

**НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ**

Інститут підвищення кваліфікації керівних кадрів

О. Г. Черкас

**ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕЗУЛЬТАТИВНИХ
ВЗАЄМОВІДНОСИН ПРЕДСТАВНИЦЬКИХ
ОРГАНІВ ВЛАДИ**

Навчально-методичні матеріали

**Київ
2013**

*Схвалено Вченою радою Національної академії державного управління
при Президентіві України (протокол № 206/8-14 від 7 листопада 2013 р.)*

А в т о р

О. Г. Черкас, аспірант кафедри парламентаризму та політичного менеджменту НАДУ.

Р е ц е н з е н т и :

Л. А. Пашко, доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри парламентаризму та політичного менеджменту НАДУ;

М. С. Орлів, кандидат економічних наук, заступник директора Інституту – начальник відділу програмного забезпечення та інноваційних технологій Інституту підвищення кваліфікації керівних кадрів НАДУ.

Черкас О. Г.

Ч-45 Забезпечення результативних взаємовідносин представницьких органів влади : навч.-метод. матеріали / О. Г. Черкас ; за ред. А. П. Савкова. – К. : НАДУ, 2013. – 36 с.

Навчально-методичні матеріали підготовлено в межах Комплексної програми професійного розвитку осіб, зарахованих до Президентського кадрового резерву “Нова еліта нації”, які здійснюють навчання в Національній академії державного управління при Президентіві України.

Розглянуто теоретико-організаційні аспекти взаємовідносин представницьких органів влади та еволюцію їх взаємовідносин в Україні. Охарактеризовано особливості нормативно-правової регламентації, основні фактори результативності взаємовідносин. Наведено принципи та форми співпраці Верховної Ради України з органами місцевого самоврядування тощо.

Розраховано на осіб, зарахованих до Президентського кадрового резерву “Нова еліта нації”, державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, працівників центральних і місцевих органів виконавчої влади.

УДК 35.075.1:342.52:352(076)

*Видано на замовлення Інституту підвищення кваліфікації керівних кадрів НАДУ
при Президентіві України для осіб, зарахованих до Президентського кадрового резерву
“Нова еліта нації”.*

© Черкас О. Г., 2013

© Національна академія
державного управління
при Президентіві України, 2013

З М І С Т

Передмова.....	3
1. Теоретико-організаційні аспекти взаємовідносин представницьких органів влади	5
2. Еволюція взаємовідносин представницьких органів влади.....	12
3. Нормативно-правова регламентація взаємовідносин представницьких органів влади в Україні	19
4. Забезпечення результативних взаємовідносин представницьких органів влади у контексті розвитку громадянського суспільства	26
Список використаних джерел	34

Передмова

Розвинуте громадянське суспільство є невід'ємною складовою всіх демократичних правових держав світу. Затверджена Указом Президента України від 24 березня 2012 року № 212/2012 Стратегія державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні спрямована на утвердження громадянського суспільства як гарантії демократичного розвитку держави, запровадження громадського контролю за діяльністю влади, забезпечення незалежної діяльності інститутів громадянського суспільства, посилення їх впливу на прийняття суспільно важливих рішень, створення умов для забезпечення широкого представництва інтересів громадян в органах державної влади та органах місцевого самоврядування, проведення регулярних консультацій із громадськістю з важливих питань життя суспільства і держави.

На сучасному історичному етапі спостерігаються суперечності, кризові явища, конфлікти в політичній, економічній, соціальній та культурно-духовній сфері, що негативно впливають на розвиток громадянського суспільства, і свідчать про необхідність модернізації системи державного управління. Це потребує усвідомлення теоретичних засад комунікацій представницьких органів влади та забезпечення їх результативних взаємовідносин у контексті розвитку громадянського суспільства. При цьому одним із визначальних є принцип системної взаємодії в теорії державного управління, оскільки він сприяє зміцненню єдності державної влади, взаємозв'язків державних органів та інститутів громадянського суспільства, узгодженню різнопланових суспільних інтересів і, зрештою, зростанню політичної та соціально-економічної стабільності.

1. Теоретико-організаційні аспекти взаємовідносин представницьких органів влади

Взаємодія управління, влади і держави була характерна для людських спільнот у різні історичні епохи, але набуває різного характеру в залежності від закономірностей розвитку суспільства. “Управління у взаємодії з владою і державою має будуватися на всебічному врахуванні природних і соціальних законів, внутрішньої природи об’єкта управління і творчої активності суб’єкта управління”. Історія розвитку людства нерозривно пов’язана з пошуками такої системи управління, влади і держави, яка б забезпечила стабільну і гармонійну організацію суспільства, єдність і взаєморозуміння між людьми. Взаємодія між елементами цієї “тріади” визначає ступінь розвинутості, органічності або неорганічності суспільного розвитку, є основою суспільної солідарності [7].

В умовах коли місцеве самоврядування є відносно відокремленим інститутом влади забезпечення результативних взаємовідносин Верховної Ради України з органами місцевого самоврядування не може бути повноцінним без розуміння філософії і методології становлення термінологічного поняття “взаємодія”.

Враховуючи що державне управління – це феномен, що інтегрує політичні, історичні, економічні, філософські, соціологічні та інші науки в певну цілісну систему, ми аналізуємо термін “взаємодія” з точки зору зазначених та інших наук.

В українському радянському енциклопедичному словнику термін “взаємодія” з філософської точки зору визначається як одна із форм взаємозв’язку між явищами. Суть взаємодії полягає у зворотному впливі предмета чи явища на інший предмет.

А. Г. Спіркін розширюючи попереднє визначення, визначає взаємодію як одну із основних філософських категорій, що відображає процеси впливу різних об’єктів один на одного, їх взаємну обумовленість та зміну стану або взаємоперехід, а також породження одним об’єктом іншого. На його думку взаємодія уявляє собою вид безпосереднього або опосередкованого, зовнішнього або внутрішнього відношення, зв’язку, а властивості об’єкта можуть проявитися і бути пізнаними тільки у взаємодії з іншими об’єктами.

На нашу думку, розглядаючи взаємодію як філософську категорію, при взаємодії між суб’єктами управління кінцевим результатом взаємного впливу має бути управлінське рішення або досягнення поставленої мети співпраці.

Окремі аспекти взаємодії деталізуються в інших науках. Так теорія управління розглядає взаємодію з 2 позицій: 1) категорія, що є визначальною для процесу управління в цілому; 2) як діяльність суб’єктів із спільною метою.

Заслуговує на увагу підхід до розгляду управління як цілеспрямованої взаємодії суб’єкта і об’єкта управління з метою досягнення соціально значущих результатів. При цьому суб’єкт управління є керуючою підсистемою, яка спрямовує розвиток об’єктів управління на основі врахування їх вимог, запитів, особливостей функціонування, а об’єкт управління – керована підсистема, яка

сприймає вплив суб'єкта управління і бере активну участь у виробленні управлінських рішень. Важливим моментом цього визначення є те, що в ньому односторонній вплив суб'єкта управління на об'єкт управління перетворюється на їх взаємодію.

