

## **ВЗАЄМОДІЯ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ І МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ СТАНОВЛЕННЯ НОВІТНЬОЇ УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВИ**

**М. Кляп,**

*заступник керівника Закарпатського філіалу  
Національного інституту стратегічних досліджень,*

**І. Черленяк,**

*провідний науковий співробітник Закарпатського філіалу  
Національного інституту стратегічних досліджень,*

**Н. Прозорова,**

*завідувачка сектором регіональних проблем Закарпатського філіалу  
Національного інституту стратегічних досліджень*

Протягом усього періоду розвитку незалежної України безперервно іде процес пошуку оптимальної моделі її державного устрою. Україна як незалежна держава була легітимізована народним волевиявленням на референдумі та правовими актами Верховної Ради України. Через це державне будівництво, в тому числі органів виконавчої влади, проводилося під егідою представницької влади<sup>1</sup>. Спочатку склалося ситуативне домінування рад над органами виконавчої влади. Керівники рад, які ще недавно в переважній своїй більшості були керівниками або відповідальними функціонерами апарату комуністичної партії за інерцією намагались перебрати до рад функцію вертикалі партійних комітетів КПРС. Проте така система влади, в якій були суміщені представницькі, розпорядчі та виконавчі функції, на той час вже виявилася абсолютно неефективною.

Зокрема, згідно чинного на той час в Україні законодавства місцеві ради були представницькими органами влади без конкретних вагомих управлінських або розпорядчих функцій. Виконками ж місцевих рад, за діючими тоді законами УРСР, були органами державної виконавчої влади. Звісно, що такий стан речей приводив до повсюдного конфлікту між місцевими радами та їх виконками за розподіл розпорядчих повноважень. Щоб вийти з цієї ситуації було запроваджено суміщення посад голови місцевої ради та місцевого органу виконавчої влади.

Початком фактичного розмежування законодавчої та виконавчої влади в Україні стало запровадження Верховною Радою України інституту Президента<sup>2</sup>. Власне з цього періоду почалися пошуки оптимальної моделі виконавчої влади, удосконалення системи місцевого самоврядування, правових та організаційних процедур вдосконалення взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

За минуле десятиріччя було використано кілька відмінних між собою моделей організації регіональної влади з більшим або меншим ступенем її децентралізації<sup>3</sup>. Одночасно проводилися пошуки механізму, який зміг би забезпечити ефективну взаємодію органів місцевого самоврядування та виконавчої влади в сфері управління діяльністю громад, територій та регіонів. Запровадження в 1992 році інституту представників Президента на обласному та районному рівні було проведено таким чином, що представником Президента призначався, як правило, голова відповідної ради. За задумом таке поєднання повинно було забезпечити ефективну взаємодію рад та органів виконавчої влади і подвійну легітимізацію керівника місцевої влади. Проте, така управлінська модель не виправдала сподівань і не підтвердила своєї ефективності. Виникла необхідність розмежувати владні повноваження рад та органів виконавчої влади, що привело до трансформації посадових обов'язків представників Президента. Це було обумовлено з одного боку, слабкою взаємодією пред-

ставницьких органів влади та органів виконавчої влади у вирішенні питань розвитку територій та задоволення запитів громадян у соціально-економічній сфері. З другого боку - розпорядницькі повноваження представників Президента викликали їх надмірну активність у сфері розподілу державної та комунальної власності в корисливих інтересах. Це мало наслідком конфліктні ситуації в багатьох регіонах України, зокрема між керівниками областей та керівниками міст обласного значення. Інститут представників Президента було ліквідовано в 1994 році як визнання неефективності такої моделі розподілу владних повноважень між центральними та місцевими органами виконавчої та представницької влади.

