

УДК 353.5:353.2

DOI <https://doi.org/10.32851/tnv-pub.2021.3.17>

ПРОБЛЕМИ НАЛАГОДЖЕННЯ ЕФЕКТИВНОЇ ВЗАЄМОДІЇ РАЙОННИХ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УМОВАХ НОВОГО АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ

Ситницька О.А. – аспірантка

Західноукраїнського національного університету;

начальник управління економічного та агропромислового розвитку,
містобудування, архітектури

Рівненської районної державної адміністрації

ORCID: 0000-0001-6368-8736

У статті розглядаються основні проблеми налагодження ефективної взаємодії районних державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування територіальних громад в умовах нового адміністративно-територіального устрою. Головні результати закінчення реформи децентралізації пов'язані із ліквідацією та реорганізацією районів в Україні. На їхній основі зроблені перші аналітичні висновки. Управлінці територіальними громадами та представники державної влади на місцях перейшли у новий формат відносин, не закріплені на законодавчому рівні.

У практичній площині охарактеризовані зміни адміністративно-територіального устрою, основні функції та повноваження як органів місцевого самоврядування, так і місцевих державних адміністрацій у нових умовах, можливості ефективного та результативного поєднання загальнодержавних і місцевих інтересів.

Подальше використання непропорційної й архаїстичної радянської моделі адміністративно-територіального устрою як фундаменту функціонування нераціональної організації влади спричиняє конфлікт компетенцій між органами місцевого самоврядування та місцевими адміністраціями, що призводить до неефективного управління суспільно-економічним розвитком у відповідних територіальних утвореннях. Наведено перелік факторів, які спричиняють труднощі у відносинах районних державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування й основні проблеми, пов'язані з їхнім впливом.

Виокремлено та проаналізовано основні можливі моделі та механізми забалансування обох систем влади на законодавчому рівні.

Відповідно до проведеного аналізу та визначення основних проблемних моментів співпраці між різними представниками влади на місцях намічено шляхи їх подолання для найбільш ефективної результативності такої взаємодії.

Ключові слова: децентралізація, органи місцевого самоврядування, місцеві державні адміністрації, адміністративно-територіальний устрій.

Sytynska O.A. Problems of establishing effective interaction of district state administrations and local governments of territorial communities in the conditions of the new administrative-territorial system

The article considers the main problems of establishing effective interaction of district state administrations and local governments of territorial communities in the conditions of the new administrative-territorial structure. The main results of the end of decentralization reform related to the liquidation and reorganization of districts in Ukraine are available, and the first analytical conclusions has been made. As a result, local community managers and local government officials have moved to a new format of relationships that is not enshrined in law.

In practical terms, changes in the administrative-territorial structure, the main functions and powers of local governments and local state administrations in the new conditions, the possibility of an effective and efficient combination of national and local interests are described.

It is noted that further use of the disproportionate and archaic Soviet model of administrative-territorial organization as the foundation of irrational organization of power causes a conflict of competences between local governments and local administrations, which in turn leads to inefficient management of socio-economic development in relevant territories. The list of factors

that cause difficulties in the relationship between district state administrations and local governments and the main problems associated with their impact.

The main possible models and mechanisms for balancing both systems of government at the legislative level have been identified and analyzed.

According to the analysis and identification of the main problematic aspects of cooperation between different representatives of the local authorities, ways to overcome them are outlined for the most effective performance of such interaction.

Key words: decentralization, local governments, local state administrations, administrative-territorial structure.

Постановка проблеми. Суть реформи децентралізації, яка розпочалася ще у 2014 р., полягає у процесі передачі повноважень і ресурсів на їх виконання від державної влади до тих, хто цю владу здійснює на місцях – органів місцевого самоврядування, адже незалежно від того, у якому населеному пункті мешкає людина – селі, селищі, містечку, місті, – вона має право на отримання якісних послуг (освітніх, медичних, адміністративних, комунальних) у сучасному і комплексному форматі.

