

## Лекція 15. МІСЦЕВІ ДЕРЖАВНІ АДМІНІСТРАЦІЇ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

### 15.1 Основні завдання, правовий статус, компетенція місцевих державних адміністрацій

*Місцеві державні адміністрації* – це ланка виконавчої влади в областях, районах, містах Києві та Севастополі. У межах своїх повноважень вони здійснюють виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізують повноваження, делеговані їм відповідними радами. Місцеві державні адміністрації перебувають у системі подвійного підпорядкування. Вони у цілому підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня та відповідним радам (обласним та районним) щодо повноважень, делегованих їм цими радами.

Із затвердженням Положення про місцеву державну адміністрацію Указом Президента України від 14 квітня 1992 р. адміністрації стали системою органів державної виконавчої влади, що утворювалися представниками Президента, підпорядковувалися Президентові та Кабінетові Міністрів України. Істотна децентралізація влади з появою системи адміністрацій дала привід стверджувати, що Україна відходить від унітарної моделі форми державного устрою, відбувається її федералізація. На місцях з'явилися явища «двовладдя» та протистояння між представниками Президента та головами відповідних рад. Прихильники радянської влади вимагали скасування інституту представника Президента і відновлення старої ролі місцевих рад. Фактично в лютому 1994 р. Верховна Рада України прийняла законодавство, яким після виборів у червні 1994 р. місцевих рад інститут представника Президента скасовувався, а місцеві державні адміністрації повинні були трансформуватися у виконавчі комітети місцевих рад.

З обранням у липні 1994 р. Президентом України Л.Д. Кучми вертикаль місцевої державної виконавчої влади було відновлено. Внаслідок укладення 8 червня 1995 р. Конституційного договору голови місцевих рад очолили місцеві державні адміністрації за сумісництвом. Система місцевих державних адміністрацій на чолі з їх головами довела свою життєздатність і була закріплена Конституцією України 1996 р.

Порядок організації і функціонування місцевих державних адміністрацій закріплюється Конституцією та Законом України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 р. та іншими законами. Певні особливості здійснення виконавчої влади у місті Києві встановлюються Законом України «Про столицю України – місто-герой Київ» від 15 січня 1999 р. Особливості здійснення виконавчої влади у місті Севастополі мають бути закріплені законом про статус міста Севастополя, який до цього часу не прийнято.

Порядок формування місцевих державних адміністрацій визначено у розділі другому Закону України «Про місцеві державні адміністрації». Формуються місцеві державні адміністрації у складі: а) голови; б) перших заступників та заступників голови; в) керівників управлінь, відділів та інших структурних підрозділів. Голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України на строк повноважень Президента України [4].

У межах бюджетних коштів, що виділені на утримання місцевих державних адміністрацій, голови відповідних адміністрацій визначають їх структуру. Приблизний перелік управлінь, відділів та інших структурних підрозділів, а також типові положення про місцеві державні адміністрації затверджує Кабінет Міністрів України.

Вони діють на засадах [7]: а) відповідальності перед людиною і державою за свою діяльність; б) верховенства права; в) законності; г) пріоритетності прав людини; д) гласності, відкритості та врахування громадської думки; е) поєднання державних і місцевих інтересів та ін.

Місцева державна адміністрація покликана захищати права і законні інтереси людини і громадянина, а також держави.

Саме держава відповідно до Конституції України відповідає перед людиною за свою діяльність і має своїм головним обов'язком утверджувати та забезпечувати права і свободи людини. Державна адміністрація зобов'язана відповідально ставитися до виконання своїх обов'язків із забезпечення комплексного соціально-економічного розвитку території та реалізації державної політики у визначених законодавством сферах управління. Вона діє на засадах законності, керуючись у своїй діяльності Конституцією та законами України, указами і розпорядженнями Президента України, постановами і розпорядженнями Кабінету Міністрів України та іншими актами законодавства, а також органів виконавчої влади вищого рівня. Районні державні адміністрації Автономної Республіки Крим керуються також рішеннями та постановами Верховної Ради Автономної Республіки Крим, рішеннями Ради міністрів Автономної Республіки Крим, якщо їх прийнято у межах їх повноважень [7].

Гласність і відкритість діяльності місцевих державних адміністрацій характеризується можливістю висвітлювати свою роботу через засоби масової інформації, залучати до неї громадські організації, взаємодіяти з місцевими громадами, політичними партіями, відповідними представницькими органами та органами місцевого самоврядування.