Підписання в 1995 році Конституційного договору між Верховною Радою та Президентом України "Про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування на період до прийняття нової Конституції України" дозволило запровадити нову організаційну форму місцевої виконавчої влади - обласні та районні державні адміністрації. З прийняттям у 1996 році Конституції України настав якісно новий етап розвитку незалежної держави, її суспільства та правової системи. Конституція створила правову базу пошуків оптимальніших моделей системи державного управління адекватних вимогам сучасності.

Подальший розвиток система місцевого управління в Україні набула з прийняттям Закону України "Про місцеве самоврядування" у 1997 році. Прийняттям цього Закону було завершено початковий правовий етап формування реальної системи місцевого самоврядування в Україні і окреслено сферу її компетенції. Разом з тим актуальним залишалося завдання радикального удосконалення системи державного управління та місцевого самоврядування. Конституцією проголошується принцип розподілу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову (ст.6)4.

Реальне втілення нової ідеології, орієнтованої на громадян - споживачів управлінських послуг, можливе лише за

наявності ефективного механізму взаємодії органів виконавчої влади і місцевого самоврядування на всій території держави. Кожна з наведених вище організаційних управлінських форм, що змінилися в Україні за 10 років, містили в собі здатність забезпечувати належну співпрацю лише за умов комунікаційної сумісності між керівниками відповідних структур, а в разі відсутності такої, виникав певний конфліктний потенціал щодо виконання функцій, розмежування повноважень та відповідальності, розподілу майнових та ресурсних можливостей.

Для вирішення цілого комплексу проблем взаємодії державної влади та місцевого самоврядування на обговорення винесені два найважливіших програмних документи - Концепція державної регіональної політики та Концепція адміністративної реформи в Україні. Їх послідовна реалізація повинна забезпечити чітку правову основу ефективної взаємодії місцевої виконавчої влади та місцевого самоврядування і зняти організаційно-психологічне підґрунтя можливої конфронтації. Для цього передбачається низка заходів правового, функціонального та організаційного характеру. Зокрема, на обласному та районному рівні управління, де на сьогоднішній день фактично існують два центри публічної влади з небезпекою конкуренції їх компетенцій, передбачається створити відповідну правову базу щодо розмежування повноважень цих органів. Одночасно формується належна фінансово-економічна база органів місцевого самоврядування, яка б дала їм змогу надавати повноцінні управлінські послуги.

На перший план виходять завдання, що потребують законодавчого врегулювання:

- формування ефективної організації виконавчої влади як на центральному, так і на місцевому рівнях управління;

- формування сучасної системи місцевого самоврядування;

- запровадження нової ідеології функціонування виконавчої влади і місцевого самоврядування як діяльності щодо забезпечення реалізації прав і

свобод громадян, надання державних та громадських послуг<sup>5</sup>.

Розроблена в ході адміністративної реформи організаційно-правова база функціональних та процедурних повноважень, сфери компетенції та відповідальності повинна бути стійкою щодо збурень, які виникають в системі влади під впливом партійно-політичних факторів. Зокрема, формування органів місцевого самоврядування за партійним принципом може привести до результату, коли в обласній раді більшість формують представники однієї партії, в районній раді представники другої партії, а в міській раді - третьої. Потрібно створювати поліваріантну правову основу вирішення можливих партійно-владних колізій таким чином, щоб вирішення проблем розвитку територій, які представлені ідеологічними супротивниками, не перетворювалося б на партійні суперечки між органами самоврядування різного рівня. У випадку, коли органи виконавчої влади та місцевого самоврядування будуть, де-факто, очолювані політичними конкурентами, повинні запроваджуватися законодавчі норми та публічний контроль для запобігання змагання політичних інтересів в конкуренцію публічних влад.

