
Т. В. Чеботарьова, молодший науковий співробітник НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України
ORCID ID : 0009-0007-4179-1135

ПРИНЦИПИ ВЗАЄМОДІЇ МІСЦЕВИХ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ І МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Анотація. *Стаття присвячена розкриттю і класифікації фундаментальних засад взаємодії місцевих державних адміністрацій і місцевого самоврядування в Україні. Проаналізовано наукові погляди щодо поняття та особливостей принципів взаємодії місцевих державних адміністрацій і місцевого самоврядування в Україні.*

Визначено, що принципи взаємодії місцевих державних адміністрацій і місцевого самоврядування — це вид принципів організації й діяльності зазначених суб'єктів, які спільними для них. Одна група цих принципів визначає основи їх спільної діяльності щодо управління певними суспільними явищами і процесами, інша група — правові засади впливу цих суб'єктів один на одного. Обґрунтовано, що означені принципи визначають побудову і функціонування підсистем публічної влади на місцях, зміст державного й муніципального управління; допомагають з'ясувати сутність публічної влади на місцевому рівні, її відмітні риси й ознаки; забезпечують цілісність місцевого управління, комплексний розвиток територій; виступають в якості критерію оцінки діючої системи державного й муні-

ципального управління; сприяють збереженню наступності в розвитку інститутів місцевого управління

Ключові слова: взаємодія органів влади, демократизм, засади конституційного ладу, місцеві державні адміністрації, місцеве самоврядування, органи влади, правова держава, принципи, унітаризм

Постановка проблеми. Як і будь-яка діяльність, взаємодія органів державної влади і місцевого самоврядування повинна здійснюватися на основі відповідних правил, закономірностей та ідей. Ці поняття у юридичній науковій літературі отримали узагальнену назву «принципи». Загалом принципи — це основні засади, вихідні ідеї, що характеризуються універсальністю, загальною значущістю, вищою імперативністю й відображають суттєві положення теорії, вчення, науки. Однак, питання щодо фундаментальних засад взаємодії місцевих державних адміністрацій і місцевого самоврядування в Україні є доволі дискусійним і недостатньо дослідженим в сучасній юридичній науці.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі проблемні питання щодо визначення принципів взаємодії органів державної влади і місцевого самоврядування в Україні у наукових працях розглядали В. Авер'янов, М. Баймуратов, І. Грицяк, В. Куйбіда, М. Пітцик, В. Погорілко, М. Пухтинський, В. Скрипничук та інші. Однак це питання досі позбавлене обґрунтованих фундаментальних наукових досліджень, які б враховували як світовий, так і вітчизняний досвід, що підтверджує актуальність вибраної тематики

Мета статті. Метою статті є аналіз системи принципів взаємодії органів державної влади і місцевого самоврядування в Україні, закріплених у чинному законодавстві України.

Виклад основного матеріалу дослідження. Взаємодія місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування здійснюється на основі принципів, які закріплені у Конституції України й отримали подальший розвиток та конкретизацію в поточному законодавстві. У цих принципах знаходять відображення вимоги об'єктивних закономірностей і тенденції розвитку місцевої влади. Для них характерним є наступне:

1. Означені принципи визначають побудову і функціонування підсистем публічної влади на місцях, зміст державного й муніципального управління.

2. Виступаючи теоретичною основою державного й муніципального будівництва, ці принципи допомагають з'ясувати сутність публічної влади на місцевому рівні, її відмітні риси й ознаки.

3. Будучи спільними для діяльності обох підсистем публічної влади на місцевому рівні, означені принципи забезпечують цілісність місцевого управління, комплексний розвиток територій.

4. Вони виступають в якості критерію оцінки діючої системи державного й муніципального управління.

5. Маючи високий ступінь стабільності, ці принципи сприяють збереженню наступності в розвитку інститутів місцевого управління.

За визначенням А. Р. Крусян, конституційні принципи взаємодії місцевих державних адміністрацій і місцевого самоврядування — це «основні засади, вихідні ідеї і положення, що формують основу організації механізму взаємодії органів місцевого самоврядування з органами виконавчої влади на місцях» [1, с. 80].

Принципи взаємодії місцевих державних адміністрацій і місцевого самоврядування — це вид принципів організації й діяльності зазначених суб'єктів, які спільними для них. Одна група цих принципів визначає основи їх спільної діяльності щодо управління певними суспільними явищами і процесами, інша група — правові засади впливу цих суб'єктів один на одного.

Як зазначається у спеціальній літературі, принципи організації та діяльності органів публічної влади — це законодавчі відправні засади, ідеї, положення, які виступають базисом формування, організації та функціонування органів публічної влади. Вони поділяються на загальні, що стосуються системи органів публічної влади в цілому, і спеціальні, дія яких розповсюджується лише на окремі підсистеми, ланки цієї системи чи на окремі органи публічної влади. У свою чергу, загальні принципи

поділяються на ті, що становлять засади конституційного ладу, і ті, що є похідними від них [2, с. 48]. Вважаємо, що такий підхід цілком прийнятний і для характеристики принципів взаємовідносин між місцевими державними адміністраціями та місцевим самоврядуванням в Україні.