В соціології використовуються терміни “соціальне партнерство” та “соціальна взаємодія”. Г. Калінічева розглядає соціальне партнерство як неконфронтаційний спосіб регулювання суспільних соціально-трудових відносин між великими групами і верствами населення, зокрема між підприємствами (роботодавцями), найманими працівниками і державою. При цьому вона виділяє ідеологічний, політичний та економічний аспект. На її думку в ідеологічному аспекті соціальне партнерство покликане сприяти пом'якшенню протиріч між роботодавцем і найманими працівниками на основі рівноправного співробітництва. У політичному аспекті, зазначений вид партнерства спрямований на схвалення соціальною спільнотою політичної влади певного суспільства. В економічному плані соціальне партнерство передбачає матеріальне й моральне стимулювання зацікавлених найманих працівників у зростанні темпів і ефективності виробництва з метою забезпечення належних умов подальшого зростання прибутків роботодавців, держави, а також підвищення життєвого рівня самих трудящих [17]. Ми погоджуємося з Г. Калінічевою, що багатовимірність процесу соціального партнерства передбачає: оптимізацію відносин між діючими в суспільстві силами та рівновагу інтересів у трикутнику “державна – роботодавець – найманий працівник”.

О. М. Петрос, Н. А. Супрун в “Енциклопедії державного управління” визначено “соціальне партнерство” як “... взаємодія, спільна діяльність учасників на основі погодження інтересів і кооперації зусиль та ресурсів для реалізації взаємоприйнятних цілей і задоволення спільних соціальних інтересів” та “... заснована на договірних засадах взаємодія, співпраця соціальних партнерів (учасників соціального партнерства) у діяльності, спрямованій на досягнення спільних цілей”.

У дослідженні А. Троян дефініція “соціальна взаємодія” розглядається як: “форма відносин осіб, соціальних груп, за якою систематично здійснюється їх взаємодія один на одного, реалізується соціальна дія кожного з партнерів, досягається пристосування дій одного до дій іншого, загальність у розумінні ситуації, сенсу дії та відповідний рівень солідарності та згоди між ними. Це систематичні, достатньо регулярні дії суб'єктів один на одного, які мають за ціль викликати певну реакцію у відповідь, що буде породжувати нову реакцію того, хто виявляє вплив. Тобто проходить обмін діями, зароджується спорідненість дій обох суб'єктів, їх координація, стійкість інтересів, планування спільної діяльності, розподіл функцій тощо”.

Ми погоджуємося, що “взаємодія” – це той елемент спілкування, що фіксує як обмін інформацією, так і організацію спільних дій, тобто комунікація організується в ході спільної діяльності, “з приводу” її. Дії призводять до взаємного регулювання, взаємовпливу, взаємного контролю, взаємодопомоги. Кожен із учасників взаємодії здійснить свій вклад у виконання спільного

завдання, коригуючи свої дії, враховуючи попередній досвід, активізуючи власні здатності та можливості партнера. В соціально-психологічному контексті взаємодія – це не лише взаємопов’язаний обмін діями, а насамперед організація людьми взаємних дій, що направлені на реалізацію спільної діяльності.

І. В. Письменний наголошує, що у процесі соціальної взаємодії відбувається взаємовплив та взаємообумовленість окремих соціальних явищ, унаслідок чого вони змінюються, доповнюють один одного і формують єдину цілісну соціальну систему [15].

У політологічній науці використовується термін “взаємодія політична” і розглядається як взаємний вплив різних політичних суб’єктів у процесі їхньої політичної діяльності; необхідна передумова повної реалізації функцій політичної системи, яка визначає характер політичного розвитку і темпи політичного прогресу. Ми погоджуємося, що це керований процес, який визначається за рівнем співвідношення інтересів і цілей політичних суб’єктів. Керування цим процесом не відокремлюється від управління політичною системою як такою, що перебуває в постійному розвитку і передбачає наявність політичної інформації про цілісне її функціонування, особливості виникнення і можливості реалізації інноваційних політичних процесів. Це характеризує взаємодію політичну як багатоступеневу, з широким спектром картину розподілу політичних сил, що дає змогу виявити і уточнити цілі останніх, сукупність зв’язків і відносин між ними. Розстановка політичних сил, у свою чергу, формується їх позицією, мотивами, цілями, ідеологією, програмами, тенденціями політичної поведінки. Спільно вони утворюють механізми генезису, функціонування, змін, єдності, внаслідок чого й формується цілісна система взаємодії політичної, котра постає як політичне суспільство [17, с. 95].

Ми поділяємо думку, що взаємодія політична, як правило, виявляє себе в таких формах, як консенсус, гегемонія, контроль, погодження, союз, блок, ізоляція, нейтралізація, конфлікт, конфронтація, співробітництво, боротьба, панування, правління та ін. Основна мета взаємодії політичної у демократичному суспільстві – досягнення оптимального співвідношення (гармонії) інтересів різних політичних сил, між собою, а також об’єктивними інтересами і потребами суспільства в цілому. Саме завдяки взаємодії політичної на основі погодження інтересів, консенсусу, співробітництва різних політичних сил у суспільстві досягається необхідний рівень стабільності, нормального функціонування і розвитку всього соціального організму.

Розглядаючи суспільство як систему, що розвивається і проходить у своєму розвитку окремі стадії, сходинки, що характеризуються зростанням взаємозв’язку і взаємозалежності елементів та підсистем, з яких вона складається, ми погоджуємося із тим, що в сучасних умовах у територіальній громаді як цілісній соціальній системі здійснюється не самоврядування, а управління, і управління є відносно автономною частиною державного управління, яке повинно пов’язуватися з діяльністю не лише органів державної влади, а й органів місцевого самоврядування.

Словник-довідник з державного управління та державної служби термінологічно визначає термін “взаємодія” на основі ключових понять “участь у спільній роботі, діяльності”, “співробітництво, спільне здійснення операцій, угод” [6]. Слід зауважити, що лексичне значення слова суттєво відрізняється, оскільки більш широке й враховує участь як істот, так і неістот у процесі роботи, тому ключові поняття інші – “зв’язок між предметами у дії”, “погоджена дія між ким-, чим-небудь”.

В енциклопедичному словнику з державного управління І. В. Письменний дає визначення взаємодії управлінської як участь у спільній діяльності суб’єктів управління в процесі досягнення суспільно необхідних цілей [15, с. 82]. Зважаючи на те, що управління є соціальним явищем, автор погоджується, що зазначений тип тісно пов’язаний із соціальною взаємодією, яка є більш широким видом соціальних зв’язків. Головним призначенням взаємодії управлінської є об’єднання зусиль суб’єктів управління в напрямі задоволення соціальних потреб, зумовлених суспільно необхідними цілями.

В подальших дослідженнях І. В. Письменний наголошує, що: “у системах управління зажди складаються нерозривні взаємини між двома компонентами – суб’єкт-об’єктні відносини як по горизонталі між паралельними структурами, так і по вертикалі (в ієрархічних структурах). ... Управлінські взаємовідносини виступають як процес суспільних дій учасників управління, у ході якого задовольняються як загальні, так і особливі інтереси. Відхилення від суспільно необхідних цілей управлінської діяльності одного із її учасників (однієї сторони) об’єктивно призводить до суперечностей між його інтересами та інтересами інших учасників (іншої сторони) цього процесу” [16].