Поєднання загальнодержавних і місцевих інтересів у діяльності місцевих державних адміністрацій виявляється в організації здійснення загальнодержавних програм на певній території та розробці і здійсненні програм місцевого значення.

Державна адміністрація є юридичною особою, має печатку із зображенням Державного Герба України та своїм найменуванням, рахунки в установах банків України. На будинку, де розміщується державна адміністрація, підіймається Державний Прапор України та встановлюється вивіска за єдиним зразком, який затверджується Кабінетом Міністрів України.

Законодавство передбачає напрями взаємодії місцевих державних адміністрацій з [7]: а) Президентом України; б) Кабінетом Міністрів України; в) іншими органами виконавчої влади; г) органами місцевого самоврядування; д) об'єднаннями громадян; е) підприємствами, установами та організаціями різних форм власності.

При здійсненні своїх повноважень місцеві державні адміністрації та їх голови відповідальні перед Президентом України, а також перед Кабінетом Міністрів України, підзвітні і підконтрольні йому.

Голови місцевих державних адміністрацій [7]:

очолюють відповідні місцеві державні адміністрації, керують їх діяльністю, персонально відповідають за виконання покладених на місцеві державні адміністрації завдань і здійснення ними своїх функцій;

представляють відповідні державні адміністрації у відносинах з іншими державними органами та органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами, організаціями і громадянами та іншими особами як в Україні, так і за її межами;

формують державні адміністрації, призначаючи на посаду першого заступника і заступників, керівників управлінь, відділів та інших структурних підрозділів у порядку, передбаченому законодавством;

призначають на посаду та звільняють з посади керівників апаратів місцевих державних адміністрацій;

організують складання проектів бюджету та програм соціально-економічного розвитку відповідно області, району, району в Автономній Республіці Крим, міст Києва, Севастополя, районів у містах Києві та Севастополі з урахуванням загальнодержавних інтересів і регіональних потреб, подають їх на розгляд відповідній раді, організують виконання бюджету і схвалених радою програм та щорічно звітують перед нею про їх виконання;

укладають і розривають контракти з керівниками підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління відповідної місцевої державної адміністрації, або уповноважують на це своїх заступників;

погоджують у встановленому порядку призначення на посади і звільнення з посад керівників невідпорядкованих підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління органів виконавчої влади вищого рівня, крім керівників підприємств, установ, організацій Збройних Сил та інших військових формувань України;

у межах затверджених бюджетів виступають розпорядниками коштів відповідних державних адміністрацій, використовуючи їх лише за цільовим призначенням;

інформують Президента, Кабінет Міністрів України та населення про суспільно-політичне, соціально-економічне, екологічне та інше становище відповідного регіону, у містах Києві, Севастополі та районах у цих містах;

регулярно інформують населення про стан виконання повноважень, покладених на місцеві державні адміністрації;

здійснюють контроль та забезпечують виконання Конституції, законів України, указів і розпоряджень Президента України, постанов і розпоряджень Кабінету Міністрів України, а також рішень відповідних місцевих рад та державних адміністрацій, прийнятих у межах їх повноважень, керівниками підприємств, установ та організацій, одержують від них інформацію з цих питань;

утворюють для сприяння здійсненню повноважень місцевої державної адміністрації консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи, служби та комісії, члени яких виконують свої функції на громадських засадах, визначають їх завдання, функції та персональний склад відповідно до законодавства;

здійснюють інші функції і повноваження, передбачені Конституцією, законами України, указами і розпорядженнями Президента України, актами Кабінету Міністрів України, органами виконавчої влади вищого рівня.

Голови МДА відповідальні перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України, підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня. Місцеві держадміністрації підзвітні й підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня (чч. 5, ст. 118 Конституції України). Ч. 3 ст. 30 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» встановила, що голови облдержадміністрацій інформують главу держави та уряд і щорічно звітують перед ними про виконання МДА покладених на неї повноважень, а також суспільно-політичне, соціально-економічне, екологічне та інше становище на відповідній території.