У Конституції України 1996 р. основоположні принципи конституційного ладу сформульовані у першому розділі «Загальні засади». Як справедливо зазначає Ю. М. Тодика, до засад конституційного ладу слід відносити «не тільки базові цінності, встановлені у нормах-цілях, на які має орієнтуватися українська держава, але й норми-принципи, з яких повинні виходити при здійсненні своїх завдань і функцій органи державної влади» [3, с. 5]. Це фундаментальні цінності, які визначають вектор розвитку суспільства і держави. Для цих принципів характерною є вища юридична сила (навіть у порівнянні з іншими нормами Конституції), фундаментальний характер, найвищий ступінь абстрактності, універсальність, підвищена стабільність, ідеологічна нейтральність, конституційна форма закріплення, системність.

Серед принципів, що становлять засади конституційного ладу, нема субординації, підпорядкування, всі вони є однаково важливими для суспільства і держави. Однак розгляд цих принципів, на наш погляд, доцільно розпочати з принципу народного суверенітету, оскільки саме він визначає джерело влади в країні і тим самим формулює «систему координат» у публічних, у тому числі управлінських, правовідносинах.

Зміст *принципу народного суверенітету*, сформульованого у ч.2–3 ст.5 Конституції, полягає у визнанні народу носієм суверенітету і єдиним джерелом влади. Саме народу належить право бути вищим суддею з питань публічної влади і вирішувати долю останньої. Відповідно його воля, висловлена в певних формах, є істинним і єдиним базисом держави і місцевого самоврядування. Саме від волі народу виходить мандат на устрій держави і будь-які зміни її форми, входження держави у відповідні міждержавні об'єднання. Право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народу і не може бути узурповане державою, її органами чи посадовими особами; водночас ніхто не може узурпувати державну владу.

В аспекті взаємовідносин органів публічної влади на місцях слід відзначити, що як місцеві державні адміністрації, так і органи місцевого самоврядування є органами влади народу; вони однаковою мірою є представниками волі народу в межах наданих їм повноважень. Адже у ч.2 ст.5 Конституції України прямо говориться про те, що народ здійснює свою владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. З огляду на це не можна погодитися з позицією А. Р. Крусян, яка не визнає місцеве самоврядування формою народовладдя [1, с. 17]. На наш погляд, для протиставлення народу і територіальних громад нема достатніх підстав. Навпаки, територіальні громади слід розглядати як складові елементи, які за територіальною ознакою складають такий колективний суб'єкт права, як народ.

Принцип *державного суверенітету* означає визнання державної влади похідною від народу верховною владою, що виявляється у самостійному здійсненні державою своїх функцій в рамках національного і міжнародного права. Спираючись на легальне визначення суверенітету України, що дається у Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р., можна виділити чотири внутрішні і дві зовнішні ознаки державного суверенітету:

Внутрішні ознаки:

- верховенство — на території держави не може бути інших, конкуруючих з нею влад; тільки держава може робити свої веління загальнообов'язковими;

- самостійність — будь-яке протизаконне втручання інших суб'єктів політичної системи а діяльність держави заборонене; у держави достатньо власних ресурсів для виконання своїх завдань і функцій;

- повнота — державна влада розповсюджується на всі сфери суспільного життя без винятку; держава має право вирішувати будь-які справи, що становлять суспільний інтерес, без винятку;

- неподільність — державна влада є цілісною, єдиною; між державними органами і гілками влади розподіляються лише

повноваження для більш ефективного вирішення суспільних справ.

Зовнішні ознаки:

- незалежність — держава самостійно формує свою зовнішню і внутрішню політику, втручання іноземних держав у внутрішні справи суверенної держави є неприпустимим;

- рівноправність — держава має рівні права і обов'язки у порівнянні з іншими суверенними державами, є повноцінним учасником світової спільноти.

Зазначені ознаки державного суверенітету дають підстави для заперечення проти твердження, нібито місцеві адміністрації є повністю рівними у своїх взаємовідносинах з місцевим самоврядуванням. Мова може йти про ту чи іншу ступінь паритетності таких взаємовідносин, але жодним чином не про рівність правового статусу. Місцеві державні адміністрації є складовими елементами державного механізму, елементами загальної суверенної політичної організації суспільства. Місцевому самоврядуванню такі ознаки не притаманні. Більше того, обсяг функцій і повноважень місцевого самоврядування є похідним від держави, залежить від загального політичного курсу держави і, як засвідчує історичний досвід, змінюється в залежності від форми держави, суспільної правосвідомості та інших чинників. Соціалізація і демократизація держави, децентралізація і деконцентрація державної влади неодмінно призводять до зростання функцій і повноважень місцевого самоврядування, і навпаки, авторитарні тенденції, централізація державної влади об'єктивно тягнуть за собою згортання ролі муніципальної влади.

Головним вектором розвитку сучасної політичної системи всіх цивілізованих країн є гуманізація суспільства. Тому для сучасного етапу розвитку взаємовідносин між підсистемами публічної влади на місцевому рівні пріоритетного значення набуває принцип *найвищої соціальної цінності людини*. Цей принцип передбачає безумовний пріоритет прав і свобод людини в діяльності органів публічної влади. Головним критерієм ефективності в діяльності органів публічної влади стає саме «людський вимір». Жодна інша мета не може слугувати підставою для обмеження чи скасування основних прав і свобод особи. Орга-

ни публічної влади створюються й діють для забезпечення прав людини, всі інші їх функції є похідними. Як зазначає В. В. Цветков, головним критерієм ефективності сучасного державного управління в соціально-політичній сфері є «найбільш повна відповідність управлінської діяльності докорінним інтересам суспільства, розширення і поглиблення демократії, забезпечення прав і свобод громадян і їх практична реалізація...» [4, с. 68]. З огляду на це, взаємодія між місцевими держадміністраціями та місцевим самоврядуванням також має переслідувати ціль якомога повнішого забезпечення прав і свобод людини й громадянина на підвідомчій території.