Забезпечення ефективної взаємодії посадових осіб органів місцевого самоврядування з керівниками та органами виконавчої влади буде постійно залишатися актуальним правовим та організаційним завданням, особливо в умовах партійної неоднорідності. В цих умовах гостро постає питання взаємодії функціональних органів центральної виконавчої влади, їх місцевих представництв з органами місцевого самоврядування. Вони, в силу своїх службових повноважень "пронизують" всі сфери діяльності органів виконавчої влади і самоврядування. Функціональні органи центральної/виконавчої влади, в першу чергу МВС, податкова адміністрація, створюють організаційно-правові умови активізації діяльності структурних підрозділів систем управління, суб'єктів економічної, соціальної та політичної діяльності. Це вимагає жорсткої право-

вої та організаційної регламентації, партійної незаангажованості керівників та персоналу функціональних органів центральної виконавчої влади, а також поетапного впровадження механізму публічного контролю над ними.

Разом з тим, світовий досвід свідчить, що партійно-політична форма публічної відповідальності за певний часовий період "користування" владою може бути ефективним інструментом пошуку оптимальних шляхів сталого розвитку. Саме тому роль партійної форми відповідальності буде неминуче зростати і в Україні. В ході проведення адміністративної реформи необхідно передбачити можливості ефективного використання творчого змагання партій в прогностичному та організаційному плані, при цьому не допускаючи перетворення державної влади або ресурсів місцевого самоврядування на важелі партійної боротьби. На розвиток сучасного суспільства все активніше впливає партійно-політична форма організації суспільної діяльності, яка акумулює самосвідомість громадян до муніципального або соціального рівня значимості. Тому і надалі необхідно забезпечити активність територіальних організацій політичних партій у конструктивному руслі, спрямованому на пошуки шляхів розвитку територій.

В Україні фундаментом побудови сучасних методів державного управління повинна стати права держава як управлінське явище. В рамках правової держави соціальна система повинна виявляти себе як самоуправлінська достатність на правово-договірних засадах. Щоб досягти цього в Україні необхідно створити такі умови, коли державне управління перетвориться на дійсно правовий договір про певні норми організації, самоорганізації соціальних об'єктів. Сьогодні, однією із суттєвих вимог часу є перехід від владно-стримуючих ознак взаємодії держави і суспільного середовища до управлінсь-ко-активуючих форм взаємодії.

Саме забезпечення такого переходу повинно стати головним напрямком адміністративної реформи.

**Список використаних джерел**

- 1 Киричук В.В., Тимцуник В.І. Історія державного управління в Україні. - К.:Вид-воУАДУ, 2001. - С.215-238.
- 2 Стасюк Ю.Є. Особливості функціонування інституту президентства в Україні та Російській Федерації/Стратегічна панорама. - 2000. - №3-4. - С.161-169.
- 3 Приступа М. Основні напрями розвитку місцевого самоврядування в умовах адміністративної реформи //Вісник УАДУ. - 2001. - №2. - С.27-32.
- 4 Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року //Відомості Верховної Ради України. - 1996. - №30.
- 5 Концепція адміністративної реформи в Україні. - Київ, 1998. - С.7.
- 6 Нижник Н. Державна влада та державне управління в Україні // Вісник УАДУ. - 1997 -№2. -С. 11-24.

### **Аннотация**

Авторы статьи подчеркивают, что на протяжении всего периода существования независимой Украины идет поиск оптимальной модели ее государственного устройства. На местном уровне наиболее важными являются следующие задания, которые требуют законодательного регулирования: формирование эффективной организации исполнительной власти; формирование современной системы местного самоуправления; внедрение новой идеологии функционирования исполнительной власти и местного самоуправления как деятельности, направленной на обеспечение реализации прав и свобод граждан, предоставления государственных и общественных услуг.

### **Summary**

The authors of the article stress that optimal model of the state form is being seeking during the whole period of the independent Ukraine existence. The following tasks have to be legally regulated on the local level on the first served base: the formation of the efficient organization of the executive branch of the government; the formation of the modern system of the local government; the introduction of the new ideology of the functioning of the executive branch of the government and local government as activities aimed on the guranteeng rights and freedoms of the citizens, delivering of the state and public services.