Особливістю діяльності Київської державної адміністрації та районних державних адміністрацій у місті Києві є те, що вони водночас є виконавчими органами відповідних рад, а голови районних державних адміністрацій призначаються Президентом України. Київський міський голова спочатку обирається Київською територіальною громадою, а потім призначається на посаду голови Київської державної адміністрації Президентом України. Він має передбачені Законом України «Про столицю України – місто-герой Київ» від 15 січня 1999 р. додаткові повноваження, а саме:

бере участь у підготовці проектів законів України, актів Президента України і Кабінету Міністрів України, відповідних програм, що стосуються міста Києва;

бере участь у вирішенні питань щодо проведення у місті заходів загальнодержавного та міжнародного характеру;

бере участь у засіданнях Кабінету Міністрів України з правом дорадчого голосу при розгляді питань, що стосуються столиці України – міста Києва;

вносить на розгляд Президента України, Кабінету Міністрів України проекти відповідних нормативно-правових актів та інші пропозиції з питань, що стосуються міста Києва як столиці України;

бере участь у вирішенні питань щодо розміщення у місті Києві державних органів, представництв інших держав та міжнародних організацій, а також у протокольних заходах, що стосуються міста Києва; вносить до відповідних органів виконавчої влади пропозиції щодо передачі до сфери управління Київської міської ради, передачі або продажу у комунальну власність територіальної громади міста Києва чи районів у місті Києві підприємств, установ і організацій, їх структурних підрозділів та інших об'єктів, що належать до державної або інших форм власності, а також часток (акцій, паїв), що належать державі в акціонерних товариствах, розташованих на території міста Києва, якщо вони мають важливе значення для забезпечення виконання містом Києвом столичних функцій;

дає згоду на призначення та звільнення керівників підприємств та міських органів виконавчої влади подвійного підпорядкування;

погоджує питання щодо створення, репрофілювання або ліквідації підприємств та організацій загальнодержавного значення, розташованих на території міста Києва;

одержує інформацію стосовно діяльності всіх підприємств, установ та організацій на території міста незалежно від їх підпорядкування і форм власності, зокрема щодо життєдіяльності міста Києва, та впливає на виконання містом столичних функцій.

У разі відсутності голови місцевої державної адміністрації його функції і повноваження виконує перший заступник голови, а в разі відсутності останнього – один із заступників голови місцевої державної адміністрації.

Перші заступники і заступники голови, інші посадові особи місцевої державної адміністрації здійснюють функції і повноваження відповідно до розподілу обов'язків, визначених головами місцевих державних адміністрацій, і несуть відповідальність за стан справ у дорученій сфері перед головами місцевих державних адміністрацій, органами виконавчої влади вищого рівня.

Голови місцевих державних адміністрацій видають нормативні й індивідуально-правові розпорядження і несуть за них відповідальність згідно із законом. Керівники структурних підрозділів місцевої державної адміністрації видають нормативні й індивідуально-правові накази і відповідають за їх законність.

Нормативно-правові акти голів і керівників місцевих державних адміністрацій підлягають обов'язковій реєстрації і набувають чинності з моменту їх реєстрації чи в пізніший термін, вказаний у самому акті, а у разі коли нормативно-правові акти стосуються прав та обов'язків людини і громадянина, набувають чинності з моменту їх опублікування, якщо у самому акті не встановлено пізніший термін введення їх у дію.

Розпорядження голови місцевої державної адміністрації, якщо вони суперечать Конституції, законам України, рішенням Конституційного Суду України, іншим актам законодавства або є недоцільними, неекономічними, неефективними за очікуваними чи фактичними результатами, скасовуються Президентом України, Кабінетом Міністрів України, головами місцевих державних адміністрацій вищого рівня чи в судовому порядку.

Накази керівників управлінь, відділів та інших структурних підрозділів місцевої державної адміністрації з тих самих причин можуть бути скасовані головою місцевої державної адміністрації, відповідним міністерством, іншим органом центральної виконавчої влади.

Управління, відділи та інші підрозділи державної адміністрації здійснюють керівництво у відповідних сферах або інші функції управління на території областей, міст Києва, Севастополя, районів у цих містах, районів в Автономній Республіці Крим та районів.

У своїй діяльності управління, відділи та інші підрозділи державної адміністрації підпорядковуються голові державної адміністрації, а у випадках, передбачених законодавством, – і відповідним центральним органам державної виконавчої влади.

Основні засади організації, функціонування та обсяг повноважень управлінь, відділів та інших підрозділів державної адміністрації визначаються Типовими положеннями, які затверджує Кабінет Міністрів України.