Принцип *демократизму*, закріплений у ст.1 Конституції України, означає право і реальну здатність громадян, широких верств населення впливати на процес вироблення і зміст публічно-владних рішень. У новітній літературі з теорії держави і права набуло поширення «розширювальне» тлумачення демократії, коли демократія ототожнюється з взірцем, оптимальним устроєм держави. На наш погляд, більш коректним є «буквальне» тлумачення демократії як форми політичного режиму, коли демократичною вважається «та держава, устрій і діяльність якої відповідають волі народу, загально визнаним правам і свободам людини і громадянина» [3, с. 39]. У демократичній державі мають створюватися належні умови для діяльності різноманітних суб'єктів політичної системи: політичних партій, спілок, асоціацій, що відображають багатоманітність соціальних, політичних, економічних ідеалів, прагнень і програм. В якості неодмінного елемента політичної системи демократичного суспільства слід розглядати і місцеве самоврядування. Тому місцеві державні адміністрації мають розглядати місцеве самоврядування як ефективний засіб залучення широких верств населення відповідних адміністративно-територіальних одиниць до управління суспільними справами, як засіб підвищення ефективності державного управління. Необхідною умовою демократії на місцевому рівні є постійне врахування громадської думки при розробці і прийнятті як самостійних, так і спільних рішень.

Принцип *унітаризму* або унітарної форми державного устрою у сфері державного управління означає відсутність

у складі України будь-яких державоподібних утворень, єдність системи законодавства та єдність державного механізму, у тому числі — єдність системи органів виконавчої влади, так званої «виконавчої вертикалі». В адміністративно-територіальних одиницях не можуть створюватись органи, паралельні з місцевими органами державної влади. Вони можуть мати тільки власні органи місцевого самоврядування, порядок формування, функції та компетенція яких визначаються законодавством України. Автономна Республіка Крим є адміністративно-територіальною автономією у складі України і ніяким чином не порушує унітарного характеру нашої держави.

Крім того, важливим принципом є конституційне *визнання і гарантованість місцевого самоврядування* (ст. 7 Конституції). Таким чином конституційно закладений принципово новий підхід до місцевого самоврядування, який повною мірою відповідає загальновизнаному його розумінню, у тому числі й сформульованому в Європейській хартії місцевого самоврядування [5]. Це означає, що в Україні муніципальна влада визнається в якості самостійного виду публічної влади, а органи, що цю владу здійснюють — органи місцевого самоврядування — не входять до державного апарату, обумовлює закріплення в компетенції органів місцевого самоврядування всіх питань місцевого значення. Як зазначає М. О. Баймуратов, шляхом конституційної регламентації місцевого самоврядування обмежено етатизм держави, зафіксовано її обов'язки щодо децентралізації та децентрації власних повноважень [6, с.15].

Принцип *соціальної держави* означає спрямованість державної політики на першочергове задоволення соціальних потреб громадян. Зазначений принцип покладає на місцеві державні адміністрації спільно з місцевим самоврядуванням обов'язок розробляти і здійснювати спеціальні соціальні програми, спрямовані на підвищення загального рівня життя місцевих жителів, підтримку соціально вразливих прошарків населення, вирівнювання доходів громадян, здійснення заходів щодо розширення мережі і зміцнення матеріально-технічної бази

Принцип *правової держави* закріплений у ст.1 Конституції України і передбачає обмеженість державних органів правом,

перш за все демократичною конституцією і правовими законами, виданими на підставі цієї конституції.

Тому у відносинах з місцевим самоврядуванням держадміністрації мають виступати як органи правової держави. Це означає, що в їх діяльності немає місця «телефонному праву», волюнтаризму, свавільному тиску на місцеве самоврядування тощо. Водночас принцип правової держави покладає відповідні обов'язки й на місцеве самоврядування, насамперед обов'язок неухильного додержання правових законів.

Як справедливо зазначається у спеціальній літературі, головне призначення управління в цілому і всіх органів виконавчої влади, що його здійснюють, — працювати на підставі й для виконання законів, тобто підтримувати стійкий режим законності в країні. Саме це є головною конституційною домінантою будь-якого виду державної діяльності [7, с.224].

Принцип *законності* стосовно діяльності органів публічної влади закріплений у ч.2 ст.19 Конституції України: «Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України». Таким чином, конституційно визнано, що за межами компетенції, визначеної Конституцією та законодавством, органи публічної влади діяти не можуть. З іншого боку, з конституційного припису випливає, що компетенція, форми і методи діяльності органів публічної влади мають бути закріплені в чинному законодавстві. Це є важливою гарантією захисту прав і свобод громадян від свавілля посадових осіб. На жаль, Конституція України, статутні закони (зокрема, «Про місцеве самоврядування в Україні» 1997 р., «Про місцеві державні адміністрації» 1999 р.) та галузеве законодавство визначають компетенцію місцевих органів публічної влади досить загальним чином, без належної конкретизації та розмежування повноважень, що породжує низку проблем щодо забезпечення принципу законності на місцевому рівні, напругу у відносинах між місцевим самоврядуванням і держадміністраціями.

