

ворення та змісті інтересу, що ним реалізується. Інші ж характерні риси і властивості простежуються з такою варіативністю, при якій залишається більше відмінного в сутності цих суб'єктів, ніж спільного, що виключає можливість ототожнення добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування з іншими типами суб'єктів і застосування до відносин з їх організації та діяльності аналогії законів.

Серед характерних рис і властивостей добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування слід відокремити організаційні та функціонально-цільові. До першої групи належать добровільний характер утворення; складна організаційна природа; базування на членстві публічно-владних органів; організаційна єдність; функціонування на принципах самоорганізації, саморегулювання та самоврядування; некомерційний характер діяльності; наявність статусу юридичної особи. Групу функціонально-цільових рис і властивостей складають: добровільні об'єднання органів місцевого самоврядування виступають суб'єктами відносин місцевого самоврядування; вони забезпечують реалізацію публічно-правових інтересів територіальних громад; добровільні об'єднання не наділені повноваженнями з вирішення питань місцевого значення і не мають права отримувати їх на делегованих засадах від своїх членів; утворення добровільних об'єднань не тягне будь-яких змін у системі місцевого самоврядування; ці суб'єкти функціонують за дозвольним принципом правового регулювання.

Вищезазначені висновки можуть бути використані при вдосконаленні чинного законодавства України про місцеве самоврядування, розробці законопроекту про добровільні об'єднання органів місцевого самоврядування в Україні, а також у подальшій науково-дослідницькій роботі з вивчення проблем системи відносин місцевого самоврядування в Україні.

---

*М. П. Воронов*, кандидат юридичних наук, професор завідувач відділом Інституту державного будівництва та місцевого самоврядування АПрН України;

*К. Є. Соляник*, кандидат юридичних наук, асистент кафедри державного будівництва Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого

---

## Питання взаємозв'язку місцевих рад з їх виконавчими органами

---

Важливе значення для вирішення проблем формування державності і становлення місцевого самоврядування в Україні мають питання взаємозв'язку місцевих рад (сільських, селищних, міських, районних у місті) з їх виконавчими органами, чому приділялось багато уваги ще в радянській юридичній науці. Як зазначав Ю. М. Козлов, не було більш гострого, злободеннішого на кожному історичному етапі розвитку радянського суспільства та державності поняття про взаємозв'язок рад з підзвітними їм виконавчими органами, що постійно привертало до себе увагу з позиції як теорії, так і практики<sup>1</sup>.

Для того часу цей взаємозв'язок мав дві основні проблеми. По-перше, існувала проблема подвійного підпорядкування

---

© Воронов М. П., Соляник К. Є., 2003

<sup>1</sup> Советы народных депутатов и органы государственного управления / Под ред. Г. В. Барабашева, Ю. М. Козлова. – М.: Изд-во МГУ, 1987. – С. 5.

ня виконавчих органів: за горизонталлю — відповідній раді, за вертикаллю — відповідному органу державного управління вищого рівня. Але з відмовою від радянських принципів побудови місцевих органів влади, запровадженням місцевого самоврядування проблема подвійного підпорядкування виконавчих органів місцевих рад відпала. Друга проблема — проблема взаємозв'язку місцевих представницьких і виконавчих органів мала і має більш складний характер. Зміст її зводиться до поєднання в організації та діяльності місцевих органів принципів представництва та професійності, від правильного використання яких залежить вирішення багатьох питань, зокрема порядку створення органів, обсягу їх компетенції, організації контролю тощо. У той час Ю. О. Тихомиров вказував, що взаємозв'язок принципів професійності та представництва в організації місцевих рад пов'язаний з проблемою демократії та науково-технічного прогресу, а прояв цих принципів, їх відповідність умовам життя, які постійно змінюються, надають особливо динамічного характеру цим органам та зв'язкам між ними<sup>1</sup>. Інші вчені висловлювали думку, що взаємозв'язок зазначених принципів є головним в організації та діяльності представницьких органів. Зокрема, Г. В. Барабашев, В. І. Васильєв і К. Ф. Шеремет вважали, що у всій історії рад докорінна проблема їх ролі як центрів прийняття рішень та взаємозв'язку з апаратом управління пов'язана з головною діалектичною суперечністю, що з самого початку була в радах як організації влади самих трудящих мас, які не займаються платною, професійною, управлінською діяльністю, з похідною від цього об'єктивною потребою професіоналізації управління<sup>2</sup>.