Базисом для здійснення управління й опорою для виконання владних повноважень служить територіальна основа нашої держави. Якщо ця основа нестійка, створення ефективної системи управління є неможливим. Якщо охарактеризувати наявну фундаментальну основу нашої держави для системи регіональної влади, зокрема органів місцевого самоврядування, котра існувала до 2020 р., то це були зруйновані підвалини колишньої територіальної основи СРСР. Будувати на ній сучасну діджиталізовану прогресивну державу було досить непросто. Власне, це і стало причиною запровадження реформи децентралізації, яка після свого завершення призвела до переформатування адміністративно-територіального устрою України та відносин між органами державної влади й органами місцевого самоврядування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Способи та методи налагодження ефективної взаємодії окремих органів державної влади й органів місцевого самоврядування вивчалися й аналізувалися протягом всього періоду становлення незалежної України. Наукова діяльність вітчизняних вчених, а саме: О. Батанова, В. Баркова, І. Голосніченко, Т. Гончарук, В. Кампа, В. Корнієнка, В. Кравченка, А. Мельник, В. Мельниченко, Я. Мялика, Г. Монастирського, Л. Прокопенко, Г. Шаталіна, Л. Фільштейна була спрямована саме на вирішення цієї проблеми.

Варто зазначити, що, на думку багатьох науковців, перешкодою якісному виконанню повноважень органами місцевого самоврядування було існування двовладдя на рівні обласних і державних адміністрацій, проте погляди на такий стан речей змінювалися під впливом часу, політичних умов і, зрештою, за результатами реформування різноманітних систем забезпечення життєдіяльності держави.

Так, на думку В. Сисоєвої: «Проблеми розмежування повноважень і питання взаємодії органів місцевого самоврядування і місцевих державних адміністрацій в українській системі місцевої влади існують із часу заснування цієї системи, тобто ще із 1992 р. Саме у цьому році відбулося роздержавлення місцевих Рад народних депутатів, внаслідок чого з'явилися дві системи органів місцевої влади: органи місцевого самоврядування та місцеві державні адміністрації» [1, с. 153]. Вже у 2021 р. під час підведення підсумків реформи децентралізації заступник Міністра розвитку громад і територій В. Негода зазначив: «Райдержадміністрації та громади мають навчитися співпрацювати в нових умовах, з новими повноваженнями та задачами. Звичайно, не зовсім правильно стверджувати, що нові районні адміністрації не будуть керівництвом для органів місцевого самоврядування.

У певних питаннях все-таки будуть, бо районні адміністрації представляють державну владу на місцях. Отже, районним державним адміністраціям і громадам потрібна якісна комунікація між собою, щоб якомога ефективніше ці програми реалізувати» [2].

Формулювання цілей статті. Місцеві державні адміністрації, зокрема районні, взаємодіють на спільній території з органами місцевого самоврядування у різноманітних площинах: фінансово-економічній, соціально-культурній, релігійній, економічній, житлово-комунальній та ін., проте законодавча неузгодженість відносин між цими управлінськими гілками особливо гостро проявилася у правовій теорії та на практиці адміністративного управління в умовах завершення реформи децентралізації та встановлення нового адміністративно-територіального устрою.

Саме тому **мета статті** полягає у визначенні основних проблем взаємодії районних державних адміністрацій, їх науково-теоретичному обґрунтуванні та напрацюванні пропозицій щодо їх вирішення.

Виклад основного матеріалу. Для досягнення поставленої у статті мети насамперед спробуємо визначити хронологію подій, що призвели до появи нових викликів у відносинах між районними державними адміністраціями й органами місцевого самоврядування.

16 квітня 2020 р. Верховною Радою України прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад» № 562-IX, відповідно до якого процес формування спроможних територіальних громад і нового районного рівня адміністративно-територіального устрою України вийшов на фінішну пряму [6]. 12 червня 2020 р. Уряд затвердив новий адміністративно-територіальний устрій України базового рівня. Відповідно до 24 розпоряджень Кабінету Міністрів (стосовно кожної із областей) в Україні сформовано 1 469 територіальних громад, які покриватимуть усю територію країни. 17 липня 2020 р. Верховна Рада України прийняла Постанову № 807-IX «Про утворення та ліквідацію районів» [3]. В Україні сформувалося 136 районів, а старі 490 районів парламент ліквідував. Цією ж постановою визначено, що межі районів встановлюються за зовнішньою межею територій сільських, селищних, міських територіальних громад, котрі входять до складу відповідного району. Отже, зміна формату адміністративно-територіального устрою держави відбулася. Та чи змінилися відповідно до такого устрою взаємовідносини між гілками влади?