Принцип *гласності* полягає у визнанні необхідності й вимозі обов'язкового дотримання безперешкодного руху

інформаційних потоків у межах політико-правової системи [8, с.50]. Цей принцип відкидає будь-які перепони на шляху суспільно значущої інформації, за винятком лише мінімальних правообмежень, необхідних для забезпечення національної безпеки та обороноздатності, і водночас вимагач від держави налагодження міцних, постійних зв'язків з громадськістю. При цьому швидкий розвиток засобів масової комунікації значно полегшує інформаційний обмін, дає змогу якісно та кількісно його покращити, і водночас робить все більш проблематичним приховування відомостей від широких кіл громадськості. На відміну від попередніх принципів, принцип гласності не відображений у тексті Конституції у вигляді окремої норми, але впливає зі змісту низки конституційних норм (зокрема, із положень ст.57, ч.1 ст.84, ч.2,3 ст.94, п.7, ст.129) і прямо закріплений у багатьох законах, що визначають статус органів державної влади і місцевого самоврядування. У контексті досліджуваних проблем принцип гласності означає, що зміст і спрямованість відносин між органами місцевого самоврядування і місцевими державними адміністраціями мають якомога повніше й оперативніше доводитися до відома територіальних громад. Адже від обізнаності населення щодо місцевих справ значною мірою залежить якість владних рішень, що приймаються місцевими органами влади, їх об'єктивна обумовленість й ефективність. Як засвідчує досвід, гласність є суттєвою гарантією від зловживань службовим становищем, кар'єризму, корумпованості на всіх рівнях публічної влади. Тим більш це є справедливим для місцевих органів влади, які є найбільш наближеними до населення і мають бути найбільш обізнаними про їх настрої і потреби.

Друга група загальних принципів також стосується організації та діяльності майже всіх органів публічної влади, але не має ознак, притаманних основам конституційного ладу України. До цієї групи можна віднести: професіоналізм (компетентність), економічність, ефективність, самостійність, рівний доступ громадян до державної і муніципальної служби, поєднання виборності і призначуваності, колегіальності та єдиноначальства, поєднання загальнодержавних і місцевих інтересів тощо. Вони

підпорядковані основам конституційного ладу і поширюють свою дію на всі органи публічної влади.

Як справедливо зазначає А. Р. Крусян, взаємодія в системі публічної влади повинна здійснюватися на основі конституційних положень про «єдність і цілісність державної території, поєднання централізації і децентралізації в здійсненні державної влади, збалансованість соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних цінностей» [1, с.81]. Ці відправні засади, сформульовані у ст.132 Конституції України в якості принципів адміністративно-територіального устрою України, виступають як загальні орієнтири при вирішенні органами влади (зокрема й місцевими) будь-яких питань, віднесених до їхньої компетенції, у тому числі й у відносинах між собою. Адже відомо, що місцеві держадміністрації зорієнтовані насамперед на досягнення загальнодержавних завдань, а для місцевого самоврядування першочерговими є місцеві, локальні інтереси. За таких умов додержання означених принципів унеможливорює виникнення конфліктів чи протистояння на місцевому рівні, є гарантією оперативного й ефективного вирішення наявних проблем.

На відміну від загальних, спеціальні принципи стосуються виключно взаємовідносин між досліджуваними суб'єктами — місцевими державними адміністраціями та місцевим самоврядуванням — і не можуть без суттєвого коригування застосовуватись до інших органів публічної влади.

На думку Т. С. Смирнової, основні засади взаємовідносин місцевого самоврядування та місцевих держадміністрацій, концептуально визначені Конституцією України, Законами України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації», в узагальненому вигляді зводяться до такого: «Чітке розмежування сфер відання, функцій і повноважень місцевого самоврядування і місцевих державних адміністрацій; юридично гарантована заборона втручання місцевих державних адміністрацій у здійснення місцевим самоврядуванням власних повноважень і належний контроль з боку місцевих державних адміністрацій за виконанням місцевим самовряду-

ванням делегованих повноважень державної виконавчої влади; законодавче забезпечення механізму цивілізованого розв'язання конфліктів (судовий і адміністративний порядок) [9, с. 179].

Вважаємо, що зазначений перелік потребує певних доповнень і уточнень. Зокрема, принципи чіткого розмежування сфер відання, функцій і повноважень місцевого самоврядування і місцевих державних адміністрацій, а також юридично гарантована заборона втручання місцевих державних адміністрацій у здійснення місцевим самоврядуванням власних повноважень, визначені Т. С. Смирною, доречно сформулювати як принцип правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності (автономії) означених суб'єктів. Цей принцип можна розглядати як діалектичне поєднання кількох постулатів:

1. Місцеве самоврядування і місцеві держадміністрації існують і функціонують незалежно один від одного, їхня компетенція має бути чітко окреслена і розмежована.

2. Рішення, прийняті означеними суб'єктами в межах власної компетенції, не потребують затвердження контрагентом.

3. Правовий статус, порядок організації та діяльності місцевого самоврядування і місцевих держадміністрацій має визначатися окремими законами. Конституція України закріплює різні напрямки діяльності органів місцевого самоврядування (ст. ст. 140, 143) і місцевих державних адміністрацій (ст. 119). Це дає можливість виробити ефективний механізм не тільки розмежування, але і співвідношення компетенції органів місцевої публічної влади.