Суб’єкт і об’єкт управління – поняття відносні. Той, що у одній взаємодії виступає як суб’єкт, в іншій може стати об’єктом, і навпаки. Навіть в рамках однієї взаємодії існує зворотний зв’язок. Тому ефективне управлінське рішення можливе лише за умови розумного контролю і за самим рішенням, і за його виконанням не лише зверху, але й знизу. При цьому воно передбачає співучасть, ініціативу об’єкта управління, який здатний вносити корективи в вихідне управлінське рішення для отримання більш високого результату. В цьому заключається принцип демократизації, що має важливе значення для управління [7].

Тому вважаємо, що усунення конфліктності потребує більш тісної координації зусиль всіх ланок публічної влади в вирішенні всього комплексу задач державного управління. Вирішення основних завдань і проблем демократичного розвитку держави потребує вдосконалення взаємовідносин Верховної Ради України з органами місцевого самоврядування, розробці стратегічних пріоритетів забезпечення результативних взаємовідносин Верховної Ради України з органами місцевого самоврядування. Динамізм зв’язків представницьких органів влади розкривається через ідею народовладдя, розвитку територіальної та соціальної інфраструктури.

Як відомо з теорії конституційного права здійснення державних повноважень через органи державної влади та місцевого самоврядування є представницькою демократією. В Акті проголошення незалежності України

акцентується на тому, що створення самостійної української держави є продовження тисячолітньої традиції державотворення в Україні. Це дозволяє, на нашу думку, аналізувати взаємовідносини представницьких органів влади з позиції теорії представництва, що реалізується у державному управлінні.

Сучасні науковці стосовно більшості категорій не мають єдиних підходів. Що стосується узагальнення підходів до трактування категорії “влада”, то результатом тривалих досліджень змісту категорії “влада”, з’ясуванню природи цього феномену є, за підрахунками науковців, понад п’ять тисяч понять та категорій, що її характеризують.

Проаналізувавши наукові підходи дослідників до визначення влади, кожен з яких має відповідну методологію, ми звертаємо увагу на окремі з них:

- влада як воля і здатність до самоутвердження;
- влада як несвідоме, інстинктивне прагнення, що формується під впливом соціальних умов, пов’язаних із раннім дитинством, освітою, яка культивує страх, прислужливість і покору тощо;
- влада як здатність людини обмежувати альтернативи у поведінці інших людей, як комплекс ідей і соціальних відносин, що ґрунтуються на правомочній загрозі застосування сили;
- влада як породження природи людської раціональності, закладеної в ній нездоланної інерції до домінування, підкорення як оточуючого світу, так і собі подібних.

Як зазначає І. Л. Андреев, влада народжувалася у людському суспільстві як концентроване вираження загальних інтересів, єдиної соціальної волі, відношення цілого (колективу) до своїх часток (індивідів), як відображення об’єктивної потреби соціальної спільноти у збереженні своєї цілісності [2, с. 390]. Зважаючи на це, ми підтримуємо позицію М. О. Теплюка, що найбільш продуктивним, видається уявлення, що пов’язує походження влади з умовами здійснення суспільного виробництва, на якому, як матеріальній основі, ґрунтується життя будь-якого людського суспільства [20, с. 14].

Отже, науковці феномен влади пов’язують з реалізацією об’єктивно необхідної функції упорядкування відносин у суспільстві.

Тому ми розглядаємо владу як багатогранне суспільно політичне і правове поняття, яке може мати такі поняття: 1) відносини між людьми, коли одні керують, а інші підкоряються; а) здатність досягати поставленої мети; б) спроможність соціально-політичної системи забезпечувати виконання прийнятих нею рішень; в) спосіб самоорганізації людської спільноти, заснованої на розподілі функцій управління і виконання; г) можливість і здатність проводити свою волю [8].

До представницьких органів влади, за визначенням, відносять колективні постійно або періодично діючі виборні органи державної влади та органи місцевого самоврядування, наділені правом представляти інтереси своїх виборців. Характерними ознаками представницьких органів є їх виборність у формуванні й колегіальність як форма і метод діяльності

Між науковцями точаться дискусії: Верховна Рада України – вищий представницький чи тільки законодавчий державний орган влади. На думку

провідних науковців у галузі конституційного права (Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України та Ю. С. Шемшученка) парламент - загальнонаціональний представницький орган державної влади, що діє постійно і головним призначенням якого є здійснення законотворчості. До основних функцій парламенту традиційно належать прийняття державного бюджету і контроль за органами виконавчої влади, насамперед уряду. Представницький характер парламенту полягає у тому, що він повністю або частково формується шляхом прямих виборів. Якщо муніципалітети є органами місцевого самоврядування, то парламент - орган державної влади. Верховна рада України - представницький орган не тільки тому, що виборний, а й тому, що діє на принципах колегіальності. Існує багато офіційних власних назв парламентів: “національні збори” (найпоширеніша), “народні збори” (Албанія, Болгарія), “державні збори” (Естонія, Угорщина), “сейм” (Латвія, Литва, Польща), “конгрес” або “національний конгрес” (США та більшість країн Латинської Америки), “меджліс” (деякі країни Азії) тощо. Спільним для їх усіх є те, що вони прямо вказують на одну характерну ознаку кожного парламенту – колегіальність.

Особливий статус має Верховна Рада Автономної Республіки Крим (АРК). Верховна Рада АРК є представницьким органом АРК, який представляє інтереси громадян, спільні інтереси населення, територіальних громад, місцевого самоврядування, АРК у цілому, і здійснює свої повноваження з метою сприяння і забезпечення реалізації їх прав і законних інтересів, а також вирішення питань збалансованого соціально-економічного, культурного та іншого розвитку АРК. Верховна Рада України має безпосередній вплив на Верховну Раду АРК, бо формує нормативно-правове поле, в якому й працює вищий представницький орган Кримської автономії.

Представницькі органи місцевого самоврядування не належать до системи державних органів влади. Конституція України і Закон “Про місцеве самоврядування в Україні” наділяють їх притаманними лише їм повноваженнями, відповідною матеріально-фінансовою базою, необхідною для здійснення радами наданих їм повноважень. Рішення представницьких органів місцевого самоврядування обов’язкові для виконання, як і акти органів державної влади. Враховуючи, що представницька демократія є більш професійною, аніж безпосередня демократія, то саме ради як виборні, а отже, і представницькі органи є органічним елементом системи влади на місцях, а також однією з форм участі громади в управлінні суспільними та державними справами. До основних ознак рад як представницьких органів відносять: 1) це колегіальні органи, до складу яких належать депутати, обрані безпосередньо населенням на підставі виборів; 2) вони здобувають мандат довіри безпосередньо від населення в межах територіальної громади, яка є первинним суб’єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень; 3) їх діяльність поширюється на всю територію проживання громади; 4) згідно із законодавством, вони наділені правом представляти інтереси територіальних громад; 5) приймають рішення від імені громад; 6) є органами загальної компетенції, до відання яких належать всі питання, що

вимагають нормативного регулювання; 7) посідають провідне місце у системі всіх органів місцевого самоврядування; 8) виражають волю всього населення територіальної громади, надаючи їй загальнообов'язкового значення і здійснюючи в такий спосіб місцеву владу; 9) у своїй діяльності сполучають місцеві інтереси з державними.

Отже, представницькі органи місцевого самоврядування (ради) є колегіальними органами загальної компетенції, які складаються з депутатів, обраних безпосередньо населенням відповідної адміністративно-територіальної одиниці, виражають їх волю, приймаючи від її імені рішення, що є загальнообов'язковими.

