

**Владислав Костянтинович ЗІНКЕВИЧ**

*(Волинський національний університет імені Лесі Українки, м. Луцьк)*

## **ПЕРСПЕКТИВНІ НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАВСТВА, ЯКЕ РЕГУЛЮЄ ВЗАЄМОДІЮ МІСЦЕВИХ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

*У статті, спираючись на аналіз наукових поглядів вчених та норм чинного законодавства, окреслено проблеми адміністративного законодавства, норми якого спрямовані на регулювання взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Запропоновано авторське бачення щодо напрямів вирішення відповідних проблем. Акцентовано увагу на тому, що наявність прогалін у адміністративному законодавстві, норми якого регулюють взаємодію місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, є явищем об'єктивно обумовленим. Доведено необхідність перегляду діючої на сьогодні «Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки». Окреслено ключові кроки, які мають бути здійснені у даному напрямку. Обґрунтовано, що прийняти концепцію з питань взаємодії місцевих державних адміністрацій з іншими органами державної влади означає виробити основоположні, засадничі ідеї, на яких ґрунтуватиметься дана спільна діяльність, сформулювати її пріоритети і перспективи розвитку. Окреслено чинники, які повинна враховувати «Концепція вдосконалення взаємодії місцевих державних адміністрацій з вищими органами державної влади та органами місцевого самоврядування»*

**Ключові слова:** *удосконалення, адміністративне законодавство, удосконалення, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування.*

**Постановка проблеми.** Аналіз норм чинного законодавства, правозастосовної практики, а також узагальнення позитивного зарубіжного досвіду, свідчить про те, що на сьогоднішній день адміністративне законодавство, яке регулює взаємодію місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування в Україні потребує комплексного вдосконалення. В межах представленої проблематики адміністративне законодавство представляє собою систему нормативно-правових актів, положення яких спрямовані на врегулювання правовідносин, які виникають в процесі взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. А відтак, з огляду на запропоноване вище визначення, недосконалість відповідного законодавства обумовлена наявністю прогалін у ньому, подоланню яких і буде присвячено представлене наукове дослідження.

Окремі проблемні питання, пов'язані із взаємодією місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, у своїх наукових працях розглядали: В. Б. Авер'янов, Н. Т. Гончарук, І. О. Дробот, В. В. Іванюшенко, А. Т. Комзюк, В. І. Лобунець, В. М. Михайлов, Н. М. Оніщенко, О. П. Струневич, В. В. Чумак, Т. В. Яценко та багато інших. Втім, незважаючи на чималу кількість теоретичних здобутків, у зазначеній сфері залишається чимала кількість проблем, які потребують вирішення.

*Мета статті* полягає у тому, щоб спираючись на аналіз наукових поглядів вчених, норм чинного законодавства та практики його реалізації, окреслити перспективні напрями вдосконалення адміністративного законодавства, яке регулює взаємодію місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Задля досягнення вказаної мети необхідно вирішити наступні завдання: здійснити аналіз чинного законодавства, норми якого спрямовані на врегулювання взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування; узагальнити наукові погляд вчених, які займались відповідною проблематикою.

Наукова новизна статті полягає у тому, що в ній дістали подальшого опрацювання перспективні напрями вдосконалення адміністративного законодавства, яке регулює взаємодію місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування.

**Виклад основного матеріалу.** Починаючи наукове дослідження варто відзначити, повністю усунути прогалини неможливо, оскільки вони хоча є негативним, втім нормальним явищем у праві. Традиційно, «в юридичній літературі виділять два ключові способи переборення прогалин в законодавстві: а) усунення - відбувається через нормотворчу діяльність шляхом внесення змін і доповнень у закони, видання нових, досконаліших юридичних актів чи створення юридичного прецеденту, або укладання нормативного договору; б) подолання - здійснюється в процесі правозастосовної діяльності за допомогою аналогії закону й аналогії права, а також субсидіарного застосування права (міжгалузевої аналогії)»<sup>1</sup>. На нашу думку, в рамках представленої проблематики найбільш дієвим способом є усунення прогалин шляхом здійснення нормотворчої діяльності. В свою чергу нормотворчість представляє собою особливого роду діяльність спеціально уповноважених органів державної влади, яка спрямована на створення нових та вдосконалення змісту існуючих правових норм з метою забезпечення якісного та всебічного врегулювання певних суспільних відносин.