Теорія розмежування компетенції, взаємодії місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування ґрунтується на: розрізненні правової природи органів місцевого управління (самоврядування), що є органами двох різних підсистем публічної влади на місцях — самоуправлінської і державної; виділенні питань загальнодержавного значення, що «є справою всього Українського народу» (ст. 17 Конституції), і «питань місцевого значення», що вирішуються територіальними громадами (ч. 1 ст. 140 Конституції); поєднанні місцевого і державного інтересів; поєднанні централізації і децентралізації в державному управлінні, деконцентрації місцевої публічної

влади (ст. ст. 132, 140, 143, 144 Конституції); обов'язку органів державної влади й органів місцевого самоврядування, їхніх посадових осіб діяти тільки на підставі, у межах повноважень і способом, що передбачені Конституцією і законами України (ст. 19 Конституції).

Розмежування предметів ведення повинне бути спрямоване на те, щоб у своїй сукупності вони забезпечували реалізацію управлінських функцій, що виходять від різних суб'єктів місцевого управління (органів місцевого самоврядування і місцевих державних адміністрацій), не допускаючи при цьому дублювання і паралелізму.

4. Місцеве самоврядування і місцеві держадміністрації мають власну систему інституцій і власний апарат. При цьому організаційна автономія місцевого самоврядування полягає в тому, що воно, відповідно до ст.5 Всесвітньої декларації і ст.6 Європейської хартії місцевого самоврядування, повинно мати можливість, не порушуючи більш загальних конституційних або законодавчих положень, самостійно визначати та встановлювати свої власні внутрішні адміністративні структури (виконавчі та допоміжні органи) з тим, щоб вони відповідали специфічним місцевим потребам і забезпечували умови для ефективного та дієвого місцевого управління [9].

5. Означені суб'єкти мають власну матеріально-фінансову основу діяльності. Для місцевого самоврядування такою виступає комунальна власність і місцевий бюджет, для місцевих держадміністрацій — державна власність і державний бюджет.

Розмежування компетенції не означає, що органи публічної влади на місцях повинні здійснювати свою діяльність абсолютно автономно. Компетенційна самостійність повинна бути не абсолютною, а відносною. Здійснення управлінської діяльності з єдиними задачами припускає взаємну підтримку органів двох самостійних підсистем публічної влади. Закон про місцеві державні адміністрації передбачає таку можливість, установлюючи, що місцеві державні адміністрації на відповідних територіях взаємодіють із сільськими, селищними і міськими радами, їхніми виконавчими органами і сільськими, селищними і міськими головами, сприяють у здійсненні ними власних повно-

важень місцевого самоврядування, зокрема, у рішенні питань економічного, соціального і культурного розвитку відповідних територій, зміцнення матеріальної і фінансової бази місцевого самоврядування (ч. 1 ст. 35).

Тому в якості ще одного спеціального принципу взаємодії місцевих органів публічної влади можна назвати принцип взаємної підтримки і взаємодопомоги у вирішенні питань загальнодержавного і місцевого значення. Між державною і муніципальною владами не повинно бути непереборних перегородок, особливо на рівні адміністративно-територіальних одиниць. Як справедливо зазначає І. М. Мінаєва, місцеві держадміністрації й місцеве самоврядування поєднані спільним джерелом влади, яким є народ, і спільною метою (забезпечення оптимальних умов для реалізації прав, свобод і законних інтересів громадян) [10, с. 227]. Це об'єктивно зумовлює необхідність їхньої співпраці з оптимальним використанням наявних спеціальних можливостей кожного із суб'єктів. У цілому на процес взаємодії місцевих держадміністрацій впливає низка факторів. Насамперед — це готовність відповідних посадових осіб, носіїв влади, до партнерських відносин, а також визначеність у тому, хто конкретно повинен взаємодіяти (конкретні посадові особи чи відповідні структурні підрозділи). Ефективність співпраці залежить і від того, наскільки доречною є конкретна співпраця у конкретному випадку й за конкретних умов, чи правильно визначено мету співпраці, чи є обґрунтованими очікувані результати, наскільки щирими є стосунки сторін і наскільки вагомим, професійним є їхній внесок у спільний результат. Тому вищеназваний принцип має застосовуватись у поєднанні з принципами доцільності й ефективності.

В умовах становлення місцевого самоврядування і неусталеності демократичних традицій державного управління вкрай важливо додержуватися принципу паритетності взаємовідносин між місцевими державними адміністраціями та місцевим самоврядуванням. Звісно, статус держадміністрацій і органів місцевого самоврядування не є тотожним, насамперед з огляду на принцип державного суверенітету, про що йшлося вище. Однак у взаєминах між досліджуваними суб'єктами нема місця

субординаційним відносинам. Неприпустимими є будь-які спроби «одержавлення» місцевого самоврядування, обтяження його загальнодержавними функціями і завданнями, намагання державних чиновників підпорядкувати собі органи та посадових осіб місцевого самоврядування. Звісно, що паритетність відносин вимагає вміння знаходити консенсус, йти на компроміси з контрагентом, ставить на порядок денний високий рівень ділового спілкування, чого досі бракує на практиці.