Ця проблема актуальна і сьогодні як в теорії, так і на практиці. З одного боку, розбудова України як демократичної дер-

<sup>1</sup> Див.: Тихомиров Ю. А. Разделение властей или разделение труда // Советское государство и право. — 1967. — № 1. — С. 18; Власть и управление в социалистическом обществе. — М.: Юрид.лит., 1968. — С. 106.

<sup>2</sup> Див.: Барабашев Г. В., Васильев В. И., Шеремет К. Ф. Советы народных депутатов: время перемен // Советское государство и право. — 1988. — № 5. — С. 7.

жави неможлива без розвитку представницьких органів на всіх рівнях. Але з другого боку, необхідним є створення органів, в яких працюють професійні фахівці-управлінці, економісти, фінансисти, юристи та інші.

У сучасній юридичній літературі виконавчі органи місцевих рад вчені розглядають як «органи органів» місцевого самоврядування<sup>1</sup>, тому що становище їх у системі місцевого самоврядування, організація та діяльність за принципом розподілу функцій і повноважень свідчить про структурну та функціональну єдність в організації представницького і виконавчих органів місцевого самоврядування. З цього випливає необхідність та доцільність запровадження окремого терміна, який зможе відобразити таку єдність. Таким може бути термін «муніципалітет», під яким розуміють складні утворення, що поєднують у собі виборну колегію та професійний апарат, де перша виступає представницьким ядром цього «муніципалітету», зосереджуючи прерогативи муніципальної корпорації<sup>2</sup>.

За радянських часів юридична наука також ставила питання про можливість існування окремого терміна, який мав би поєднати діяльність місцевої ради і виконавчих органів, але за іншою мотивацією. Необхідно було зв'язати діяльність ради як органу державної влади на відповідній території та виконавчого комітету як органу державного управління і одночасно виконавчо-розпорядчого органу відповідної ради під її керівництвом. Для цього в науковий обіг було введено поняття «місцева рада в широкому розумінні».

У зв'язку з цим постає питання, наскільки можливе та необхідне використання в сучасній науці поняття «місцева рада в широкому розумінні» з урахуванням того, що в умовах місцевого самоврядування основні причини, які викликали суперечку про можливість існування такого поняття, вже не

<sup>1</sup> Див.: Корнієнко М. І. Місцеве самоврядування: вибір зроблено, проблеми залишилися // Вісник Академії правових наук України. — 1996. — № 7. — С. 90; Муніципальне право України: Підручник / За ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. — К.: Юрінком Інтер, 2001. — С. 161.

<sup>2</sup> Див.: Барабашев Г. В. Муніципальные органы современного капиталистического государства. — М.: Изд-во Московского университета, 1971. — С. 43.

існують. До того ж деякі вчені, які вважали за доцільне використання поняття «місцева рада в широкому розумінні», в сучасних умовах відмовились від своїх поглядів<sup>1</sup>.

Слід зауважити, що необхідність використання в науці державного будівництва та місцевого самоврядування поняття «місцева рада в широкому розумінні» існує і насамперед для того, щоб правильно встановлювати зв'язки між всіма суб'єктами системи місцевого самоврядування. Введення спеціального терміна «муніципалітет», охоплюючого це поняття, в законодавство, теорію і практику вирішить багато проблем, які виникають у процесі організації та діяльності виконавчих органів: взаємоскоординованості і взаємозалежності діяльності місцевої ради та її виконавчих органів; спрямування їх діяльності на вирішення єдиного завдання — задоволення потреб та інтересів територіальної громади; застосування принципів колегіальності та єдиноначальності в системі виконавчих органів; реорганізації існуючої системи місцевої ради і її виконавчих органів тощо. До того ж це дасть можливість визначити компетенцію місцевої ради, сільського, селищного, міського голови, виконавчого комітету, відділів, управлінь та інших виконавчих органів з урахуванням функцій кожного з цих органів у загальній управлінській системі, ролі представницького органу, а також взаємовідносини цих органів з територіальною громадою.