Саме такий науковий підхід, на нашу думку, реалізований у більшості демократичних країн світу, знайшов своє відображення в українському законодавстві незалежної України.

Статтями 5, 6, 75, 76, 85, 136, 140, 141 Конституція України визначає представницькі органи державної влади та місцевого самоврядування, які утворюють систему представницьких органів влади України:

1) Верховна Рада України, яка є єдиним законодавчим органом держави і складається із 450 народних депутатів України – представників українського народу у Верховній Раді України і уповноважених ним протягом строку депутатських повноважень здійснювати повноваження, передбачені Конституцією України та законами України;

2) Верховна Рада АРК – представницький орган АРК, що складається із 100 депутатів;

3) обласні та районні ради, які не мають чітко встановленої кількості депутатів. Українське законодавство визначає їх як представницькі органи влади, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст;

4) ради територіальних громад – сільські, селищні та міські ради;

5) районні в місті ради. Питання організації управління районами в містах належить до компетенції міських рад;

6) органи самоорганізації населення. Сільські, селищні, міські ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна.

На нашу думку, при визначенні поняття “взаємодія Верховної Ради України з органами місцевого самоврядування” обов'язково слід врахувати організаційний аспект взаємодії як: “сукупності процесів і дій, що відображають змістовну сторону організаційно-управлінських відносин і зв'язків між індивідами й соціальними групами незалежно від сфери і видів їхньої життєдіяльності, а також від рівня соціальної організації суспільства” [25].

С точки зору досягнення кінцевого результату взаємодії між парламентом України з органами місцевого самоврядування обов'язково необхідно, щоб цей результат влаштовував кожну із сторін. Законодавчий орган зобов'язаний гарантувати можливість виконання органами місцевого самоврядування своїх Конституційних прав і повноважень.

Ми вважаємо, що взаємодія Верховної Ради України з органами місцевого самоврядування – це процес, взаємного впливу Верховної Ради України та органів місцевого самоврядування на організаційних засадах державного управління, їхня взаємна зумовленість, взаємопогоджена участь у спільній діяльності у процесі досягнення суспільно необхідних цілей, в результаті чого можуть виникати горизонтальні та вертикальні зв'язки. Кінцевим результатом такої взаємодії має бути управлінське рішення або досягнення поставленої мети співпраці.

Перспективи подальших досліджень у даному напрямі мають стосуватися процесів взаємного впливу зазначених суб'єктів управління. Зокрема потребують удосконалення принципи, форми і методи взаємодії між Верховною Радою України та органами місцевого самоврядування, залишаються невирішеними проблеми делегованих повноважень, зберігає гостроту питання приведення системи органів публічної влади на місцях у відповідність до міжнародних (насамперед європейських) стандартів.

2. Еволюція взаємовідносин представницьких органів влади

Становлення представницьких інститутів в Україні, як і в інших європейських країнах, мають давню та довгу передісторію та подібні між собою. Серед дослідників існують відмінні погляди на періодизацію історичних етапів, критеріїв їх поділу та впливу на становлення демократичних процесів у сучасному українському суспільстві. Проте слід зауважити про вплив радянської доби загалом та окремих її періодів, які суттєво вплинули як на складання і функціонування системи влади і державного управління, так і на становлення та розвиток взаємовідносин представницьких органів державної влади та місцевого самоврядування України.

В умовах демократичних перетворень суспільства та розвитку інструментів, що забезпечують участь громадян в управлінні державою, аналіз практики взаємодії органів публічної влади у радянський період набуває особливої актуальності, бо “неможливо виробити наукову концепцію реформування управлінського процесу та усвідомлення можливого впливу суб'єктів соціального управління на різні сфери суспільного життя без розуміння об'єктивної логіки історичного процесу”. Адже “аналіз і усвідомлення минулого досвіду, – необхідні для побудови майбутнього”. З точки зору теорії державного управління, розуміння чинників, успадкованих від радянської системи, які негативно впливають на стан організації державної виконавчої влади і самоврядування на місцях, дозволить уникнути гальмування процесів реформування органів влади сучасної України.

Ми вважаємо, що така необхідність обумовлюється низкою причин. Перш за все, в незалежній Україні здійснено демонтаж суспільно-державного ладу, управлінських інститутів, успадкованих від УРСР. Триває пошук моделі суспільного розвитку, адекватної реаліям життя. По-друге, становлення

владних інститутів базується значною мірою на використанні елементів старого управлінського механізму та колишньої генерації управлінців. По-третє, в суспільній свідомості залишаються рудименти “радянськості”, подолання яких неможливо без наукового осмислення як позитивних, так і негативних складових суспільно-владних й управлінських відносин радянського періоду.

Радянський період розпочався з проголошення Радянської влади на Україні та утворення УРСР на I з’їзді Всеукраїнського з’їзду Рад 24–25 грудня 1917 р. в Харкові і закінчився прийняттям “Акту проголошення незалежності України” 24 серпня 1991 року.

Юридичне закріплення радянської моделі управління на українських землях, здійснювалося через прийняття Конституцій УРСР 1919, 1929, 1937, 1978 рр., які з невеликими змінами повторювали Конституції РРФСР відповідних періодів. Організація влади УРСР від перших років становлення закріплювала жорстку ієрархічну систему підпорядкованості рад. Згідно з Конституціями УРСР 1919 р. і 1929 р. Верховним органом влади УРСР визначався Всеукраїнський з’їзд рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів, який планово скликався двічі на рік, а за Конституцією УРСР 1929 р. з’їзди скликалися 1 раз на 2 роки.

Система Рад радянського періоду поєднувала в собі одночасно ознаки виконавчої та представницької влади. Радянські науковці визначали Всеукраїнський з’їзд Рад представницьким органом влади УРСР. Представницький характер з’їзду забезпечувався формуванням його шляхом обрання делегатів та періодичністю його скликань. У період між з’їздами рад діяли Всеукраїнський центральний виконавчий комітет (далі – ВУЦВК) і Президія ВУЦВК, які визначалися верховними законодавчими, розпорядчими та виконавчими органами. Робота ВУЦВК відбувалася через сесії не менше ніж 3 рази на рік, а Президія ВУЦВК визначалася Конституцією УРСР 1929 р. постійно діючим вищим органом влади в період між сесіями. Вона мала право законодавчої ініціативи до вищих органів Союзу Радянських Соціалістичних Республік та право припиняти та скасовувати постанови Ради народних комісарів, окремих народних комісаріатів УРСР, Всемолдавського центрального виконавчого комітету та округових виконавчих комітетів.

Органами радянської влади на місцях визначалися: а) ради робітничих, селянських та червоноармійських депутатів; б) районні та округові з’їзди рад та обрані ними виконавчі комітети. З’їзди рад та виконавчі комітети здійснювали контроль над діяльністю нижчих місцевих рад та їх виконавчих комітетів. Постанови місцевих з’їздів рад могли скасовувати або змінити лише вищі з’їзди рад, виконавчі комітети, ВУЦВК, Рада народних комісарів УРСР. Таким чином, взаємовідносини вищих органів влади УРСР з місцевими органами влади характеризувалися ієрархічною підпорядкованістю гілок влади, запереченням принципу розподілу влад, стримувань і противаг.