Апарат місцевих державних адміністрацій [7]:

а) здійснює правове, організаційне, матеріально-технічне та інше забезпечення діяльності державної адміністрації;

б) готує аналітичні, інформаційні та інші матеріали;

в) перевіряє виконання актів законодавства та розпоряджень голів місцевих державних адміністрацій;

г) надає методичну та іншу практичну допомогу місцевим державним адміністраціям та органам місцевого самоврядування;

д) утворюється і діє у межах виділених бюджетних коштів.

Апарат місцевої державної адміністрації очолює керівник – заступник голови МДА, якого призначає на посаду голова місцевої державної адміністрації. Керівник апарату: а) організовує роботу державної адміністрації; б) забезпечує підготовку матеріалів на розгляд голови місцевої державної адміністрації; в) доводить розпорядження голови місцевої державної адміністрації до виконавців; г) відповідає за стан діловодства, обліку і звітності; д) виконує інші обов'язки, покладені на нього головою місцевої державної адміністрації.

Голова місцевої державної адміністрації з питань організації і функціонування апарату здійснює такі дії [10]: а) затверджує положення та визначає структуру апарату; б) призначає на посади і звільняє з посад керівників та інших працівників структурних підрозділів апарату.

З питань умов і оплати праці керівники структурних підрозділів апарату прирівнюються до керівників управлінь, відділів та інших структур місцевої державної адміністрації.

Місцеві державні адміністрації діють відповідно до регламенту, що затверджується головами відповідних місцевих державних адміністрацій. У регламентах закріплюються організаційно-процедурні питання внутрішньої діяльності місцевих державних адміністрацій. Типовий регламент місцевої державної адміністрації затверджується Кабінетом Міністрів України.

Голова державної адміністрації, керівники апарату, управлінь, відділів та інших підрозділів державної адміністрації персонально відповідають за законність прийнятих ними рішень. Шкода, завдана в результаті неправомірних рішень, дій або бездіяльності посадових осіб державної адміністрації, відшкодовується у встановленому законодавством порядку.

Місцеві державні адміністрації утримуються за рахунок коштів Державного бюджету України.

Граничну чисельність, фонд оплати праці працівників та видатки на утримання державної адміністрації встановлює Кабінет Міністрів України.

Структуру і штатний розпис апарату державної адміністрації, граничну чисельність і фонд оплати праці працівників, видатки на утримання управлінь, відділів та інших підрозділів державної адміністрації затверджує голова державної адміністрації.

Структуру і штатний розпис управлінь, відділів та інших підрозділів державної адміністрації затверджують їх керівники у межах встановленої граничної чисельності і фонду оплати праці.

Протиправні дії щодо голови та інших посадових осіб державної адміністрації, перешкоджання виконанню ними службових обов'язків тягнуть за собою відповідальність, передбачену законодавством.

Місцева державна адміністрація підпорядковується Президентові України, а також Кабінету Міністрів України. Кабінет Міністрів України спрямовує, координує і контролює діяльність місцевих державних адміністрацій щодо виконання Конституції, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, органів виконавчої влади вищого рівня, здійснення на відповідній території інших наданих цим державним адміністраціям повноважень.

### **15.2 Повноваження місцевих державних адміністрацій**

*Повноваження органу виконавчої влади* – це закріплені за ним права і обов'язки. Обсяг повноважень, закріплених за кожним органом виконавчої влади відповідно до покладених на нього завдань і функцій виражає їх компетенцію.

Повноваження місцевих державних адміністрацій визначені статтею 119 Конституції України та Законом України «Про місцеві державні адміністрації» і поділяються на власні та делеговані.

Власні повноваження місцевих державних адміністрацій за змістом і ступенем охоплення об'єктів управління у свою чергу класифікуються на загальні (як органу загальної компетенції) і спеціальні (галузеві), які стосуються певної сфери суспільного життя.

Місцеві державні адміністрації у межах своїх повноважень, здійснюючи основні завдання, забезпечують [7]:

виконання Конституції, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України та інших органів виконавчої влади;

законність і правопорядок; додержання прав і свобод громадян;

виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин – також програм їх національно-культурного розвитку;

підготовку та виконання відповідних обласних і районних бюджетів;

звіт про виконання відповідних бюджетів та програм;

взаємодію з органами місцевого самоврядування;

реалізацію інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень.