Загальним показником, який лежить в основі організації та діяльності виконавчих органів місцевого самоврядування, є співвідношення принципів представництва і професійності в місцевому самоврядуванні. Функціональна єдність представницького та виконавчих органів, обумовленість функцій і повноважень виконавчих органів від місцевої ради також викликає потребу застосовувати поняття «місцева рада в широкому розумінні», ввести термін «муніципалітет» для правильного встановлення зв'язків між місцевою радою та її виконавчими органами. Залишаючись самостійними органами публічної влади, виконавчі органи в той же час мають розглядатися як

<sup>1</sup> Див.: *Кутафин О. Е., Фадеев В. И.* Муниципальное право Российской Федерации: Учебник. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Юристъ, 2002. — С. 356.

внутрішні робочі підрозділи ради. Використання зазначених поняття та терміна, правильне сприйняття зв'язків між представницькими та виконавчими органами місцевого самоврядування допоможе уникнути проблем, пов'язаних з визначенням адміністративного статусу виконавчих органів та посадових осіб місцевої ради, належним чином встановити їх повноваження, виходячи з центрального становища місцевої ради, а також допоміжності функцій виконавчих органів щодо ради.

З розглядом взаємовідносин місцевої ради з її виконавчими органами пов'язане питання про виконавчі органи як організаційні форми роботи ради. Г. В. Барабашев і К. Ф. Шеремет визнавали виконавчі органи організаційними формами роботи ради, розглядаючи організаційну форму як відносно відокремлений елемент організації роботи ради, в рамках якої забезпечується як поєднання, так і поділ праці депутатів, працівників виконавчого апарату з метою здійснення конкретних завдань, функцій та повноважень ради. Одночасно вони підкреслювали, що деякі організаційні форми ради мають ознаки самостійних органів, які мають власну будову, компетенцію та свої організаційні форми роботи<sup>1</sup>. О. О. Безуглов заперечував це, аргументуючи, що, по-перше, якщо розглядати діяльність ради як систему, то її елементами буде діяльність виконавчих комітетів, постійних комісій, а частина цілого не може бути формою цілого; по-друге, зміна форми не тягне за собою зміни змісту, що робить неможливим розглядати сесію, постійні комісії, виконавчі комітети як різні форми прояву одного й того ж змісту<sup>2</sup>. Не погоджується з цим О. Ф. Фрицький, вважаючи, що безперечне перенесення основних положень системного аналізу до галузевої науки, використання закону форми та змісту може викликати негативні наслідки, привести до неправильних висновків. Поняття «організація» щодо рад, на його думку, поєднує в собі не лише формування органів і колективів, але й їх функціонування, тому кожний орган, що формується радою, є не лише формою об'єднання депутатів,

<sup>1</sup> Див.: *Барабашев Г. В., Шеремет К. Ф.* Советское строительство: Учебник. — М.: Юрид. лит., 1988. — С.102–104.

<sup>2</sup> Див.: *Советское строительство: Учебник / Под ред. А. А. Безуглова.* — М.: Юрид. лит., 1985. — С. 211.

працівників апарату, але відповідною формою їх діяльності, бо це є єдність структурних і функціональних основ<sup>1</sup>. З цим слід погодитись і підтримати точку зору вчених, що виконавчі органи місцевої ради є організаційними формами її роботи.