Конституція УРСР 1929 р. конкретизувала перелік повноважень з’їздів Рад, залишивши тенденцію втрати республікою державного суверенітету, але визнавала право законотворчості і управління за умови підтримки загальносоюзних актів. Відповідно на розвиток взаємовідносин між

представницькими органами влади УРСР значно впливали монополія партійного апарату на владу при формально зазначеній владі Рад та цілковита залежність українських владних структур від союзного центру.

У період 1930 – 1937 рр. відбулася деформація Всеукраїнського з'їзду Рад як Верховного органу влади. В зазначений період широке поширення набули командні методи управління, необґрунтовані репресії, значно посилилася централізація влади, звужувалися компетенції Всеукраїнського з'їзду Рад. З'їзди проходили із порушенням Конституції УРСР 1929 р. Зокрема, був подовжений встановлений ст. 23 дворічний міжз'їздівський період, з порушеннями обиралися члени Центрального виконавчого комітету УРСР.

Протягом 1936 – 1937 рр. були закладені правові основи виникнення та діяльності нового в радянській історії представницького інституту – Верховної Ради. Конституції УРСР 1937 р визначала Верховну Раду УРСР найвищим органом державної влади УРСР, яка обиралася громадянами УРСР по виборчих округах на строк 4 роки за нормами: 1 депутат на 100.000 населення. Ст. 23 Конституції УРСР 1937 р. закріпила за Верховною Радою УРСР основну парламентську функцію законодавчу, визнаючи її єдиним законодавчим органом. Відповідно інші державні органи влади України, з уведенням у дію цієї Конституції, такого права позбавлялися.

Основний Закон Української РСР визначав роботу Верховної Ради УРСР через скликання сесій Президією Верховної Ради УРСР двічі на рік. Але передбачав можливість проведення позачергових сесій, які скликалися Президією Верховної Ради УРСР за її розсудом або на вимогу однієї третини депутатів Верховної Ради. До підзвітних Верховній Раді УРСР органів УРСР належали Президія Верховної Ради УРСР, Ради Народних Комісарів УРСР і Народних Комісаріатів УРСР. На сесіях Верховна Рада УРСР обирала Президію Верховної Ради УРСР в складі: голови Президії Верховної Ради УРСР, двох заступників, секретаря Президії і 15 членів Президії Верховної Ради УРСР. До повноважень Президії належали наступні:

- а) скликає сесії Верховної Ради УРСР;
- б) дає тлумачення законів УРСР, видає укази;
- в) провадить всенародне опитування (референдум);
- г) скасовує постанови і розпорядження Ради Народних Комісарів УРСР, Ради Народних Комісарів Молдавської АРСР, а також постанови і розпорядження обласних Рад депутатів трудящих, в разі їх невідповідності законові;

- д) у період між сесіями Верховної Ради УРСР за поданням голови Ради Народних Комісарів УРСР увільняв від посади і призначав окремих Народних Комісарів УРСР з наступним внесенням на затвердження Верховної Ради УРСР;

- е) надає права громадянства УРСР;
- є) надає почесні звання УРСР і удостоює нагород;
- ж) здійснює право помилування громадян, засуджених судовими органами УРСР

Слід зауважити, що Президія Верховної Ради УРСР була особливим органом управління, не характерним для парламентів західних країн.

Створювався він і функціонував на підставі так званого моноцефального принципу, сутність якого полягає у єдності державної влади зверху донизу – єдиновладді, що випливало з марксистсько-ленінської ідеї повновладдя представницьких органів. Відповідно до цього принципу Президія Верховної Ради УРСР була колегіальним, постійно діючим органом Верховної Ради УРСР, підзвітним їй у своїй діяльності, який здійснював у межах, передбачених Конституцією, функції вищого органу державної влади в період між сесіями.

Президія Верховної Ради УРСР була постійно діючим органом і не припиняла своєї діяльності і під час сесій Верховної Ради УРСР. Після закінчення повноважень Верховної Ради УРСР Президія зберігала свої повноваження аж до утворення новообраною Верховної Ради УРСР нової Президії Верховної Ради УРСР (ст. 36 Конституції УРСР 1937 р.).

Особлива роль Президії Верховної Ради УРСР у системі Вищих органів державної влади полягала у тому, що термін її повноважень не збігався зі строком повноважень Верховної Ради, яка її обирала. Після закінчення повноважень Верховної Ради Президія Верховної Ради призначала нові вибори не пізніше як через два місяці після закінчення її повноважень і скликала першу сесію новообраної Верховної Ради не пізніше, як через місяць (Стаття 37 із змінами, внесеними згідно із Законом Верховної Ради УРСР(1-02) від 28.06.47) після виборів (ст. 35, 37 Конституції УРСР 1937 р.).

До засадничих принципів парламентаризму можна віднести утворення постійних депутатських комісій на строк повноважень та рішення мандатної комісії щодо визнання повноважень обраних депутатів. Так, ст. 33 Конституції УРСР 1937 р. передбачала утворення коли вона визнавала за необхідне, слідчі та ревізійні комісії з різних питань. Крім того, всі установи та службові особи зобов'язані були виконувати вимоги цих комісій і подавати їм необхідні матеріали та документи (ст. 33). Але перелік комісій не був нормативно передбачений, крім мандатної комісії, яка перевіряла повноваження депутатів Верховної Ради УРСР. За поданням мандатної комісії Верховна Рада УРСР вирішувала або визнати повноваження, або скасувати вибори окремих депутатів.

З погляду радянських науковців, зазначена реконструкція вищих органів влади привела до зниження їх ролі в державному управлінні: “значение Верховных Советов и их Президиумов в государственном управлении значительно снизилось по сравнению с той ролью, которую играли в первые годы существования Советской власти съезды Советов”.

У Конституції УРСР 1978 р. здійснення влади покладалося на систему Рад народних депутатів, що становили “політичну основу” УРСР, закріплювався принцип демократичного централізму, на основі якого партійне керівництво мало поєднуватися з творчою активністю мас на місцях. Керівною і спрямовуючою силою суспільства була визначена КПРС, діяльність якої обмежувалася Конституцією. Найвищим органом державної влади в Українській РСР була Верховна Рада. Між сесіями – Президія Верховної Ради,

якій підпорядковувалися Рада Міністрів і місцеві (обласні, міські та районні) Ради народних депутатів.

Становлення сучасної Верховної Ради України відбувалося шляхом еволюції Верховної Ради УРСР, яка в свою чергу успадкувала форми реалізації компетенції, елементи організаційної структури, форми діяльності Всеукраїнського з'їзду Рад (таблиця 1).

Загально відомо, що практична діяльність Рад народних депутатів у радянський період була досить суперечливою. З одного боку в рішеннях декларувалася необхідність зміцнення матеріально-технічної бази, поступового підпорядкування Радам народних депутатів підприємств, установ, організацій, діяльність яких була пов'язана з обслуговуванням населення. Проте все було зосереджено в руках партійних комітетів, які свідомо гальмували процес розширення прав місцевих Рад народних депутатів. Крім того, повноваження місцевих рад визначалися за принципами “матрьошки”, відповідно до якого певна частина повноважень дублювалася радою іншого рівня, керівництва згори вниз, а їх виконавчі органи перебували у так званому “подвійному підпорядкуванні”. Формування місцевих бюджетів в зазначений період розглядалося як складова частина державного. Зазначені приклади демонструють формальність самостійності Рад, а керівники виконавчих комітетів Рад як члени КППС мали обов'язково виконувати рішення партійних комітетів.