Законодавство закріплює певне коло питань, що їх вирішують місцеві державні адміністрації у різних сферах життєдіяльності населення певної території [17]:

1) забезпечення законності, охорони прав, свобод і законних інтересів людини й громадянина;

2) соціально-економічного розвитку відповідної території;

3) бюджету, фінансів та обліку;

4) управління майном, приватизації та підприємництва;

5) промисловості, сільського господарства, будівництва, транспорту і зв'язку;

6) науки, освіти, культури, охорони здоров'я, фізкультури і спорту, жінок, сім'ї, молоді та неповнолітніх;

7) використання землі, природних ресурсів, охорони довкілля;

8) зовнішньоекономічної діяльності;

9) оборонної роботи та мобілізаційної підготовки;

10) соціального захисту, зайнятості населення, праці та заробітної плати.

Місцеві державні адміністрації можуть розв'язувати й інші питання, які віднесено до їхнього відання.

При здійсненні своїх повноважень місцеві державні адміністрації мають певні, передбачені законодавством права [14]:

перевіряти стан додержання Конституції, законів України та інших законодавчих актів, включаючи акти органів місцевого самоврядування;

перевіряти діяльність посадових осіб і керівників підприємств, установ та організацій різних форм власності і підпорядкування з питань додержання законодавства;

залучати вчених, фахівців, представників громадськості до проведення перевірок, підготовки і розгляду питань, що входять до компетенції цих адміністрацій;

одержувати відповідну статистичну інформацію та інші дані від державних органів і органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, політичних партій, громадських і релігійних організацій, підприємств, установ, організацій та їх філіалів і відділень незалежно від форми власності;

відповідно до чинного законодавства давати обов'язкові для виконання розпорядження керівникам організацій різних форм власності та їх структурним підрозділам і громадянам з контрольованих питань;

порушувати питання про відповідальність вищеназваних суб'єктів у встановленому законом порядку та здійснювати інші функції, передбачені чинним законодавством.

### **15.3 Відносини місцевих державних адміністрацій у системі вертикальних та горизонтальних зв'язків**

*Відносини місцевих державних адміністрацій* – це складова державно-управлінських відносин, які виникають між органами державної влади у горизонтальній та вертикальній проекціях. За характером вони поділяються на адміністративні (субординаційні), функціональні (координаційні), дисциплінарні, відносини ініціативи. За формою і вираженням – на правові й неправові, за сферами виявлення – галузеві, територіальні, міжрегіональні, територіально-галузеві. Багатогранність державного управління зумовлює й інші спектри класифікації відносин місцевих державних адміністрацій. Для забезпечення реалізації власних і делегованих повноважень місцевих адміністрацій суттєвою є типологія, заснована на виділенні учасників державно-управлінських відносин. Чинним законодавством визначено відносини місцевих державних адміністрацій з Президентом України, органами виконавчої влади та місцевого самоврядування.

*Відносини з Президентом* ґрунтуються на відповідальності місцевих державних адміністрацій та їх голів під час здійснення своїх повноважень перед ним. Голови обласних державних адміністрацій інформують Президента та щорічно звітують перед ним про виконання місцевою державною адміністрацією покладених на неї повноважень, а також про суспільно-політичне, соціально-економічне, екологічне та інше становище на відповідній території, вносять пропозиції з питань вдосконалення чинного законодавства України і практики його реалізації, системи державного управління.

*Відносини з Кабінетом Міністрів України* передбачають відповідальність місцевих адміністрацій перед ним, їх підконтрольність і підзвітність. Голови обласних адміністрацій інформують Кабінет Міністрів України про виконання наданих адміністрації повноважень і про соціально-економічне, екологічне та інше становище на відповідній території, вносять пропозиції з питань удосконалення чинного законодавства України і практики його реалізації, системи державного управління.

*Відносини місцевих державних адміністрацій з органами виконавчої влади* базуються на тому, що серед місцевих органів виконавчої влади є органи двох типів: 1) що підпорядковані голові відповідної державної адміністрації, але водночас реалізують вимоги і завдання відповідного міністерства чи іншого центрального органу виконавчої влади; 2) що підпорядковані міністерствам чи іншим ЦОВВ, але мають управлінські зв'язки з місцевими державними адміністраціями [4].

*Відносини з міністерствами та іншими ЦОВВ* ґрунтуються на засадах взаємодії та підзвітності і підконтрольності їм управлінь, відділів та інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій. У разі визнання міністерством, іншим ЦОВВ незадовільною роботу відповідного управління, відділу, іншого структурного підрозділу місцевої державної адміністрації або їх керівників, міністр чи керівник іншого ЦОВВ звертається з відповідним мотивованим поданням до голови місцевої державної адміністрації, який зобов'язаний переглянути це подання і не пізніше ніж у місячний термін прийняти рішення та дати обґрунтовану відповідь. Голови місцевих державних адміністрацій координують діяльність територіальних органів міністерств та інших ЦОВВ, сприяють їм у виконанні покладених на ці органи завдань.