Розмірковуючи безпосередньо про напрями вдосконалення адміністративного законодавства, яке регулює взаємодію місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування в Україні, ми переконані, що до останніх найбільш доцільно віднести наступні:

1. Стратегічний напрямок, який передбачає перегляд діючої на сьогодні «Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки».

<sup>1</sup> Скаун О. Ф. Теорія права і держави: Підручник. 3-те видання. К.: Алерта; ЦУП, 2011. С. 382.

«Ця Стратегія є основним планувальним документом для реалізації секторальних стратегій розвитку, координації державної політики у різних сферах, досягнення ефективності використання державних ресурсів у територіальних громадах та регіонах в інтересах людини, єдності держави, сталого розвитку історичних населених місць та збереження традиційного характеру історичного середовища, збереження навколишнього природного середовища та сталого використання природних ресурсів для нинішнього та майбутніх поколінь українців»<sup>1</sup>. Одним із напрямів вказаної Стратегії є підтримка програм міжрегіональної кооперації та обмінів між регіонами України, в межах якої планується вирішити наступні завдання: «1) забезпечення розвитку транскордонної, міжмуніципальної та макрорегіональної співпраці у сфері розроблення та реалізації спільних проектів сталого розвитку; 2) посилення інституційного забезпечення міжрегіональної взаємодії, в тому числі з питань розроблення плану заходів щодо її ефективної реалізації, вирішення майнових та земельних суперечок; 3) забезпечення проведення інформаційної кампанії та організації міжрегіональної співпраці щодо здійснення регіонами спільних заходів, спрямованих на розвиток економіки, туристично-рекреаційної сфери, транспортної інфраструктури, використання господарського комплексу, зменшення антропогенного навантаження на територію, впровадження сучасних технологій переробки та утилізації побутових і виробничих відходів, впровадження принципів інтегрованого управління територією; 4) створення умов для стимулювання регіонів та територіальних громад до співробітництва та реалізації спільних міжрегіональних проектів»<sup>2</sup>. Тож, в рамках вдосконалення адміністративного законодавства, яке регулює взаємодію місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування в Україні, у «Державній стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки» вбачається необхідним: 1) посилити автономію місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, що в свою чергу сприятиме забезпеченню їх ефективної взаємодії, а також вибору форм та напрямів спільної діяльності; 2) розробити механізми для посилення якості та ефективності партнерства між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування; 3) створити систему заходів, спрямованих на підвищення фінансової стійкості місцевих органів влади; 4) забезпечити прозорість та відкритість у прийнятті рішень щодо розвитку регіонів тощо.

2. Концептуальний напрямок, що передбачає необхідність розробки «Концепції вдосконалення взаємодії місцевих державних адміністрацій з вищими органами державної влади та органами місцевого самоврядуванням». Авторський колектив «Енциклопедичного словника з

<sup>1</sup> Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 05.08.2020 № 695 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-p/conv#Text>.

<sup>2</sup> Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 05.08.2020 № 695 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-p/conv#Text>.

державного управління» зазначає, що «концепція» – «це спосіб розуміння, трактування процесів або явищ; система доказів певного положення, сукупність поглядів на окремий предмет дослідження, доктрина, теоретичний напрям або підхід, провідна ідея; форма провідного ідейного задуму при формуванні державної політики або розробленого і затвердженого в установленому порядку документа. Як провідний ідейний задум, пише дослідниця, концепція визначає стратегію дій у здійсненні реформ, програм, планів дій здебільшого на національному рівні. У цьому разі концепція слугує основою для прийняття рішень і вирішення конкретних завдань. Як документ концепція розробляється державними органами з метою визначення основних засад (напрямів, пріоритетів) реалізації державної політики у відповідній сфері, якою передбачаються заходи для вирішення конкретної проблеми»<sup>1</sup>. Таким чином, прийняти концепцію з питань взаємодії місцевих державних адміністрацій з іншими органами державної влади означає виробити основоположні, засадничі ідеї, на яких ґрунтуватиметься дана спільна діяльність, сформулювати її пріоритети і перспективи розвитку.