Як позитивний чинник для радянського типу народного представництва можна виокремити широке представництво різних соціальних інтересів, підзвітність депутатів перед виборцями, що створювало цікавий механізм постійного зв'язку депутата з електоратом.

Верховна Рада УРСР проголошувалася найвищим органом державної влади в Україні, побудованим за принципом безпосереднього представництва народу. Вона здійснювала верховне керівництво і контроль за діяльністю всіх інших державних органів Української республіки.

Таблиця 1

Характерні ознаки організаційних засад діяльності вищих органів влади України (1917 – по т. ч.)

Ознаки	Всеукраїнський з'їзд рад	Верховна Рада УРСР	Верховна Рада України
Період діяльності	1917 –1937 рр.	1938–1991рр.	1991 – по т.ч.
Функції	законодавча; контрольна; розпорядчо-директивна	законодавча; контрольна; управлінська	законодавча; установча; організаційна; контрольна; представницька
Елементи організаційної структури	Президія з'їзду; Голова президії; рада старійшин; комісії з'їзду;	Голова Верховної Ради УРСР; Заступники (2, 4) Рада Старійшин	Голова Верховної Ради України; Перший і Заступник Голови;

	фракції; мандатна комісія; секретаріат; редакційна комісія; довідково- юридичне бюро; інші служби для вирішення організаційних питань	Верховної Ради УРСР; Президія партійна група Верховної Ради УРСР; слідчі та ревізійні комісії; постійні комісії Верховної Ради УРСР мандатна, бюджетна, законодавчих передбачень.	інститут найстарішого за віком народного депутата; комітети; тимчасові спеціальні комісії; тимчасові слідчі комісії; депутатські групи (фракції); Погоджувальна рада; коаліція депутатських фракцій; представник Президента; апарат
Форма діяльності	Пленарні засідання	Сесії (чергові – двічі на рік та позачергові)	Сесії, пленарні засідання

На розвиток взаємовідносин представницьких органів влади радянського періоду впливало постійне регулювання вищими органами влади УРСР поточної діяльності місцевих органів влади. Президія Верховної Ради УРСР аналізувала роботу постійних комісій рад, виокремлювалися недоліки та пропонувала шляхи їх усунення через рішення та постанови. Практично всі напрямки роботи місцевих органів влади були під контролем Президії Верховної Ради УРСР. Зазначені постанови мали на меті активізувати діяльність місцевих рад та їх постійних комісій. Крім аналізу поточного стану справ в роботі місцевих рад, їх постійних комісій, депутатського корпусу та їх виконавчих органів, у них також зазначалися виявлені недоліки та доручення по їх усуненню, порядок організації та діяльності рад, строки та порядок проведення сесій, тощо. Вимоги щодо усунення виявлених недоліків можливо оцінити як позитивний крок у розвитку взаємовідносин органів влади УРСР радянського періоду. Але безкомпромісність у висновках, тотальний контроль партійних органів гальмував розвиток демократичних засад.

Особливу увагу Президії Верховної Ради УРСР привертало питання поліпшення роботи зі зверненнями громадян. Прикладом контролю за діяльністю місцевих рад по роботі з громадянами можна навести Постанови Президії Верховної Ради УРСР. У них аналізувався розгляд листів, заяв, скарг, пропозицій виборців, зазначалися конкретні заходи та доручення щодо дотримання органами влади законності, викоренення формалізму та бездушності в роботі з виборцями. В наведених Постановах Президії Верховної Ради УРСР відзначається велика кількість заяв до центральних і республіканських органів влади, переважна більшість яких підлягає вирішенню в місцевих органах. Недоліком в діяльності виконкомів виокремлюється й те,

що вони нерідко пересилають скарги тим установам і службовим особам, дії яких оскаржуються [27].

Отже, аналіз конституційно-правових норм, актів, організаційних засад становлення та функціонування органів влади УРСР дозволяє виокремити характерні ознаки радянської моделі управління, які гальмували розвиток взаємовідносин вищих органів влади УРСР з місцевими органами влади та опосередковано впливають на процеси демократичних перетворень у сучасний період. На нашу думку, це:

- ієрархічна підпорядкованість гілок влади;
- заперечення принципу розподілу влад, стримувань противаг;
- монополія партійного апарату на владу при формально зазначеній владі

Рад;

- цілковита залежність владних структур від союзного центру;
- дублювання частини повноважень радою іншого рівня;
- “подвійне підпорядкування” виконавчих органів;

На відміну від радянської моделі управління, чинна Конституція України закріплює поділ державної влади на законодавчу, виконавчу та судову гілки, в ній визнається і гарантується місцеве самоврядування і не передбачає принципу єдності представницьких органів. Тому Верховна Рада України як єдиний орган законодавчої влади в країні не може розглядатися як вищестоящий орган влади щодо інших центральних та місцевих органів влади. Відповідно вплив Верховної Ради України на діяльність центральних органів державної та місцевої влади може здійснюватися виключно через прийняття законів та постанов, які обов’язкові до виконання всіма без винятку суб’єктами публічної влади на території України.

Ради в радянській моделі управління поєднували в собі одночасно форму самоврядування та державного управління, представницької та виконавчої влади. Позитивні зміни в системі влади та державно-управлінській парадигмі сучасного періоду можливі при комплексному підході до усвідомлення необхідності визнання “рудиментів” що залишилась у спадок від радянської моделі та розуміння потреби не позбуватися всього, залишити позитивний досвід.

Таким чином, становлення та розвиток взаємовідносин вищих органів влади УРСР з місцевими органами влади у радянський період відбувалися під впливом провідної ролі комуністичної ідеології, партійного апарату на управлінські рішення органів влади, залежності від союзного центру, постійного регулювання вищими органами влади поточної діяльності місцевих органів влади.

Після проголошення державної незалежності України в 1991 році розпочалося створення нової системи державної влади відповідно до принципів ліберальної демократії. У 1990 – 1994 роках депутати Верховної Ради України обиралися за мажоритарною системою, за якої партійна приналежність депутатів не відігравала суттєвої ролі. Офіційні механізми взаємного впливу законодавчої та виконавчої влади одна на одну були занадто складними, що

призводило до численних конфліктів і унеможливлювало ефективну протидію зловживанням владними повноваженнями.

Конституція 1996 року частково усунула суперечності в організації державної влади, але на тлі політичної і економічної нестабільності перехідного періоду, суперечностей всередині парламенту, недосконалості законодавства, призвели до формування моделі управління де переважний вплив отримав Президент.

Поява і розвиток інституту місцевого самоврядування зумовлені усвідомленням суспільства того, що зміцнення державної влади в центрі не може бути ефективним і корисним для суспільства в цілому без її одночасної децентралізації, функціонування первинних територіальних громад, об'єднаних певними спільними місцевими інтересами. Це також пов'язано з тим, що більшість звернень громадян до влади стосовно забезпечення різноманітних умов життєзабезпечення зосереджуються на місцевому рівні й мають тут вирішуватись. Прагнучи розвинути і зміцнювати демократичну, соціальну, правову державу, Конституція України (ст. 7) закріпила принцип, згідно з яким “в Україні визначається та гарантується місцеве самоврядування”.