Як самостійний принцип взаємодії місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування варто назвати принцип можливості взаємного делегування повноважень. На відміну від вищих і центральних органів державної влади, які зобов'язані самостійно виконувати покладені на них функції та повноваження, для місцевих органів публічної влади Конституцією (ст.ст.118, 143) і законодавством передбачена припустимість делегування своїх повноважень.

Ю. П. Битяк справедливо зазначає з цього приводу: «Делегування як демократичний спосіб перерозподілу повноважень між органами державної влади, ними та органами місцевого самоврядування є досить поширеним явищем у державно-правовій практиці і має значні переваги: зменшення перевантаження центру, сприяння розвитку місцевої ініціативи, оперативність в управлінні» [11, с. 8]. На місцевому рівні взаємодія в делегованій сфері компетенції можлива двох видів — місцевих державних адміністрацій і сільських, селищних, міських рад та місцевих державних адміністрацій і районних, обласних рад.

Принципове значення має питання про те, якими саме державними повноваженнями слід наділяти органи місцевого самоврядування, а якими ні, які повноваження місцевого самоврядування можна делегувати місцевим держадміністраціям, а які в жодному разі передаватися не можуть.

З можливості делегування владних повноважень з необхідністю впливає принцип взаємного контролю за їх виконанням. У випадку делегування державних повноважень місцевому самоврядуванню місцеві державні адміністрації повинні спостерігати за станом справ у відповідних сферах діяльності, аналізувати їх, визначати реальну можливість реагувати на пору-

шення чинного законодавства і прав громадян. Вони повинні мати право інструктувати і навчати муніципальних службовців, відповідальних за здійснення державних повноважень, відміняти неправомірні рішення в частині реалізації державних повноважень, а за необхідності приймати рішення по суті скарги громадян. Звісно, як це й передбачено в Європейській хартії місцевого самоврядування (ст.8), будь-який адміністративний контроль над органами місцевого самоврядування повинен здійснюватися таким чином, щоб ступінь втручання контролюючого органу був пропорційний значущості інтересів, які це втручання має на меті захистити.

Принцип наукової організації взаємодії. Цей принцип означає, що взаємодія досліджуваних суб'єктів має будуватися на чіткому науковому ґрунті, на науковій організації управлінської праці як засобі забезпечення високої продуктивності праці по управлінню за допомогою досягнень сучасної науки і техніки. Насамперед, йдеться про використання раціональних принципів, форм і методів управлінської діяльності, вироблених і обґрунтованих наукою адміністративного права, державного управління, муніципального права тощо. Взаємодія має спиратися на оптимальні технології виконання основних видів робіт і завантаженість робочого часу, на доцільний розподіл і кооперацію праці в апараті відповідних місцевих органів публічної влади.

Справді, «нелогічності», як їх визначає Б. Гаєвський [12, с. 117] (низька якість моделей управління), можуть зрештою призвести до дисфункції не просто в якійсь окремій галузі адміністрування, а й у всій системі державного управління. Те саме можна сказати і щодо неузгодженості у взаємодії між місцевими державними адміністраціями й органами місцевого самоврядування, коли створення паралельних структур, злиття компетенції, відсутність механізмів узгодження державної та муніципальної влади призводить до перенесення акцентів із вирішення нагальних місцевих проблем у сферу боротьби за владу.

З принципом науковості тісно пов'язаний принцип багатоманітності форм і методів взаємодії. У плюралістичному суспільстві з розвиненою системою громадських формувань і по-

тужною інформаційною інфраструктурою досягнення оптимальних результатів можливе лише за умови комплексного підходу до розв'язання поставлених завдань. Наукою і практикою державного й муніципального управління вироблено цілу систему форм і методів взаємодії. Цей інструментарій дає змогу вибрати оптимальне сполучення наявних форм і методів, здатних привести до максимального результату в конкретній управлінській ситуації. Звісно це вимагає від посадових осіб, конкретних виконавців відповідних знань і вмінь застосовувати наукові розробки на практиці. На сьогодні у цьому напрямку ще дуже багато можливостей для вдосконалення взаємодії між органами місцевого управління.

З двох попередніх базових ідей логічно випливає ще одна — принцип ефективності та економічності взаємодії. Як відомо, одним із пріоритетних завдань публічної адміністрації, є реалізація політичних цілей за мінімальних витрат, але в будь-якому випадку вона має бути успішною, тобто ефективною.

Принцип самостійної відповідальності. Місцеве управління передбачає свідоме, відповідальне ставлення до дорученої справи і водночас забезпечується заходами державного примусу, зокрема заходами юридичної відповідальності. У контексті досліджуваної теми відповідальність передбачає високий рівень правової культури учасників публічно-правової взаємодії а місцевому рівні й постійну увагу з боку зацікавлених осіб за ходом і результатами такої взаємодії, можливість застосування юридичних заходів для забезпечення нормального здійснення управлінської діяльності компетентними суб'єктами.