Україні, як державі зі значною кількістю населення, для ефективного надання послуг її мешканцям необхідна багаторівнева система управління. Якщо відповідно до всіх проведених реформ ми беремо за основу територіальну громаду як базовий рівень, то органи виконавчої влади – це наступний рівень управління. І якщо приймаємо як аксіому повсюдність самоврядування, то так само повсюдною має бути і виконавча влада, без якої ефективне управління неможливе, тому райони як адміністративно-територіальні одиниці просто необхідні, а отже, районні державні адміністрації як інструменти системи управління повинні функціонувати та забезпечувати виконання певних повноважень.

Можна виділити низку причин, відповідно до яких відбувається розмежування повноважень між районними державними адміністраціями (виконавчі та розпорядчі повноваження) й органами місцевого самоврядування (власні та делеговані самоврядні повноваження). До таких причин, зокрема, належать: «дисонанс регулювання та дублювання окремих повноважень; необхідність конкурентної відповідальності у політичній і юридичній площині здійснення визначеної їм

Конституцією та законами ділянки роботи; порушенням встановленого Конституцією і законами балансу інтересів між цими органами» [7].

Природа та функціонал цих систем різняться, і вони не можуть відповідно до Конституції бути взаємозамінними, проте на практиці межі повноважень і функцій районних державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування є дуже розмитими, що породжує безліч спорів стосовно їх компетенції. Так, обидва закони: і Закон України «Про місцеві державні адміністрації», і Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» повністю дублюють шістнадцять повноважень цих систем управління та частково – дванадцять [5].

Основні характерні ознаки відносин між вищезгаданими рівнями влади, статус органів державної влади й органів місцевого самоврядування насамперед визначено Конституцією України та іншими законодавчими актами. Саме у Конституції закріплено дві місцеві рівневі системи: місцеві державні адміністрації – органи виконавчої влади та місцеве самоврядування – влада територіальних громад (рис. 1).

У сучасних умовах побудови нового формату адміністративно-територіального устрою районні державні адміністрації й органи місцевого самоврядування мають забезпечити якісний діалог щодо розмежування повноважень саме для встановлення нового, ефективного типу взаємовідносин.