Важливими ознаками будь-якого органу місцевого самоврядування є його правова, організаційна та фінансова автономія щодо інших органів місцевого самоврядування, а також державних органів. Суть правової автономії виявляється у наявності в органів місцевого самоврядування власних повноважень, визначених Конституцією і законодавством. Організаційна автономія виражається в тому, що орган місцевого самоврядування має змогу сам визначати власну внутрішню структуру з тим, щоб вона відповідала місцевим потребам і забезпечувала ефективне управління. Фінансова автономія полягає у праві органів місцевого самоврядування на володіння і розпорядження власними коштами, достатніми для здійснення своїх функцій і повноважень.

Хоча місцеве самоврядування, його органи згідно з Конституцією України не входять до механізму державної влади, це не означає його повної автономності від державної влади, державного управління. Місце та роль органів місцевого самоврядування в системі державного управління визначаються структурою їх повноважень, що включають: 1) власні (самоврядні) повноваження, здійснення яких пов'язане з вирішенням питань місцевого значення, наданням громадських послуг населенню; 2) делеговані повноваження (окремі повноваження органів виконавчої влади, надані законом органам місцевого самоврядування), здійснення яких пов'язане з виконанням функцій виконавчої влади на місцях.

3. Нормативно-правова регламентація взаємовідносин представницьких органів влади в Україні

Створення системи національного законодавства, яка відповідає сучасним демократичним стандартам постало важливим завданням після проголошення незалежності України.

Українське законодавство поступово адаптується до міжнародних стандартів. Але відсутність зворотного зв'язку між суб'єктами законодавчого процесу та об'єктами його застосування не дозволяє ефективно використовувати чинне законодавство. Це підтверджується чисельними зверненнями на адресу Верховної Ради України громадян, посадових осіб органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, правоохоронних і судових органів, керівників установ, підприємств організацій.

Різноманітність положень окремих законодавчих актів частково унеможлиблює їх дотримання у повному обсязі, викликає занепокоєння виконавців та потребує розробки та вжиття заходів для приведення чинного законодавства у відповідність принципам законності і верховенства права.

Одним із шляхів вирішення вказаних проблем науковці пропонують проведення постійного моніторингу чинного законодавства, що дозволить крім аналізу застосування законодавства визначити пріоритетні напрями їх розвитку.

Відповідно до статті 6 Основного Закону України державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією межах і відповідно до законів України. Політико-правовий зміст принципу поділу влади полягає у прийнятті законів виключно найвищим органом представницької і законодавчої влади України – Верховною Радою. Виконавча гілка влади, яку очолює Кабінет Міністрів, інші центральні органи виконавчої влади та місцеві державні адміністрації мають сприяти виконанню законів, в межах своєї компетенції проводити нормотворчу та законодавчо-розпорядчу діяльність. Судова гілка влади в правовій державі незалежна і діє самостійно, без втручання представників інших гілок влади.

Законодавча влада в демократичній державі переважно здійснюється загальнодержавним представницьким органом. Як відомо, народна законотворчість – прийняття законів на референдумом – явище, яке трапляється в законодавчій практиці рідко, а в Україні такі референдуми ще не проводилися.

Правовою основою діяльності Верховної Ради України є, перш за все, Конституція України, яка частиною 2 статті 19 визначає, що органи державної влади, їх посадові особи зобов'язані діяти лише у спосіб, що передбачений Конституцією та законами України.

Розділ IV Конституції України визначає засади діяльності Верховної Ради України – єдиного органу законодавчої влади – парламенту. Визнання Верховної Ради України єдиним органом законодавчої влади підкреслює унікальність та роль парламенту у державному механізмі. А. Ф. Мельник виокремлює даний інститут, як єдиний орган у системі державного управління, який через законотворчу діяльність: “здійснює управління різними сферами життєдіяльності людини, суспільства та держави” [12, с. 257].

Регламент Верховної Ради України як основний нормативно-правовий документ встановлює порядок підготовки і проведення сесій Верховної Ради України, її засідань, формування державних органів, визначає законодавчу

процедуру, процедуру розгляду інших питань, віднесених до її повноважень, та порядок здійснення контрольних функцій Верховної Ради та визначає порядок роботи та принципи діяльності Верховної Ради України. Правові засади роботи Верховної Ради України, відповідно до Регламенту встановлюються Конституцією України, Регламентом Верховної Ради України (далі – Регламент) та законами України “Про комітети Верховної Ради України”, “Про статус народного депутата України”, “Про тимчасові слідчі комісії, спеціальну тимчасову слідчу комісію і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України”.

Закон України “Про комітети Верховної Ради України” від 04.04.1995 № 116/95 (у редакції від 30.12.2012) визначає правовий статус комітетів Верховної Ради України, їх функції та організаційні основи діяльності. Цим Законом встановлені наступні принципи діяльності комітетів Верховної Ради України: верховенства права; законності; гласності; їх рівноправності; доцільності; функціональності; плановості; наукової обґрунтованості колегіальності; вільного обговорення і вирішення питань. Комітети Верховної Ради України при здійсненні повноважень взаємодіють з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями, їх посадовими особами, які зобов’язані сприяти комітетам Верховної Ради України у здійсненні покладених на них повноважень, реагувати відповідно до закону на їх звернення та рекомендації.

Закон “Про статус народного депутата України” від 17.11.1992 № 2790-XII (редакція відбудеться 01.01.2014) визначає статус (права, обов’язки і відповідальність) народного депутата України у Верховній Раді України та за її межами, встановлює правові і соціальні гарантії здійснення народним депутатом України своїх депутатських повноважень.

Відповідно до статті 89 Основного Закону Верховна Рада України для проведення розслідування з питань що становлять суспільний інтерес, створює тимчасові слідчі комісії, діяльність яких регулюється відповідним законом. Проте Рішенням Конституційного Суду України № 20-рп/2009 від 10.09.2009 закон “Про тимчасові слідчі комісії, спеціальну тимчасову слідчу комісію і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України” визнано таким, що не відповідає Конституції України. Відповідно у законодавстві утворилася прогалина щодо регулювання даного питання.

Зміцнення державної влади в центрі не може бути ефективним і корисним для суспільства в цілому без її одночасної децентралізації, функціонування первинних територіальних громад, об’єднаних певними спільними місцевими інтересами. Закон “Про місцеве самоврядування в Україні” (ч. 1 ст. 1) наділяє органи місцевого самоврядування правом представляти інтереси територіальної громади та приймати від її імені рішення. Але рішенням Конституційного Суду №6-рп від 26 березня 2002 року встановлено, що місцеве самоврядування та державне управління організаційно відокремлені сфери діяльності: “... органи місцевого самоврядування не є органами державної влади, а місцеве самоврядування слід розглядати як форму здійснення народом влади, яка визнається і гарантується в Україні”.

Проаналізувавши текст Конституції України, ми зазначаємо, що Верховна Рада України відносно органів місцевого самоврядування наділена повноваженнями в сфері законодавства, формування бюджету, контролю за діяльністю цих органів (табл. 2).