Заслугове на увагу також і питання про поділ влади на місцевому рівні, з приводу чого існують різні думки. Більшість українських вчених-юристів взагалі поділяє думку, що в системі місцевого самоврядування ніякого поділу влади немає<sup>2</sup>. При цьому М. І. Корнієнко зазначає, що принцип поділу влади в системі місцевого самоврядування не повинен діяти, бо тут нічого ділити, але це не виключає відповідного розподілу функцій та повноважень між радою і тими органами та окремими посадовими особами, які здійснюють виконавчі функції<sup>3</sup>. О. Ф. Фрицький вважає, що йдеться не про розподіл владних повноважень, а про функціональне розмежування за напрямками діяльності між відповідними радами, їх виконавчими органами та сільським, селищним, міським головою<sup>4</sup>. З цим погоджуються і російські вчені В. І. Васильєв та Е. С. Шугрина<sup>5</sup>. Але деякі вчені мають іншу думку. Так, Г. В. Барабашев вважає, що у співвідношенні компетенції ради та виконавчого апарату у відповідній частині присутній цей принцип<sup>6</sup>. О. І. Писарев і В. О. Кряжков зазна-

<sup>1</sup> Див.: Советское строительство: Учебное пособие / Под. ред. О. Ф. Фрицкого, В. Ф. Кузнецовой. — К.: Вища школа, 1988. — С. 55; Местные Советы народных депутатов и управление (организационно-правовые проблемы). — К.: Вища школа, 1997. — С. 40.

<sup>2</sup> Див.: Закон «Про місцеве самоврядування в Україні»: Науково-практичний коментар / За ред. В. Ф. Опришка. — К.: Ін-т законодавства Верховної Ради України, 1999. — С. 96; Муніципальне право України. — С. 161.

<sup>3</sup> Див.: Корнієнко М. І. Діюча виборча система України: шляхи вдосконалення // Місцеве та регіональне самоврядування України. — 1993. — №1-2 (4-5). — С. 83.

<sup>4</sup> Див.: Муніципальне право України. — С. 161.

<sup>5</sup> Див.: Васильєв В. И. Местное самоуправление: Учебное и научно-практическое пособие. — М.: Юринформцентр, 1999. — С. 136; Шугрина Е. С. Муніципальное право: Учебник. — 2-е изд. — М.: Дело, 2000. — С. 164.

<sup>6</sup> Див.: Барабашев Г. В. Совет и «мэр» в упряжке самоуправления // Народный депутат. — 1991. — №11. — С. 37.

чають, що чим нижче рівень влади, тим менш чітким є прояв поділу влади<sup>1</sup>, а О. В. Берг стверджує, що застосування цього принципу в системі місцевого самоврядування залежить від створення в муніципальному утворенні представницького і виконавчого органів<sup>2</sup>. Існує також думка, що поділ влади на місцевому рівні не є традиційним та класичним для держав світу; частіше забезпечується не рівновага гілок влади у системі місцевого самоврядування, а пріоритет однієї влади при обмеженнях, стримуваннях з боку іншої влади<sup>3</sup>.

Дискусія навколо цього питання виникає через спрощене розуміння принципу поділу влади. По-перше, він передбачає, що владні повноваження поділяються між державними органами за трьома головними функціональними напрямками, і в такому розподілі обов'язково наявна судова влада. По-друге, при поділі влади кожна гілка є самостійною в здійсненні своїх функцій та повноважень, органи кожної гілки влади виступають від імені держави. А в системі місцевого самоврядування є тільки представницькі та їх виконавчі органи, діяльність яких організована за принципом розподілу повноважень, що є лише одним з елементів механізму реалізації принципу поділу влади, а не поділу влади.

При з'ясуванні взаємовідносин місцевої ради з її виконавчими органами заслугове на увагу питання про роль місцевої ради в їх організації і діяльності. Дослідження основних системоутворюючих зв'язків між місцевою радою та її виконавчими органами — формування виконавчих органів, визначення їх системи та структури — має вплив на характер всіх інших взаємовідносин між радою та її виконавчими органами, а також іншими органами місцевого самоврядування і державної влади.

<sup>1</sup> Див.: Писарев А. И. Муніципальное право Российской Федерации: Учебное пособие. — М.: Триада ЛТД, 1997. — С. 58; Кряжков В. А. Местное самоуправление: правовое регулирование и структуры // Советское государство и право. — 1992. — №1. — С. 20.

<sup>2</sup> Див.: Берг О. В. О применимости принципа разделения властей в местном самоуправлении // Право и политика. — 2001. — № 1. — С. 146.

