**Максим Татьянченко**

**(Харків, Україна)**

**ВЗАЄМОДІЯ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ І ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

Місцеве самоврядування в Україні – це право територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Місцеве самоврядування —це форма публічної влади, що реалізується специфічними суб'єктами—територіальними колективами і [сформованими ними органами](https://uk.wikipedia.org/wiki/Органи_місцевого_самоврядування), має особливий об'єкт—питання місцевого значення, та здійснюється на основі використання окремого виду публічної власності – [комунальної (муніципальної)](https://uk.wikipedia.org/wiki/Комунальна_власність).

Місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами [сіл](https://uk.wikipedia.org/wiki/Село), [селищ](https://uk.wikipedia.org/wiki/Селище), міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст.

Побудова в Україні громадянського суспільства, демократичної правової держави з верховенством права, пріоритетами прав людини, поділом влади на законодавчу, виконавчу і судову супроводжується становленням і розвитком місцевого самоврядування.

В ст. 7 Конституції України зазначено – „ В Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування.”.

Суть місцевого самоврядування можна зрозуміти, лише розібравшись у тих дискусіях, які ведуться навколо питання про природу первинного суб’єкта місцевого самоврядування – територіальної громади, а також про характер влади, яку вона здійснює безпосередньо та через органи місцевого самоврядування, отже, спробуємо розглянути основні теорії і думки стосовно місцевого самоврядування.

Співвідношення інститутів публічної влади (державного і самоврядного) на місцевому рівні, взаємодія їх органів не привернули належної уваги наукової літератури радянського періоду. Це було пов'язано насамперед з існуючою жорсткою централізацією державної влади і управління, юридичним і практичним закріпленням державної природи місцевих органів влади. Місцеве самоврядування в його традиційному розумінні уявлялось як буржуазний інститут, чужий соціалістичному суспільству і радянській державі. В цей період юридична наука йде шляхом теоретичного обгрунтування переваг "подвійної природи" місцевих Рад. Термін "місцеве самоврядування" був практично вилучений з наукового обігу і застосовувався лише для характеристики західноєвропейських муніципальних систем. Феномен "самоврядування" ототожнювався із "здійсненням влади народом", "народним суверенітетом", "демократією".

Становлення і розвиток інституту місцевого самоврядування в політико-правовому житті України починається з прийняття Закону від 7 грудня 1990 р. "Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР і місцеве самоврядування"який надав органам державної влади – місцевим Радам деякі самоврядні повноваження. З цього моменту наукові інтереси переміщуються в основному на правову природу місцевого самоврядування. Первісно для цього, як основа, використовується "державна теорія", яка була сприймана і в наведеному Законі. З невеликим розривом у часі формується концепція, котра синтезувала елементи "державної" і "громадської" теорії і отримала в літературі назву "громадсько-господарської" .

Конституція України утворила нормативну модель організації публічної влади на місцевому рівні, котра подана у вигляді державного управління і місцевого самоврядування, що означає можливість “здійснення влади як усім народом, так і окремими спільностями громадян в особі територіальних громад” . При цьому, територіальні громади треба розглядати “у якості самостійного джерела публічной недержавної (муніціпальної) влади” .

Закон України від 21 травня 1997 р. "Про місцеве самоврядування в Україні" (далі – Закон про місцеве самоврядування) і Закон України від 9 квітня 1999 р. "Про місцеві державні адміністрації" (далі – Закон про місцеві державні адміністрації) з метою виконання конституційних норм закріплюють демократичну систему місцевого управління. Одним із значущих аспектів Закону про місцеве самоврядування є диференціація повноважень органів місцевого самоврядування на власні (самоврядні) і делеговані (за природою – повноваження державної виконавчої влади), що в принципі відповідає міжнародним приписам про необхідність здійснення державних повноважень органами "найбільш близькими до громадян".

В Україні існує дві основні теорії місцевого самоврядування: державницька і громадянська.

В основі державницької теорії лежить ідея децентралізації частини державної виконавчої влади, її доеволюції на рівень територіальних спільнот громадян (громад, комун, територіальних колективів) та тих органів, які вони обирають. Тому прихильники цієї теорії виступають лише за певну правову, організаційну та фінансову автономію місцевого самоврядування і його органів відносно центральних і місцевих органів державної влади, але не самої цієї влади. Вони розглядають самоврядування як засіб здійснення державних функцій за допомогою недержавних за своєю суттю суб'єктів (місцевого населення та його органів).

