-територіальних одиниць нашої держави здійснюють місцеві державні адміністрації, які входять до загальної системи органів виконавчої влади. Утворення та реорганізація районних державних адміністрацій здійснюються Кабінетом Міністрів України після прийняття Верховною Радою України рішення про утворення та ліквідацію районів. Місцеві державні адміністрації очолюють голови, які при-

значаються на посаду Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України на строк повноважень Президента України» [2].

В свою чергу, відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 №280/97-ВР, місцеве самоврядування в широкому змісті – «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. Місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами як безпосередньо, так і через відповідні органи. Громадяни України реалізують своє право на участь у місцевому самоврядуванні за належністю до відповідних територіальних громад. Будь-які обмеження права громадян України на участь у місцевому самоврядуванні залежно від їх раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, терміну проживання на відповідній території, за мовними чи іншими ознаками забороняються» [3].

Таким чином, взаємодія місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування відбувається у публічно-владній площині, між суб'єктами, що уповноважені на реалізацію функцій держави, та які в своїй діяльності використовують інструменти та засоби адміністративного впливу та регулювання. Сторони такої взаємодії мають спеціальний порядок утворення, реорганізації та ліквідації, який чітко визначений нормами чинного законодавства України.

Наступна особливість взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування полягає в обмеженості даної діяльності кордонами адміністративно-територіального устрою країни. Як влучно вказано в Енциклопедії сучасної України, адміністративно-територіальний устрій – це внутрішній поділ території держави на адміністративно-територіальні одиниці з метою раціональної організації державного та громадського управління регіонами, народним господарством, загалом політичним

і культурним життям [4, с.193]. За нормами Конституції України, територіальний устрій нашої країни ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій. Систему адміністративно-територіального устрою України складають: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села. До складу України входять: Автономна Республіка Крим, Вінницька, Волинська, Дніпропетровська, Донецька, Житомирська, Закарпатська, Запорізька, Івано-Франківська, Київська, Кіровоградська, Луганська, Львівська, Миколаївська, Одеська, Полтавська, Рівненська, Сумська, Тернопільська, Харківська, Херсонська, Хмельницька, Черкаська, Чернівецька, Чернігівська області, міста Київ та Севастополь. Міста Київ та Севастополь мають спеціальний статус, який визначається законами України [5]. Тож, взаємодія місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування відбувається в рамках визначених Конституцією України територіальних одиниць, а саме: областях, районах, містах, районах в містах і таке інше. Внаслідок цього, по-перше, робота обох сторін відповідає інтересам населення конкретної адміністративно-територіальної складової, а, по-друге – їх повноваження не можуть виходити за юридично та географічно визначені межі.

Незважаючи на те, що органи місцевого самоврядування та місцеві державні адміністрації діють в публічній площині, статус та значення даних суб'єктів є цілком різним, що прямо впливає на специфіку взаємодії між ними. Так, місцеві державні адміністрації – це виконавча влада – одна із гілок державної влади нарівні із законодавчою та судовою відповідно до статті 6 Конституції України від 28.06.1996 №254к/96-ВР [5]. Розкриваючи її сутність В.В. Ковальська зазначила: «Виконавча влада – це складна, ієрархічно побудована система інстанцій, що здійснює управління адміністративно-політичною, соціально-культурною та економічною ді-

яльністю. Кожен суб'єкт виконавчої влади здійснює різнопланові завдання управління, поділяється на відповідні структурні підрозділи (управління, департаменти тощо). Виконавча влада наділена великим комплексом повноважень і можливостей, спираючись на великі території, фінансові й матеріальні ресурси» [6, с.105-106]. Отже, виконавча влада – це одна із складових частин державної влади, діяльність якої спрямована на реалізацію норм законодавства України та політичного курсу в усіх сферах життєдіяльності населення. Місцеві державні адміністрації забезпечують вказаний функціонал на території адміністративних одиниць відповідно до визначених нормативно-правовими актами повноважень та компетенцій. Іншими словами, дані суб'єкти є продовженням вказаної гілки влади на місцях. В свою чергу, органи місцевого самоврядування – це фактично громадськість – активне соціальне утворення, яке за рахунок об'єднання великої маси людей (мешканців відповідної території) забезпечує вирішення питань, прямо пов'язаних з їх життєдіяльністю. Тобто, мова йде про альтернативну, локальну владу населення області, району, міста тощо, що в юридичній площині характеризується терміном «муніципальна влада».