Взаємовідносини органів державної влади та місцевого самоврядування в Україні будується на відповідній нормативно-правовій основі. Конституція допускає делегування повноважень місцевих державних адміністрацій виконкомам сільських, селищних і міських рад, а також обласних і районних рад – обласним і районним державним адміністраціям. Законодавство України встановлює межі такого делегування, а також інші форми взаємодії місцевих державних адміністрацій, територіальних підрозділів центральних органів влади та органів місцевого самоврядування. Очевидно, що місцеві органи державної влади є провідниками внутрішньої політики держави на місцях і вживають заходи для її забезпечення у діяльності органів місцевого самоврядування [15].

Сфери взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування найрізноманітніші – економічні, соціальні, культурні, екологічні, релігійні, національно-побутові та інші. Однак на практиці, реалізація функцій та повноважень місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування призводить не тільки до погоджених дій, але нерідко породжує різні питання щодо встановлення меж їх функцій та повноважень, способів вирішення компетенційних спорів тощо [18].

Межі здійснення функцій і повноважень влади на місцях є практично в усіх демократичних, правових державах. Законодавець не може раз і назавжди закріпити ці межі, так як розвиток суспільних відносин часто породжує нові проблеми, які не можуть бути вирішені в рамках існуючого законодавчого

розмежування функцій і повноважень органів влади. З іншого боку, законодавець не може займатись окремими дрібними питаннями розмежування функцій і повноважень органів влади на місцях і тому допускає інші, крім законодавчого, способи цього розмежування.

Одним із першочергових кроків незалежної Української держави стало розмежування влади на місцях: державні функції взяли на себе місцеві органи виконавчої влади в особі представників Президента України та їх місцевих державних адміністрацій. А колективні інтереси населення сіл, селищ, районів у містах, міст, районів та областей взяли на себе органи місцевого та регіонального самоврядування.

Питання розмежування функцій і повноважень гостро диктувалися протягом усього періоду становлення систем місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування (1992-1996 рр.). Особливо актуальним було питання про двовладдя на місцях, про авторитаризм місцевих державних адміністрацій, про скасування місцевого самоврядування і т. ін. Справа ж полягала в тому, що старі механізми розмежування функцій і повноважень органів влади на місцях не працювали, а нові – часто сприймалися вороже. По суті, проблеми розмежування функцій і повноважень органів влади на місцях були проблемами психології та культури тих людей, які здійснювали цю владу. Вийшовши з командно-адміністративної системи, вони не могли відразу освоїти культуру державного й місцевого управління, властиву демократичній, соціальній та правовій державі. Потрібен час, а головне – створення передумов для формування в органах влади на місцях демократичної правової культури [13].

Питання про розмежування функцій та повноважень органів державної влади і органів місцевого самоврядування виникають тому, що ці органи часто вступають у конфлікти між собою через різне розуміння межі здійснення ними функцій та повноважень.

Як відомо, донедавна у розмежуванні функцій і повноважень органів влади на місцях головну роль відігравала політична практика, яка складалася на базі фактичного розмежування цих функцій і повноважень. Насамперед шляхом застосування політичних та адміністративних методів, зокрема, з боку місцевих державних адміністрацій.

Вихід на переважно правові методи розмежування функцій і повноважень органів влади на місцях бажаний і можливий, але в умовах недостатнього розуміння ролі права у громадській думці, ще низької правової культури державних і муніципальних службовців, є досить складним. Тому не слід очікувати швидких і значних результатів від запровадження чинним законодавством нової системи розмежування функцій і повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування.

Функції і повноваження місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування базуються на принципах *галузевої компетенції*, що за певних умов може стати на перешкоді переходу виконавчої влади до функціональних засад управління. Галузеву компетенцію можна поділити на три види:

а) виключну компетенцію органів державної влади (наприклад, державний контроль);

б) суміжну компетенцію, коли органи державної влади та місцевого самоврядування наділяються повноваженнями в одній галузі суспільного життя, але мають різні предмети відання. Це більшість повноважень обох гілок місцевої влади, які конче потребують розмежування як на законодавчому рівні, так і в процесі правореалізації;

в) виключну компетенцію органів місцевого самоврядування (рад, частково їх виконавчих органів наприклад, управління комунальною власністю).