3. Наступним кроком у напрямку вдосконалення адміністративного законодавства, яке регулює взаємодію місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування в Україні має бути розробка та прийняття Типового положення «Про порядок взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування».

Окрім визначених вище нормативно-правових напрямів удосконалення адміністративного законодавства, яке регулює взаємодію місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування в Україні, необхідно вирішити ряд організаційно-управлінських проблем. Першим кроком у відповідному напрямку має бути збільшення рівня децентралізації, що дозволить місцевим державним адміністраціям та органам місцевого самоврядування більш ефективно використовувати наявні у них ресурси. Справжня децентралізація, зазвичай вважається надбанням для місцевих адміністрацій. Прийняті на рівні, близькому до керованих та їхніх потреб, рішення є тим більш адаптованими та кращими, оскільки зменшується відстань, яка відокремлює керованих від влади. Це підвищує підзвітність адміністрацій, забезпечує місцеву владу ефективними інструментами для політичної участі та демократичного прийняття рішень – з повним знанням впливу та наслідків прийнятих рішень. Звісно, місцева автономія має й більш суперечливі моменти. Занадто велика автономія, особливо в поєднанні з широкою децентралізацією та дуже маленькими муніципалітетами, може підірвати ефективне та професійне виконання місцевих місій та послуг. Автономія також відкриває двері для різноманітності та нерівності, які важко контролювати. Збільшення місцевої автономії може бути прямим наслідком реформ місцевої

<sup>1</sup> Енциклопедичний словник з державного управління / уклад.: Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін.; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трошинського, Ю. П. Сурміна. К.: НАДУ, 2010. С. 342.

адміністрації або більш опосередкованим наслідком реформ. Таким чином, реформи, пов'язані з розподілом ресурсів і навичок на різних рівнях управління, можуть безпосередньо збільшити або зменшити ступінь місцевої автономії. Об'єднання муніципалітетів може мати прямий вплив на місцеве самоврядування, але це не завжди так.

Ще одним важливим кроком на шляху вдосконалення адміністративного законодавства, яке регулює взаємодію місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування в Україні, має бути вдосконалення системи нагляду та контролю за взаємодією досліджуваних суб'єктів. Загалом, «система нагляду визначає процедуру, за якою здійснюється моніторинг рішень органів місцевого самоврядування та реагування на ті рішення, які є незаконними та не відповідають Конституції України. Наприклад, порушення територіальної цілісності України, мовні питання, співпраці з державою-агресором тощо. Нагляд за законністю рішень не стосується контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування та доцільністю прийняття рішень. Тобто громада самостійно вирішує питання місцевого значення (земельні питання, надання необхідних послуг, побудови інфраструктури, облаштування благоустрою тощо). Врегулювання системи нагляду за законністю рішень органів місцевого самоврядування дискутується ще з 2015 року. Саме тоді були запропоновані зміни до Конституції України у частині децентралізації, де пропонувалося введення інституту префекта. Цей інститут мав представляти державу на місцях. Проте процес розгляду проєкту зупинився на першому читанні, більше того – це призвело до людських жертв під Верховною Радою. Норма у проєкті про «особливості здійснення місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей» спричинила протести. Друга спроба змін у частині децентралізації була у 2019 році. Перший текст пропозицій Президента відразу розкритикували, бо були прописані занадто широкі повноваження префектів. У 2020 році на центральному та регіональному рівнях напрацьовувалася редакція других змін до Конституції, тривали обговорення в експертному середовищі. Цей проєкт доопрацьовувався, врешті було досягнуто політичного консенсусу, а міжнародні партнери надали позитивний відгук на законопроєкт. Проте наразі в умовах воєнного стану ці зміни до Конституції в частині децентралізації не можуть бути затверджені на національному рівні»<sup>1</sup>. Отже, з метою вдосконалення нагляду і контролю в розрізі представленої проблематики вбачається необхідним: по-перше, закріпити префектурні повноваження за місцевими державними адміністраціями (обласними та районними), які є органами виконавчої влади на місця; по-друге, розробити систему моніторингу та звітності, що дозволить відстежувати та оцінювати рівень взаємодії між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування; по-третє, регулярно проводити аудити, які