<sup>3</sup> Див.: Представительные и исполнительные органы власти в системе местного самоуправления Российской Федерации (научно-аналитический обзор). — М.: РАН ИНИОН, 1994. — С. 29.

Можливість місцевого самоврядування мати свої виконавчі органи передбачена Європейською Хартією місцевого самоврядування, де зазначається, що без шкоди для більш загальних законодавчих положень місцеві власті мають можливість визначати свої власні внутрішні адміністративні структури з урахуванням місцевих потреб і необхідності забезпечення ефективного управління (ч. 1 ст. 6)<sup>1</sup>. Необхідність створення поряд з представницьким органом виконавчих органів зумовлена також складністю управління, неможливістю забезпечення ефективності управління лише представницьким органом.

Закон передбачає створення виконавчих органів тільки в сільських, селищних, міських, районних у місті рада, позбавляючи обласні та районні ради можливості мати власні виконавчі органи, закріплюючи їх повноваження, і то не в повному обсязі, за відповідними обласними та районними державними адміністраціями. Постає питання, чому законодавець пішов таким шляхом, коли кожна з зазначених рад має необхідність і можливість мати власні виконавчі органи. До того ж досвід місцевого самоврядування європейських держав свідчить про створення виконавчих органів представницькими органами на всіх їх рівнях.

У сучасній українській юридичній літературі практично не висвітлене питання про необхідність та можливість представницького органу мати власні виконавчі органи, що було актуальним ще на початку минулого століття. Тоді М. М. Коркунов вказував, що сама суть самоврядування в тому і полягає, що здійснення на місцевості окремих завдань державного управління відбувається не безпосередніми органами держави, а органами місцевого суспільства<sup>2</sup>. М. І. Лазаревський також зазначав, коли виконання покладається на урядову адміністрацію, самоврядування позбавляється будь-якої дійової сили, потрапляє у фактичну залежність від адміністрації,

<sup>1</sup> Збірник договорів Ради Європи. — К.: Парламентське видавництво, 2000.

<sup>2</sup> Див.: Коркунов Н. М. Русское государственное право: В 2 т. / Под ред. М. Б. Горенберга. — 7-е изд. — СПб.: Тип. М. М. Стасюлевича, 1913. — Т. II: Часть особенная. — С. 569.

створюється загострений антагонізм, який при безсиллі самоврядування позбавляє його можливості приносити яку-небудь дійову користь<sup>1</sup>.

Сучасна система управління на регіональному рівні в Україні зумовлена перехідним етапом, на якому перебуває наша держава. Вона характеризується, з одного боку, виконанням завдання розбудови демократії і децентралізації на всіх рівнях управління, а з другого — небажанням бюрократичного апарату позбавлятися вертикалі влади, що суперечить теорії цілісних соціальних систем. Стосовно цього М. І. Корнієнко зазначає, що не може один і той же соціальний елемент (орган місцевого самоврядування) одночасно належати двом різним системам (територіальній громаді як первинному суб'єкту місцевого самоврядування і державі)<sup>2</sup>. Тому існуючу організацію місцевого самоврядування, і насамперед на регіональному рівні, можна охарактеризувати як досягнення компромісу з питання управління територіями на етапі запровадження місцевого самоврядування. Враховуючи досвід країн Східної Європи, можна прогнозувати, що незабаром і в Україні постає питання про формування повноцінного самоврядування на районному та обласному рівнях з власними виконавчими органами, бо існує становище, як слушно зауважує М. І. Корнієнко, є «нонсенсом, якого немає в практиці інших країн»<sup>3</sup>.

Відсутність власних виконавчих органів змушує відповідну раду створювати інші структурні підрозділи, які зможуть більш-менш забезпечити їх самостійну діяльність. Так, Законом України від 21 травня 1997 р. «Про місцеве самоврядування» передбачено створення в обласних і районних рада, Київській міській раді президії, виконавчого апарату, секретаріату як окремих організаційних структур. Відсутність можливості створювати власні виконавчі органи місцевою радою значно знижує становище представницького органу, поз-

<sup>1</sup> Див.: Лазаревский Н. И. Самоуправление // Мелкая земская единица. — СПб.: Тип. тов. «Общественная польза», 1903. — С. 50-51.