Прихильники громадянської теорії місцевого самоврядування розглядають його первинні суб’єкти – громади – як самостійне джерело такої публічної влади, яка належить не державі, а є самостійною так званою „муніципальною”.

Якщо послідовно дотримуватись постулатів цієї теорії, то можна дійти таких висновків: у сучасних умовах, зокрема в Україні, місцеве самоврядування можливе лише на рівні населених пунктів, бо тільки там, на думку прихильників громадської теорії, що збереглися умови для відтворення громад. Щодо інших рівнів адміністративно-територіального поділу держави (наприклад: районів, областей), то там місцеве самоврядування можливе лише у формі добровільних об'єднань територіальних громад і сіл, селищ і міст – асоціацій; місцеве самоврядування його органи мають вирішувати питання лише місцевого значення (що випливають з колективних потреб відповідної громади), а здійснення повноважень державної влади Має покладатися на місцеві органи державної виконавчої влади; право на самоврядування є природним і невід'ємним від самої громади, а тому держава лише його визнає і гарантує; при вирішенні питань місцевого самоврядування мають діяти за принципом „Дозволено все, що не заборонено законом”.

Система органів державної влади і система органів місцевого самоврядування й становить собою такий полі системний комплекс, що складається з різних за природою органів (державних і громадських), проте об'єднаних в організаційне ціле необхідністю забезпечувати виконання одних і тих самих функцій і повноважень державної виконавчої влади на місцях. Отже, можемо говорити про те, що органи місцевого самоврядування є однією з ланок механізму держави. Проте ні в якому разі не компонентом її апарату.

У відповідності з Концепцією адміністративної реформи основним напрямом діяльності місцевих державних адміністрацій повинна бути контрольна-наглядна функція ("загальний нагляд", "контроль... за фінансовою діяльністю органів місцевого самоврядування"). Ураховуючи окреслену при цьому сферу загального нагляду, можна зробити висновок, що його об'єкт – діяльність самоврядних органів. На відміну від наведеної Концепції Закон про місцеві державні адміністрації не передбачає загальний нагляд за дотриманням Конституції і законодавства України. Ст. 16 Закону фіксує право місцевих державних адміністрацій "здійснювати на відповідних територіях державний контроль". Об'єкти такого контролю ідентичні тим, які вказані в Концепції як сфери "контрольно-наглядної діяльності державних адміністрацій". Аналіз чинного законодавства, суттєві відмінності в змісті категорій "контроль" і "нагляд" дають підстави для висновку про те, що здійснення місцевими державними адміністраціями функції "контролю" стосовно органів місцевого самоврядування не відповідає конституційним принципам самостійності і незалежності місцевого самоврядування. Так, предметом державного контролю є вся оперативна діяльність підконтрольних суб'єктів за фактичним виконанням законодавства, а також результати цієї діяльності, її доцільність. Однак оскільки практично вся діяльність самоврядних органів регламентована нормативними актами, то здійснення такого контролю становиться рівнозначним необмеженому втручанню в їх діяльність. Таким чином органи місцевого самоврядування підпадають в залежність від місцевих державних адміністрацій. В цих умовах важко говорити про правову, організаційну і матеріально-фінансову самостійність місцевого самоврядування. При цьому на наш погляд необхідно внести зміни в Закон про місцеві державні адміністрації з вказівкою права місцевих органів виконавчої влади здійснювати стосовно органів і посадових осіб місцевого самоврядування заходи наглядного, а не контрольного характеру, і для їх позначення використовувати термін "нагляд", а здійснення "державного контролю" передбачити стосовно інших суб'єктів, які знаходяться на відповідній території.

Конституційне закріплення різних напрямів діяльності цих органів дає можливість виробити ефективну модель співвідношення їх компетенцій, основа якої - різна правова природа органів, які здійснюють публічну владу (управління) на місцях, відокремлення "питань місцевого значення" і питань загальнодержавного значення (ст. 140, 17 Конституції України), необхідність сполучення місцевого і державного інтересів, принцип централізації і децентралізації в державному управлінні, деконцентрації місцевої публічної влади, конституційний обов'язок органів і посадових осіб органів державної влади і місцевого самоврядування діяти на основі, в межах повноважень і способом, які передбачені Конституцією і законами України.

Можемо зробити висновок про те, що структурні зв'язки в системі управління на місцях взаємозв'язані і взаємообумовлені, їх поділення і відокремлення можливо тільки теоретично. Це обумовлює і взаємозалежність всіх видів взаємодії місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування при реалізації ними публічно-владних повноважень.

**Науковий керівник:**

кандидат юридичних наук, доцент Леонтьєва Аліна Віталіївна.