З принципом самостійної відповідальності тісно пов'язаний принцип судового розгляду виникаючих спорів. Принцип судового врегулювання спорів і розбіжностей між двома центрами публічної влади на місцях ґрунтується на конституційному праві місцевого самоврядування на судовий захист (ст. 145 Конституції України). Однією з політико-правових умов перетворень у контексті адміністративної реформи є визначення механізму судового захисту прав територіальних громад, конституційних основ самостійності органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Крім того, органи місцевого самоврядування

вправі звертатися в суди загальної юрисдикції з питань здійснення взаємодії з місцевими державними адміністраціями, наприклад, якщо останні порушують законодавчо закріплені основи такої взаємодії (невтручання в законну діяльність органів місцевого самоврядування, компетенційна самостійність органів місцевого самоврядування, обов'язкове інформування і т.д.) або взагалі не здійснюють взаємодії з органами місцевого самоврядування, порушуючи Конституцію України (ст. 119) і п.6 ст.2 Закону «Про місцеві державні адміністрації». Місцеві органи виконавчої влади також вправі звертатися в суд по тій же підставі, тому що як принцип місцевого самоврядування законодавцем передбачене сполучення місцевих і державних інтересів (ст. 4 Закону про місцеве самоврядування). Цей принцип припускає, поряд з іншими елементами змісту, необхідність взаємодії з органами виконавчої влади на місцях, тому що тільки в цьому випадку можлива повна його реалізація. Крім того, місцеві органи виконавчої влади вправі звертатися в суд з позовом про визнання актів органів місцевого самоврядування, у тому числі питань взаємодії, що стосуються, не відповідної Конституції, незаконними (ч. 2 ст. 144 Конституції).

Цей висновок підтверджується досвідом закордонних країн. У більшості з них суди мають конституційний статус арбітрів між різними владними рівнями, тобто однієї з функцій судів є врегулювання можливих конфліктів між різними владними рівнями [13, с.45]. В Україні судове врегулювання спорів, що виникають між органами місцевого самоврядування і місцевими органами виконавчої влади, є найбільш оптимальним, особливо якщо розбіжності між цими органами є складними і носять затяжний характер.

Для запобігання наростання подібних конфліктів, поряд з комплексом заходів правового і політичного характеру, варто застосовувати заходи для своєчасного судового їх врегулювання. Але основна маса конфліктних ситуацій і спірних моментів повинна вирішуватися через процедуру переговорів і домовленостей. І тільки в тому випадку, коли ці заходи не приводять до згоди між органами місцевого управління, необхідно судове втручання.

Висновки. Таким чином, основним принципом взаємодії місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування є законодавче закріплення самостійності двох центрів публічної влади на місцях, виходячи з їхньої правової природи і характеру інтересів, що захищаються. Крім нього, конституційне закріплення одержали додаткові принципи такої взаємодії. Так, в Основному Законі відображений принцип взаємного делегування повноважень і взаємної підтримки цих органів з метою здійснення ефективного управління на місцях, а також принцип судового врегулювання спорів і розбіжностей між ними. В цілому, принципи взаємодії місцевих державних адміністрацій і місцевого самоврядування складають систему; вони діалектично пов'язані між собою і для досягнення високих результатів мають втілюватися тільки в комплексі.

Список використаних джерел:

1. Крусан А. Р. Взаємодія місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування в Україні. Одеса: Юридична література, 2001. С.80.
2. Ярмиш О. Н., Серьогін В. О. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні: Підручник. Харків: НУВС, 2002. С.48.
3. Тодика Ю. М. Засади конституційного ладу України. Харків: Факт, 1999. С.5.
4. Цветков В. В. Державне управління: основні фактори ефективності (політико-правовий аспект). Харків: Право, 1996. С.68.
5. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. // Збірка договорів Ради Європи. Офіційне видання. Київ: Парламентське вид-во, 2000. С.197.
6. Баймуратов М. О. Становлення місцевого самоврядування в Україні як фактор формування демократичної державності // Європа, Японія, Україна: шляхи демократизації державно-правових систем: матер. міжнар. наук. конф. (м. Київ, 17–20 жовтня 2000 р.). Київ, 200. С.15.
7. Андреева О. Б. Правові засади розвитку державного управління в сучасній Україні // Актуальні проблеми державного управління: 36. наук. праць. Харків: Вид-во ХарПІ УАДУ «Магістр», 2002. № 2 (13): У 2-х ч. Ч. II. С.224.
8. Тодика Ю. М., Серьогін В. О. Конституційний принцип гласності: поняття та сутність // Вісник Академії правових наук України. 1998. № 1 (12). С.50.

9. Смирнова Т. С. Правове регулювання місцевого самоврядування в Україні: Навч. посібник. Київ: Вид. дім «КМ Академія», 2001. С.179.
10. Мінаєва І. М. Правове регулювання організації місцевого самоврядування в Україні // Актуальні проблеми державного управління : Зб. наук. праць. Харків: Вид-во ХарПІ УАДУ «Магістр», 2002. № 2 (13): У 2-х ч. Ч. II. С.227.
11. Битяк Ю. П. Повноваження та організація діяльності місцевих державних адміністрацій, їх відносини з органами місцевого самоврядування. Державне будівництво та місцеве самоврядування: Зб. наук. праць. Вип.4. Харків: Право, 2002. С.8–9.
12. Гаєвський Б. А. Політологія. Київ: МАУП, 1999. С.117.
13. Ткачук А., Агранофф Р., Браун Т. Місцеве самоврядування: світовий та український досвід. Київ: Заповіт, 1997. С.45

REFERENCES :