<sup>2</sup> Див.: Муніципальне право України. — С. 97.

<sup>3</sup> Корнієнко М. І. Місцеве самоврядування — зразок якості конституційного права, демократична клітинка держави // Закон і бізнес. — 2000. — № 21. — С. 28.

бавляючи його можливості впливати на процес підготовки та реалізації власних рішень, що, у свою чергу, впливає на рівень організаційної автономії місцевого самоврядування, позбавляє його самостійності.

З огляду на ці проблеми постає питання щодо самостійності місцевої ради у створенні власних виконавчих органів. Погоджуючись з тим, що відповідно до принципів правової держави самостійна діяльність населення з ефективного вирішення місцевих справ можлива тільки за умови достатньої правової регламентації суспільних відносин, що виникають у процесі здійснення місцевого самоврядування<sup>1</sup>, постає питання: за ким слід визнавати право такої регламентації. Г. В. Барабашев підкреслював, що «настав час повної самостійності рад у формуванні свого апарату, бюджетних асигнувань, заробітної плати тощо, потрібно надавати місцевому самоврядуванню простір»<sup>2</sup>.

Вирішуючи питання формування виконавчих органів, необхідно керуватися головним вихідним принципом, що місцеве самоврядування як інститут демократичної держави — це право і реальна здатність територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення. Виходячи з цього, слід погодитися з В. П. Безобразовим, який вважав, що необхідно утримуватися від регламентації і обмежуватися найнеобхіднішим визначенням, встановлюючи лише загальні основи, установчі питання, а подальша доля місцевих установ повинна бути надана часу та життю, які самі будуть вимагати і викликати нові законодавчі визначення<sup>3</sup>.

Для подальшого розвитку місцевого самоврядування в Україні доцільно змінити існуючий порядок визначення системи виконавчих органів місцевою радою. Закріплене за

<sup>1</sup> Див.: *Прісикіна О. В.* Місцеве самоврядування в Україні та проблеми розвитку його правової бази // *Держава і право: Зб. наук. пр.* — К.: Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України; Спілка юристів України, 2001. — Вип. 9. — С. 168-169.

<sup>2</sup> *Барабашев Г. В.* Идеалы самоуправления и российская действительность // *Государство и право.* — 1996. — № 11. — С. 138.

<sup>3</sup> Див.: *Безобразов В. П.* Государство и общество. Управление, самоуправление и судебная власть. — СПб.: Тип. В. Безобразов и комп., 1882. — С. 403.

сільськими, селищними, міськими радами право самостійного формування власних виконавчих органів на практиці належним чином не реалізується. Місцеві ради позбавлені самостійності у вирішенні питань про систему та структуру власних виконавчих органів. З одного боку, це є визначене Законом «Про місцеве самоврядування» невід'ємне право рад, але з другого — існуюча бюджетна система України не дозволяє радам його реалізувати. Так, відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 3 грудня 1997 р. № 1349 «Про фінансове забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування» рекомендується головам обласних, Київської та Севастопольської міських, районних, районних в містах рад, сільським, селищним, міським головам під час підготовки пропозицій щодо структури виконавчого апарату обласних, районних, районних у містах рад, виконавчих органів сільських, селищних, міських рад, загальної чисельності апарату рад та їх виконавчих комітетів дотримуватися типових штатів, наведених у додатках до постанови. Таким чином, фінансова залежність місцевої ради від держави призводить до порушення принципу організаційної самостійності, змушує раду додержуватись відповідних стандартів щодо кількості відповідних працівників виконавчих органів, а також умов їх праці.

До порушення принципу організаційної самостійності призводить існуючий порядок оплати праці службовців органів місцевого самоврядування. Так, постанова Кабінету Міністрів України від 13 грудня 1999 р. № 2288 «Про впорядкування умов оплати праці працівників апарату органів виконавчої влади, місцевого самоврядування та їх виконавчих органів, органів прокуратури, судів та інших органів» встановлює розміри посадових окладів службовців місцевого самоврядування<sup>1</sup>.