Фактично законодавець, розмежовуючи функції і повноваження двох гілок місцевої влади, мав на увазі забезпечити умови для роздільного їх функціонування. Але наявність широкої суміжної компетенції робить цей задум законодавця малоефективним. Накладки та дублювання, а відповідно і втручання одних органів у справи інших все ж, на жаль, залишаються. Законодавець недостатньо використав при розробці законів про місцеві державні адміністрації та місцеве самоврядування досвід зарубіжних країн щодо чіткого розмежування об'єктів управління.

В умовах розбудови демократичної децентралізованої системи врядування першочергового значення набуває проблема оптимального «розподілу праці» між інституціями публічної влади та їх чіткого нормативно-правового закріплення. Загалом ця проблема постає у вигляді питання про оптимальний розподіл компетенції між органами публічної влади на місцях і закріплення її в законодавстві за допомогою таких способів, які б давали змогу цим органам ефективно функціонувати, використовуючи у разі необхідності механізми взаємодії.

Проведення жорсткої межі між питаннями місцевого значення і державними повноваженнями неможливе. Завжди буде залишатися сфера якихось справ, які знаходяться у «прикордонній зоні» між власними повноваженнями органів держави і місцевого самоврядування або в межах яких органи держави і органи місцевого самоврядування приречені на тісну взаємодію на принципах взаємозамінюваності і взаємодоповнюваності. Відповідно, обсяг компетенції місцевого самоврядування є вельми рухомим не тільки в силу їх широкої самостійності, але й завдяки відкритості до прийняття державних повноважень [1].

*Взаємодія між місцевими держадміністраціями й органами місцевого самоврядування* здійснюється у таких формах: а) інституційних; б) правових; в) організаційних; г) інформаційних; д) матеріально-фінансових. У процесі взаємодії між ними використовується комплекс організаційно-правових методів, серед яких слід відзначити: прогнозування; планування; координацію діяльності; погодження актів і рішень; вироблення спільних рішень; контроль за виконанням прийнятих рішень; інформаційне забезпечення;

інструктування; делегування повноважень; матеріально-фінансове забезпечення рішень; роботу з кадрами [9, с. 99].

Зважаючи на те, що правові норми, які врегульовують питання делегування повноважень, «розпорошені» у законодавстві України, вважається за доцільне прийняття єдиного закону *«Про делеговані повноваження»*, який би закріпив основні положення делегованих повноважень, визначив суб'єктний склад делегованих повноважень, врегулював процес делегування повноважень, встановив порядок передачі фінансових та/або матеріальних ресурсів на виконання делегованих повноважень, визначив відповідальність за невиконання делегованих повноважень, закріпив систему контролю за реалізацією делегованих повноважень та встановив порядок розгляду суперечливих питань, що виникають в ході реалізації делегованих повноважень. Доцільно встановити на законодавчому рівні невичерпний перелік повноважень, які можуть бути делеговані делегуючим суб'єктом, і вичерпний виключний перелік повноважень, які взагалі не можуть бути делеговані. При цьому до повноважень, які взагалі не можуть бути делеговані, доцільно віднести повноваження, які мають загальнодержавне значення.

Необхідно законодавчо закріпити можливість повернення делегованих повноважень до делегуючого суб'єкта у разі невиконання або неналежного виконання суб'єктом, якому делегуються повноваження, цих повноважень і вирішити при цьому питання про судовий розгляд спорів, що виникають з адміністративно-договірних відносин у сфері делегування повноважень.

Подальше вдосконалення форм і методів взаємодії місцевих держадміністрацій і місцевого самоврядування має відбуватися в межах адміністративної та муніципальної реформ, за напрямками, передбаченими *Державною стратегією управління місцевим і регіональним розвитком*.