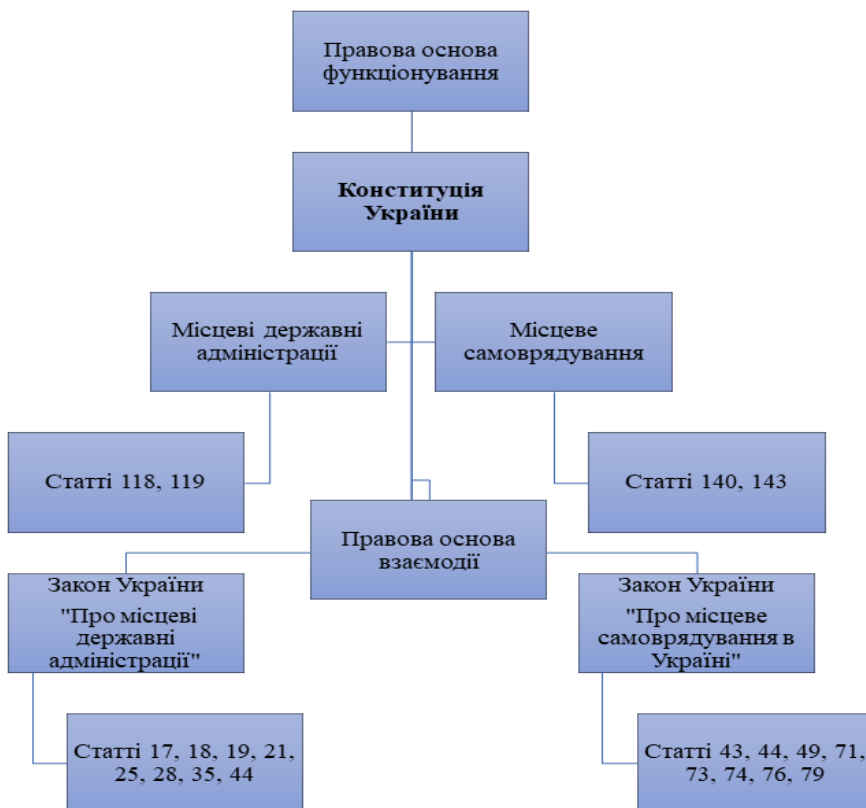


Рис. 1. Правові основи функціонування та взаємодії районних державних адміністрацій й органів місцевого самоврядування України

Співпраця між цими гілками публічного управління виходить на новий рівень: із новими повноваженнями, завданнями й інструментами. Не зовсім правильно стверджувати, що районні державні адміністрації не є суб'єктами управління для органів місцевого самоврядування. Районні державні адміністрації – представники державної влади на місцях, а отже, дуже важливо обом гілкам влади зрозуміти, що побудова міцної держави неможлива лише за рахунок місцевого самоврядування. Для цього необхідна також сильна й ефективна виконавча влада.



Рис. 2. Законодавчі ініціативи, що визначають основи взаємодії районних державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування

Громади внаслідок реформи децентралізації отримали більшість повноважень, притаманних раніше місцевим державним адміністраціям. Зокрема, у їх комунальну власність і на їх утримання перейшли заклади освіти, охорони здоров'я, культури та ін., проте за чинним законодавством держава в особі місцевих державних адміністрацій має стежити за дотриманням стандартів надання вищезгаданих послуг без прямого управління чи підпорядкування.

Варто також зазначити, що відповідно до внесених змін до деяких законодавчих актів низка функцій із надання окремих видів послуг залишаються у віданні районних державних адміністрацій, оскільки згідно із Законами України саме структурні підрозділи районних державних адміністрацій займаються такими питаннями. Зокрема, це функції щодо формування та реалізації політики у сферах праці, трудових відносин, зайнятості населення, трудової міграції та соціального діалогу, з питань проходження альтернативно служби. До того ж у значній частині громад не сформовані відділи й управління у сфері землекористування, містобудування й архітектури, не виготовлені генеральні плани та плани територій, тому виникає необхідність у наданні такого виду послуг районними державними адміністраціями. Логічним продовженням такої співпраці є надання органами місцевого самоврядування районним державним адміністраціям субвенцій для забезпечення виконання таких функцій.

Для логічного завершення реформи децентралізації та заради усунення усіх вищезгаданих проблем у взаємовідносинах між районними державними адміністраціями й органами місцевого самоврядування необхідно втілити в життя деякі законодавчі ініціативи (рис. 2) [8].

Висновки і перспективи подальших досліджень. Таким чином, проаналізувавши основні проблеми у взаємовідносинах районних державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, можна стверджувати, що у цих відносинах актуальним було і залишається питання балансу між владними повноваженнями цих суб'єктів публічного управління. Зміни у правовій площині їх взаємодії допоможуть встановити відповідну рівновагу і налагодити ефективну і результативну діяльність на користь кожного члена базового адміністративного утворення у новому адміністративно-територіальному устрої – територіальної громади. Забезпечення ефективності нової моделі адміністративно-територіального устрою становитиме перспективне поле наукових пошуків у сфері забезпечення взаємодії органів державної влади й органів місцевого самоврядування.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Сисоева В.Г. Актуальні питання взаємодії органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій. *Наукові записки Національного університету «Острозька академія»*. 2012. № 3. С. 151–158.
2. Децентралізація дає можливості. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/13350/> (дата звернення 02.12.2021).
3. Про утворення та ліквідацію районів : Постанова Верховної ради України від 17 липня 2020 р. № 807-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-20#Text> (дата звернення 03.12.2021).
4. Гончарук Н.Т. Взаємодія органів державної влади та органів місцевого самоврядування: правові та функціональні аспекти. *Теорія та практика державного управління*. 2011. № 1. С. 321–329.
5. Публічна адміністрація в Україні: становлення та розвиток / за заг. ред. А.В. Толстоухова, Н.Р. Нижник, Н.Т. Гончарук. Дніпропетровськ : Моноліт, 2010. 400 с.