Наведене дозволяє дійти висновку, що регулювання питань формування виконавчих органів місцевого самоврядування актами Кабінету Міністрів України не відповідає вимогам Конституції України (ч. 4 ст. 141, ст. 146). Місцеві ради

<sup>1</sup> Про впорядкування умов оплати праці працівників апарату органів виконавчої влади, місцевого самоврядування та їх виконавчих органів, органів прокуратури, судів, та інших органів: Постанова Кабінету Міністрів від 13 грудня 1999 року № 2288 // *Офіційний вісник України.* — 1999. — № 50. — Ст. 2469.

у формуванні своїх виконавчих органів не мають законодавчо визначеної самостійності і незалежності, обмежені вузькими рамками вибору. Такий підхід, неврахування місцевих умов негативно позначається на діяльності рад. Крім того, територіальні громади позбавляються можливості встановлювати будь-які нові, більш ефективні структури управління та менеджменту. Щодо умов оплати праці службовців місцевого самоврядування, то централізовано повинен встановлюватися згідно з Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (ст. 2)<sup>1</sup> лише мінімум, який має забезпечити достатній життєвий рівень. Посадові особи органів місцевого самоврядування мають бути забезпечені не нижче, ніж відповідні службовці органів державної влади, але максимум забезпечення повинен встановлюватися відповідною громадою або радою, виходячи зі своїх можливостей.

Для належного управління комунальним господарством, соціальною та економічною галузями необхідні високопрофесійні фахівці, залучення яких до виконавчих органів місцевих рад залежить від матеріальної зацікавленості в службі в органах місцевого самоврядування, встановлення відповідного рівня заробітної плати. Доцільно внести відповідні зміни до бюджетної системи, надати місцевій раді можливість самостійно формувати кількісний та якісний склад виконавчих органів, свободу у встановленні розмірів посадових окладів, різних тарифних сіток, пільг, як це робиться в місцевому самоврядуванні багатьох країн світу.

Самостійність та дієвість місцевого самоврядування залежить від існування в його системі виконавчих органів, які безпосередньо створюються місцевою радою та є підзвітними, підконтрольними та відповідальними перед нею. Порушення принципів організації та діяльності виконавчих органів місцевих рад, спрямовані на звуження ролі місцевих рад і відповідно на розширення прав інших органів щодо встановлення відносин організації та діяльності виконавчих органів, призводить до неефективності місцевого самоврядування, не дає можливість територіальній громаді реалізувати своє право на управління, яке має ґрунтуватися на організаційній автономії та фінансовій достатності її органів.

<sup>1</sup> Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 33. — Ст. 175.

**Ю. З. Торохтій**, перший заступник міського голови м. Дніпродзержинська

## **Взаємовідносини місцевих державних адміністрацій та місцевого самоврядування в аспекті засад конституційного ладу України**

Становлення місцевого самоврядування в Україні відбувається паралельно зі зміцненням вертикалі державного управління. Тому проблема взаємовідносин двох підсистем публічної влади на місцевому рівні є однією з найбільш складних у сучасному вітчизняному законодавстві, породжує гострі дискусії в державознавчій науці. Як зазначає Ю. П. Битяк, «у контексті структурної перебудови стосунків між центром і місцевими органами влади переміщення вектора управління в регіони, проблеми збалансування взаємовідносин між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями потребують подальшого детального і глибокого опрацювання»<sup>1</sup>. Єдність територіальної основи діяльності, суміжність функцій та компетенції місцевих державних адміністрацій і місцевого самоврядування об'єктивно зумовлює необхідність тісної взаємодії, співпраці між ними. Ця взаємодія може бути ефективною й позбавленою

© Торохтій Ю. З., 2003

<sup>1</sup> Битяк Ю. П. Повноваження та організація діяльності місцевих державних адміністрацій, їх відносини з органами місцевого самоврядування // Державне будівництво та місцеве самоврядування: Зб. наук. пр. — Х.: Право, 2002. — Вип. 4. — С. 5.