1. Krusian A. R. (2001). Vzaïemodiïa mistsevykh orhaniv vykonavchoï vlady i orhaniv mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini. Odesa: Yurydychna literature.
2. Yarmysh O. N., Serohin V. O. (2002). Derzhavne budivnytstvo ta mistseve samovriaduvannia v Ukraini: Pidruchnyk. Kharkiv: NUVS.
3. Todyka Yu. M. (1999). Zasady konstitutsiinoho ladu Ukrainy. Kharkiv: Fakt.
4. Tsvietkov V. V. (1996). Derzhavne upravlinnia: osnovni faktory efektyvnosti (polityko-pravovyi aspekt). Kharkiv: Pravo.
5. Yevropeiska khartiïa mistsevoho samovriaduvannia vid 15 zhovtnia 1985 r. // Zbirka dohovoriv Rady Yevropy. Ofitsiïne vydannia. Kyiv: Parlamentske vyd-vo, 2000.
6. Baimuratov M. O. (2000). Stanovlennia mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini yak faktor formuvannia demokratychnoi derzhavnosti // Yevropa, Yaponiïa, Ukraina: shliakhy demokratyzatsii derzhavno-pravovykh system: mater. mizhnar. nauk. konf. (m. Kyiv, 17–20 zhovtnia 2000 r.). Kyiv.
7. Andrieieva O. B. (2002). Pravovi zasady rozvytku derzhavnogo upravlinnia v suchasniï Ukraini // Aktualni problemy derzhavnogo upravlinnia: Zb. nauk. prats. Kharkiv: Vyd-vo KharPI UADU «Mahistr», № 2 (13): У 2-х ч. Ч. II.
8. Todyka Yu. M., Serohin V. O. (1998). Konstitutsiïnyi pryntsyyp hlasnosti: poniattia ta sutnist // Visnyk Akademii pravovykh nauk Ukrainy. № 1 (12).
9. Smyrнова Т. S. (2001). Pravove rehuliuvannia mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini: Navch. posibnyk. Kyiv: Vyd. dim «КМ Академія».

10. Minaieva I. M. (2002). Pravove rehuliuвання orhanizatsii mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini // Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnia : Zb. nauk. prats. Kharkiv: Vyd-vo KharRI UADU «Mahistr», № 2 (13); U 2-kh rapt. Rapt. II.
11. Bytiak Yu. P. (2002). Povnovazhennia ta orhanizatsiia diialnosti mistsevykh derzhavnykh administratsii, yikh vidnosyny z orhanamy mistsevoho samovriaduvannia. Derzhavne budivnytstvo ta mistseve samovriaduvannia: Zb. nauk. prats. Issuer.4. Kharkiv: Pravo, pp.8–9.
12. Haievskiy B. A. (1999). Politolohiia. Kyiv: MAUP.
13. Tkachuk A., Ahranoff R., Braun T. (1997). Mistseve samovriaduvannia: svitovy ta ukraïnskyi dosvid. Kyiv: Zapovit.

T. V. Chebotarivova

Principles of interaction between local state administrations and local self-government in Ukraine

Abstract. *The article is devoted to the disclosure and classification of the fundamental principles of interaction between local state administrations and local self-government in Ukraine. Scientific views on the concept and characteristics of the principles of interaction of local state administrations and local self-government in Ukraine have been analyzed.*

It was determined that the principles of interaction of local state administrations and local self-government are a type of principles of organization and activity of these entities that are common to them. One group of these principles determines the basis of their joint activity regarding the management of certain social phenomena and processes, the other group — the legal basis of the influence of these subjects on each other.

It is substantiated that the stated principles determine the construction and functioning of subsystems of local public power, the content of state and municipal administration; help clarify the essence of public power at the local level, its distinctive features and signs; ensure the integrity of local administration, comprehensive development of territories; act as a criterion for evaluating the current system of state and municipal administration; contribute to maintaining continuity in the development of local government institutions.

It is revealed that the principles of interaction of local state administrations and local self-government are divided into general ones, which concern the system of public authorities as a whole, and special ones, the effect of which extends only to individual subsystems, links of this system or to individual public authorities.

It is emphasized that the general principles of interaction of local state administrations and local self-government are fundamental values that determine the vector of development of society and the state. These principles are characterized by higher legal force (even in comparison with other norms of the Constitution), fundamental nature, the highest degree of abstractness, universality, increased stability, ideological neutrality, constitutional form of consolidation, systematicity.

The second group of general principles also applies to the organization and activity of almost all public authorities, but does not have features inherent in the foundations of the constitutional system of Ukraine. This group can include: professionalism (competence), economy, efficiency, independence, equal access of citizens to state and municipal service, combination of electability and appointment, collegiality and unity of leadership, combination of national and local interests, etc. They are subject to the foundations of the constitutional system and extend their effect to all public authorities.

It is substantiated that the main principle of interaction between local executive bodies and local self-government bodies is the legislative consolidation of the independence of the two centers of public power on the ground, based on their legal nature and the nature of the interests to be protected. In addition to it, additional principles of such interaction received constitutional consolidation. Thus, the Basic Law reflects the principle of mutual delegation of powers and mutual support of these bodies in order to implement effective management on the ground, as well as the principle of judicial settlement of disputes and disagreements between them.

In general, the principles of interaction between local state administrations and local self-government make up the system; they are dialectically connected with each other and in order to achieve high results, they must be embodied only in a complex.

Keywords: *interaction of authorities, democracy, principles of the constitutional system, local state administrations, local self-government, authorities, rule of law, principles, unitarism*