Досить точно тлумачення поняття «муніципальна влада» представлено в науковій праці В.Ф. Погорілка. Автор вказує, що: «Муніципальна влада – це система владних відносин, яка реалізує функції та повноваження місцевого самоврядування. Муніципальна влада є різновидом не тільки соціальної, а й публічної (поряд із державною) влади, діє у межах територіальної громади, реалізується від її імені або безпосередньо, або органами та посадовими особами місцевого самоврядування та заснована на нормах права. Муніципальна влада може бути визначена як форма суспільних відносин, у яких згідно з нормами територіальної громади діяльність одних суб'єктів, впливаючи на діяльність інших, змінює або стабілізує її відповідно до своїх цілей у межах загальнонаціональної політики. Тут же варто підкреслити, що дві сторони соціального управління – самоуправління і державницькі начала – впливають у спільному руслі змін соціально-економічних

і політичних процесів, синергетично переплітаючись і синтезуючись у єдиний інституціонально-нормативний комплекс публічної влади. Таким чином, в Україні існують – державна влада та влада муніципальна. Конституційне розмежування державної влади та місцевого самоврядування на дві самостійні владні структури має під собою не лише теоретичні міркування, а й практичні підстави. Кожен вид публічної влади володіє специфічними ознаками, суб'єктно-об'єктними та функціональними характеристиками. Органи державної влади вирішують питання державного значення; територіальні громади – місцевого» [7, с.583].

Останньою особливістю взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування є суспільна важливість та цінність співпраці даних суб'єктів. Зокрема, коли між собою взаємодіють приватні особи вони вирішують питання особистого значення, тобто, такі, що мають важливість тільки для них. Спільні дії органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій мають широкі соціально-політичні, економічні, юридичні наслідки національного масштабу. З цього приводу висловлювалось багато науковців. Наприклад, І.В. Міщук вказує: «Сучасний соціальний розвиток та геополітична ситуація в Україні диктують нам необхідність пошуку нових альтернатив перетворення звичайної держави у високорозвинене 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 право-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» [8, с.18].

З того ж питання розмірковують К. Живодьор та Т. Яценко, які зазначають: «Перехід до нової, більш досконалої моделі організації всіх сфер суспільно-політичного та соціально-економічного життя реформування місцевого самоврядування, децентралізація влади, вирішення питань місцевого значення та забезпечення якісного рівня життя громадян значною мірою залежать від взаємовідносин публічної влади. Незважаючи на те що, будучи різними за юридичною природою ланками місцевої влади, функціонування місцевих державних адміністрацій є втіленням концепції державної політично-правової природи місцевої влади, а діяльність територіальних громад відповідає концепції дуалізму функцій і повноважень місцевого самоврядування, має недержавну політично-правову природу, – вони обидві репрезентують публічну владу і покликані забезпечити збалансований розвиток відповідних територій та вирішення проблем як місцевого, так і загальнодержавного значення» [9, с.183]. Викладене свідчить, що взаємодія органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій має суттєвий загально-державний вплив на розвиток країни в частині вдосконалення систем публічного управління внутрішніми відносинами адміністративно-територіальних одиниць та діяльності населення останніх.