6. Монастирський Г.Л. Координація управлінської діяльності органів представницької та виконавчої влади в процесі забезпечення сталого розвитку громади. *Перспективи розвитку освіти, науки і бізнесу в глобальному середовищі* : матеріали VIII Міжнародної науково-практичної конференції (Тернопіль, 23 жовтня 2020 р.). Тернопіль : ФОП Осадца Ю.В., 2020. С. 64–65.

7. Адміністративно-територіальний устрій України. Шляхи реформування : монографія / В. Яцуба, В. Яцюк, О. Матвіїшин та ін. Київ : Геопринт, 2007. С. 366.

8. Шкуріна Л.Б. Аналітичний звіт за результатами оцінювання ефективності застосування окремих законодавчих актів щодо децентралізації влади в Україні. URL: <http://komsamovr.rada.gov.ua/uploads/documents/42258.pdf> (дата звернення 04.12.2021).

REFERENCES:

1. Sysojeva V.Gh. (2012). Aktualjni pytannja vzajemodiji orghaniv miscevogho samovrjaduvannja ta miscevykh derzhavnykh administracij [Topical issues of interaction between local governments and local state administrations]. *Naukovi zapysky Nacionalnogho universytetu "Ostrozjka akademija"* [Scientific notes of the National University "Ostroh Academy"], № 3. 151–158. [in Ukrainian].

2. Decentralizacija daje mozhlyvosti [Decentralization provides opportunities]. Retrieved from <https://decentralization.gov.ua/news/13350/> [in Ukrainian]. (2021, Dec, 02).

3. Postanova pro utvorennja ta likvidaciju rajoniv 2020 (Verkhovna rada Ukrainy). [Resolution On the formation and liquidation of districts 2020 (Verkhovna Rada of Ukraine)] Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-20#Text> [in Ukrainian]. (2021, Dec, 02).

4. Ghoncharuk N.T. (2011). Vzajemodija orghaniv derzhavnoji vlady ta orghaniv miscevogho samovrjaduvannja: pravovi ta funkcionalni aspekty [Interaction of public authorities and local governments: legal and functional aspects]. *Teorija ta praktyka derzhavnogho upravlinnja* [Theory and practice of public administration.] № 1. 321–329 [in Ukrainian].

5. Tolctoyhova A.B., Hyzhnyk H.P., Ghonchapyk H.T. (2010). Pyblichna administracija v Ukrajinі: ctanovlennja ta pozvytok [Public Administration in Ukraine: Establishment and Development]. *Dnipropetpovsk: Monolit*, [in Ukrainian].

6. Monastyrskij Gh.L. (2020) Koordynacija upravlinskoji dijalnosti orghaniv predstavnyckoji ta vykonavchoji vlady v procesi zabezpechennja stalogho rozvytku ghromady [Coordination of management activities of representative and executive bodies in the process of ensuring sustainable community development]. *Perspektyvy rozvytku osvity, nauky i biznesu v globalnomu seredovyshhi: materialy VIII Mizhnarodnoji naukovo-praktychnoji konferenciji* (Ternopilj, 23 zhovtnja 2020 r.). [Prospects for the development of education, science and business in a global environment VIII International Scientific and Practical Conference (October 23, 2020, Ternopilj), 64–65. [in Ukrainian].

7. Jacuba V., Jacjuk V., Matvijishyn O. ta in. (2007). Administratyvno-terytorialnyj ustrij Ukrajinj. Shljakhy reformuvannja [Administrative and territorial structure of Ukraine. Ways to reform]. Kyjiv: Gheoprynt. [in Ukrainian].

8. Shkurina L.B. (2020) Analitychnyj zvit za rezuljtatamy ocinjuvannja efektyvnosti zastosuvannja окреmykh zakonodavchykh aktiv shhodo decentralizaciji vlady v Ukrajinі [Analytical report on the results of evaluating the effectiveness of the application of certain legislative acts on the decentralization of power in Ukraine]. Retrieved from <http://komsamovr.rada.gov.ua/uploads/documents/42258.pdf>. [in Ukrainian]. (2021, Dec, 04).