<sup>1</sup> Навіщо Україні адміністрації префектурного типу? URL: <https://parlament.org.ua/2023/02/22/navishho-ukrayini-administratsiyi-prefekturnogo-tipu/>

можуть допомогти виявити проблемні ситуації, недоліки та можливості для поліпшення взаємодії між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування; по-четверте, залучати громадськість до проведення контрольних-наглядових заходів.

І останній момент, на який, на нашу думку, слід звернути увагу в розрізі вдосконалення взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування в Україні є розробка системи оцінювання ефективності їх взаємодії. Оцінювання ефективності взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування має важливе значення з точки зору: по-перше, визначення результативності використання вказаними суб'єктами наданих їм людських, економічних, матеріально-технічних та інших ресурсів; по-друге, встановлення доцільності здійснення такої спільної діяльності у майбутньому. Тож, критеріями такого оцінювання, на нашу думку, мають бути: а) професіоналізм діяльності посадових осіб місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування; б) законність дій працівників; в) рівень довіри населення до спільної діяльності досліджуваних суб'єктів; г) ступінь досягнення мети взаємодії, а також кількість витрачених на це ресурсів.

**Висновки.** У підсумку представлено наукового дослідження слід узагальнити, що наведені вище проблеми адміністративного законодавства, яке регулює взаємодію місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування в Україні не є не вирішуваними. Втім, їх подолання має бути комплексним, а правові та організаційні заходи мають реалізовуватись послідовно, незалежно одне від одного.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад.: Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. К.: НАДУ, 2010. 820 с.
2. Навіщо Україні адміністрації префектурного типу? URL: <https://parlament.org.ua/2023/02/22/navishho-ukrayini-administratsiyi-prefekturnogo-tipu/>
3. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 05.08.2020 № 695 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-п/conv#Text>
4. Скакун О. Ф. Теорія права і держави: Підручник. 3-тє видання. К.: Алерта; ЦУП, 2011. 524 с.
5. Ткаченко О. В. Методологічні засади дослідження кадрового забезпечення державного управління освітою в Україні. *Вісник Київського Національного університету ім. Т. Г. Шевченка*. 2014. № 1 (1). С. 88–91.

Стаття надійшла до редакції 11.06.2023

**Vladyslav K. ZINKEVYCH,**

Postgraduate Student

*(Lesya Ukrainka Volyn National University, Lutsk, Ukraine)*

### **PROSPECTIVE DIRECTIONS FOR IMPROVING ADMINISTRATIVE LEGISLATION REGULATING INTERACTION BETWEEN LOCAL STATE ADMINISTRATIONS AND LOCAL GOVERNMENT BODIES**

Attention is focused on the fact that the presence of gaps in administrative legislation, the norms of which regulate the interaction of local state administrations and local self-government bodies, is an objectively determined phenomenon

The need to revise the "State Regional Development Strategy for 2021-2027" currently in effect has been proven. The key steps to be taken in this direction are outlined.

It is substantiated that adopting the concept of interaction between local state administrations and other state authorities means developing basic, fundamental ideas on which this joint activity will be based, formulating its priorities and development prospects. The factors that should be taken into account in the "Concept of improving the interaction of local state administrations with higher state authorities and local self-government bodies" are outlined

**Key words:** improvement, administrative legislation, improvement, local state administrations, local self-government bodies.