Висновки

Таким чином, проведений вище аналіз дає можливість виділити широкий та вузький підходи щодо тлумачення «взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування в Україні». Тож, відповідно до широкого розуміння, взаємодія – це врегульована нормами права модель відносин між державою та громадськістю, що представляється муніципальними органами, котра спрямована на вирішення різноманітних питань функціонування та життєдіяльності населення відповідних адміністративно-територіальних одиниць. У вузькому ж

АНОТАЦІЯ

Відмічено, що взаємодія місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування відбувається у публічно-владній площині, між суб'єктами, що уповноважені на реалізацію функцій держави, та які в своїй діяльності використовують інструменти та засоби адміністративного впливу та регулювання. Сторони такої взаємодії мають спеціальний порядок утворення, реорганізації та ліквідації, який чітко визначений нормами чинного законодавства України.

Обґрунтовано, що найбільш доцільно виділяти широкий та вузький підходи щодо тлумачення «взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування в Україні». Тож, відповідно до широкого розуміння, взаємодія – це врегульована нормами права модель відносин між державою та громадськістю, що представляється муніципальними органами, котра спрямована на вирішення різноманітних питань функціонування та життєдіяльності населення відповідних адміністративно-територіальних одиниць. У вузькому ж розумінні, взаємодія – це спільна діяльність суб'єктів виконавчої влади на місцях та органів місцевого самоврядування відповідних адміністративно-територіальних одиниць, яка спрямована на вирішення певних, законодавчо визначених завдань в рамках якоїсь конкретного регіону (адміністративно-територіальної одиниці нашої держави).

Ключові слова: взаємодія, публічне управління, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування.

розумінні, взаємодія – це спільна діяльність суб'єктів виконавчої влади на місцях та органів місцевого самоврядування відповідних адміністративно-територіальних одиниць, яка спрямована на вирішення певних, законодавчо визначених завдань в рамках якоїсь конкретного регіону (адміністративно-територіальної одиниці нашої держави).

Література

1. Публічне управління: термінол. слов. Уклад.: В. С. Куйбіда, М. М. Білинська, О. М. Петров та ін. Київ: НАДУ, 2018. 224 с
2. Про місцеві державні адміністрації: закон від 09.04.1999 №586-XIV. Відомості Верховної Ради України. 1999. №20. Ст.190.
3. Про місцеве самоврядування в Україні: закон від 21.05.1997 №280/97-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1997. №24. Ст.170.

SUMMARY

It was noted that the interaction of local state administrations and local self-government bodies takes place in the public-authority plane, between subjects authorized to implement the functions of the state, and which in their activities use tools and means of administrative influence and regulation. The parties to such interaction have a special procedure for formation, reorganization and liquidation, which is clearly defined by the norms of the current legislation of Ukraine.

It is substantiated that it is most expedient to distinguish broad and narrow approaches to the interpretation of "interaction of local state administrations and local self-government bodies in Ukraine." So, according to a broad understanding, interaction is a legally regulated model of relations between the state and the public, represented by municipal bodies, which is aimed at solving various issues of the functioning and life of the population of the relevant administrative-territorial units. In the narrow sense, interaction is the joint activity of subjects of local executive power and local self-government bodies of relevant administrative-territorial units, which is aimed at solving certain, legally defined tasks within the framework of a specific region (administrative-territorial unit of our state).

Keywords: interaction, public administration, local state administrations, local self-government bodies.

мості Верховної Ради України. 1997. №24. Ст.170.

4. Енциклопедія сучасної України. НАН України. К., 2001. Т. 1.А. С. 193.

5. Конституція України: закон від 28.06.1996 №254к/96-ВР. Офіційний вісник України. 2010. №72/1. Ст.15.

6. Ковальська В.В. Міліція в системі правоохоронних органів держави (адміністративно-правові аспекти): дис...д-ра.юрид. наук.: Київ: Київський міжнародний університет. 2008. 422 с.

7. Органи державної влади України. За ред. В.Ф.Погорілка: Монографія. К.: Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького, 2002. 592 с.

8. Міщук І.В. Взаємодія органів місцевого самоврядування з органами державної влади. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. 2023. №61.С.18-21.

9. Яценко Т. Взаємодія органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій з питань реалізації делегованих повноважень. Державне управління та місцеве самоврядування. 2016. №2(29). С.183-189.