У перспективі реформувати систему регіональної влади необхідно не стільки в напрямку розподілу повноважень, скільки в напрямку радикальної зміни у самій системі організації публічної влади на місцевому й регіональному рівнях, що супроводжується: зміною юридичної природи обласних і районних рад; створенням виконавчих органів обласних і районних рад; зміною статусу обласних державних адміністрацій. При цьому доречно використати позитивний досвід організації регіональної влади у передових зарубіжних країнах, зокрема, модель адміністративного устрою і структуру регіонального адміністрування у Франції, Іспанії та Італії, які досягли суттєвих успіхів на цьому шляху протягом реформ 70-80-х років ХХ ст. Обласні та районні держадміністрації мають перетворитися на певні урядові представництва на місцях, на органи, що здійснюють контроль-наглядові функції за діяльністю органів місцевого самоврядування та забезпечують виконання в межах регіону функцій виконавчої влади, які мають загальнодержавний характер і не можуть бути передані в систему місцевого самоврядування. За даних умов делегування має розглядатися тільки як виключення із загального правила, передбачене законом з метою оптимізації управління на місцях. Наділення з часом районних і обласних рад правом утворювати власні виконавчі комітети, функціонування на цьому рівні агентів і структур центральної виконавчої влади в особі місцевих державних адміністрацій, котрі матимуть свій окремий апарат, забезпечить *«локальний поділ влади»*, утворення дієвої системи місцевого самоврядування із самостійними повноваженнями, в межах яких можливо реально управляти територією, поєднуючи загальнодержавні, регіональні та локальні інтереси.

Список використаної і рекомендованої літератури

*Аверьянов В.Б.* Виконавча влада : конституційні засади і шляхи реформування / В.Б. Аверьянов, О.Д. Крупчан. – Х., 1998. – 40 с.

*Атаманчук Г.В.* Теория государственного управления : Курс лекций. – 2-е изд. доп. – М. : Омега-Л, 2004. – 584 с.

*Борденюк В.* Деякі проблеми законодавчого визначення повноважень місцевого самоврядування в Україні / Ідеологія державотворення в Україні : історія і сучасність. – Матеріали науково-практичної конференції. – К. : Генеза, 1997. – С. 317-336.

*Величко В.О.* Управлінське рішення як форма діяльності місцевої державної адміністрації // Проблеми законності : Респ. міжвідом. наук. зб. / Відп. ред. В.Я. Тацій. – Х. : Нац. юрид. акад. України, 2000. – Вип. 43. – С. 75-80.

*Державне управління / За ред. А.Ф. Мельник.* – К. : Знання-Прес, 2003. – 343 с.

*Державне управління в Україні : централізація і децентралізація : Моногр. / Кол. авт.; Відповід. ред. проф. Н.Р. Нижник.* – К. : Вид-во УАДУ, 1997. – 448 с.

*Державне управління : теорія і практика / За заг. ред. В.Б. Авер'янова.* – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 432 с.

*Дзвінчук Д.І.* Психологічні основи ефективного управління : Навч. посібник. – К. : ЗАТ НІЧЛАВА, 2000. – 280 с.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року зі змінами і доповненнями. – Режим доступу : [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).

Закон України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 року зі змінами і доповненнями. – Режим доступу : [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).

*Колосовська І.І.* Оцінювання іміджу місцевих державних адміністрацій // Ефективність державного управління : Збірник наукових праць Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президенті України / За заг. ред. А.О. Чемериса. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2004. – Вип. 5. – С. 215– 221.

*Кравченко В., Пітцик М.* Муніципальне право України. – К. : Атіка, 2003. – 408 с.

*Манжула А.А.* Деякі аспекти співвідношення органів місцевого управління і органів місцевого самоврядування // Підприємництво, господарство і право. – 2002. – № 12. – С. 63-65.

*Покрова Л.* Аналіз структур обласних державних адміністрацій : сучасний стан // Командор. – 2005. – № 1. – С. 48-51.

*Покрова Л.* Організація виконавчої влади на обласному рівні : поняття та сутність // Зб. наук. пр. НАДУ. – К. : Вид-во НАДУ, 2005. – Вип. 1. – С. 242-254.

*Соловійова О.М.* Акти відділів та управлінь місцевих державних адміністрацій // Державне будівництво та місцеве самоврядування : Збірник наукових праць. / Відп. ред. Ю.П. Битяк. – Харків : Право, 2002. – Вип. 2. – С. 118-123.

*Соловійова О.М.* Особливості компетенції відділів та управлінь місцевої державної адміністрації // Проблеми законності : Респ. міжвідом. наук. зб. / Відп. ред. В.Я. Тацій. – Харків : Нац. юрид. акад. України, 2003. – Вип. 61. – С. 47-54.

*Чистов С.Ю.* Якісне перетворення суб'єктів державного управління районного рівня // Актуальні проблеми державного управління : Зб. наук. праць. – Х. : Вид-во ХарПІ УАДУ Магістр, 2003. – № 2 (16) : У 2-х ч. – Ч. 1. – С. 89-95.