А. В. Троян у своєму дослідженні аналізує правові спори, що виникають між парламентом України та органами місцевого самоврядування. Вона зазначає, що регулювання правових проблем, які виникають між цими суб'єктами державного управління, здійснює Конституційний Суд України. З практики розгляду Конституційним Судом України взаємовідносин між органами місцевого самоврядування та Верховною Радою України окреслюється широке коло питань, зокрема:

- встановлення місця і статусу органів місцевого самоврядування у державі та принципів їх взаємовідносин з органами державної влади;
- захист прав та інтересів місцевого самоврядування;
- регулювання порядку призначення позачергових виборів до органів місцевого самоврядування;
- з'ясування можливості сумісності представницького мандата народного депутата з іншим представницьким мандатом;
- визнання факту перевищень Верховною Радою своїх повноважень у сфері місцевого самоврядування;
- визначення компетенції парламенту України й органів місцевого самоврядування у сфері місцевого самоврядування, наприклад, розподілу повноважень між зазначеними органами у сфері адміністративно-територіального устрою тощо.

Таблиця 2

Положення Конституції України, які регулюють повноваження Верховної Ради України відносно органів місцевого самоврядування

№ з/п	Статті Конституції України	Відтворення в Конституції України
1	Стаття 85	“До повноважень Верховної Ради України належить: 29) утворення і ліквідація районів, встановлення і зміна меж районів і міст, віднесення населених пунктів до категорії міст, найменування і перейменування населених пунктів і районів; 30) призначення чергових та позачергових виборів до органів місцевого самоврядування”
2	Стаття 86	“Народний депутат України має право на сесії Верховної Ради України звернутися із запитом до ... органів місцевого самоврядування...і ... Керівники ... органів місцевого самоврядування, ... зобов'язані повідомити народного депутата України про результати розгляду його запиту”
3	Стаття 92	“Виключно законами України визначаються: 15) засади місцевого самоврядування;

		16) статус столиці України; спеціальний статус інших міст; 20) організація і порядок проведення виборів і референдумів”
4	Стаття 95	“Бюджетна система України будується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами”
5	Стаття 142	“Держава бере участь у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування, фінансово підтримує місцеве самоврядування. Витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади, компенсуються державою”
6	Стаття 146	“Інші питання організації місцевого самоврядування, формування, діяльності та відповідальності органів місцевого самоврядування визначаються законом”

Ми погоджуємося стосовно розподілу питань взаємовідносин парламенту України з органами місцевого самоврядування на дві основні групи. До першої групи вона відносить правові позиції, що врегульовують взаємовідносини між Верховною Радою України та органами місцевого самоврядування, таким чином встановлюючи положення щодо діяльності та статусу цих представницьких органів публічної влади в державі. В другій групі розглядаються правові позиції, що врегульовують питання повноважень у сфері місцевого самоврядування між парламентом України та органами місцевого самоврядування.

Відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування місцеві органи влади мають право на об’єднання для виконання завдань, що мають суспільний інтерес (стаття 10). Згідно зі статтею 15 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” органи місцевого самоврядування з метою більш ефективного здійснення своїх повноважень, захисту прав та інтересів територіальних громад можуть об’єднуватися в асоціації та інші форми добровільних об’єднань, які підлягають реєстрації відповідно до законодавства в органах Міністерства юстиції України. Однак тривалий час питання утворення та діяльності асоціацій органів місцевого самоврядування, взаємовідносин між асоціаціями і органами державної влади на законодавчому рівні не було врегульовано, що не сприяло належній та ефективній реалізації прав органів місцевого самоврядування. Лише у квітні 2009 року Верховна Рада України прийняла Закон України “Про асоціації органів місцевого самоврядування”, який визначив правові засади організації і діяльності асоціацій органів місцевого самоврядування та їх добровільних об’єднань, їх взаємовідносин з органами державної влади та органами місцевого самоврядування. При цьому роль Комітету у напрацюванні нормативного матеріалу була визначальною, оскільки поданий проект містив численні недоліки і не віддзеркалював істинних потреб місцевого самоврядування. Остаточний текст Закону став результатом майже трьох десятків засідань робочої групи Комітету, численних доопрацювань і узгоджень, в тому числі з представниками асоціацій органів місцевого самоврядування та фахівцями Головного юридичного управління Апарату Верховної Ради України.

Взагалі понад 413 законодавчих актів України визначають повноваження, завдання, функції органів місцевого самоврядування та їх взаємодію з іншими органами державної влади. Але безпосередньо принципи, сутнісні аспекти, функції, форми та методи відносин Верховної Ради України з органами місцевого самоврядування не визначені в Конституції та законах України.

Отже, Конституція та нормативно-правові акти наділяють кожен із представницьких органів влади ступенем відповідальності та повноваженнями. Проаналізувавши нормативно-правові основи діяльності Верховної Ради України та органів місцевого самоврядування нами було зроблено висновок, що Верховна Рада України конституційно закріплює основи місцевого самоврядування в Україні, законодавчо регламентує функціонування органів місцевого самоврядування та опосередковано впливає на їх діяльність шляхом вирішення питань місцевого значення: визначення меж міст, розподіл коштів у Державному бюджеті, встановлення статусу територій тощо. Регулювання правових спорів, що виникають між парламентом України та представницькими органами місцевого самоврядування, здійснює Конституційний Суд України.

Загальновизнано низьку якість законодавчого процесу в Україні. Головним чинником який негативно впливає на стан вітчизняної законотворчості науковці та практики відносять: відсутність управління законодавчим процесом.

Звертає на себе увагу, що найбільшу кількість законопроектів, понад 70%, становлять проекти законів про внесення змін до чинних законів. Це може свідчити або про намагання удосконалити закон та вибудувати національну систему правового забезпечення ефективної роботи певної галузі в інтересах всього суспільства, або про бажання лобістським шляхом одержати зиск в інтересах вузьких підприємницьких кіл.

Ми вважаємо, що певною мірою це пояснюється проявом у Верховній Раді України тенденцій політизації парламенту на шкоду його професіоналізації. Зазначений процес почав виявляти себе після 1992 року, коли поступово звужувалися функції Президії Верховної Ради України. З одного боку це було логічним і позитивним, з іншого – вело до негативних наслідків. Наприклад, членами Президії Верховної Ради України, що виконували в ті часи роль Погоджувальної ради, були голови комітетів парламенту із правом вирішального голосу, а присутні під час засідань голови фракцій – лише з правом дорадчого. У той період при вирішенні питання щодо Голови комітету Верховна Рада України розглядала декілька претендентів на цю посаду, які виступали зі своїм баченням організації роботи комітету, шляхів вирішення проблем, що стосувалися предмету його віддання. В результаті такого “конкурсу” комітет очолювали, як правило, найбільш фахово підготовлені народні депутати, що дозволяло більш кваліфіковане обговорення законопроектів. На сьогодні ми маємо ситуацію, коли проявом вирішального голосу у парламенті наділені голови фракцій на відміну від голів комітетів. Здійснюється квотний принцип не лише при визначенні складу комітету, але й

при висунені кандидатури на посаду голови комітету, що дуже часто суперечить вимогам професійного підходу.

Разом з тим необхідно в законодавстві закріпити зв'язки в системі представницької влади в різних сферах соціальної практики, встановити процедуру погодження позицій органів влади, вирішення розбіжностей, які вже мають місце в дійсності.

Деталізація правового регулювання взаємовідносин представницьких органів влади повинна привести до максимального врахування позиції органів місцевого самоврядування Верховною Радою України та органами державного управління.

Мета правового регулювання взаємовідносин представницьких органів влади – підвищення результативності скоординованих дій всіх ланок публічної влади в реалізації свої повноважень.

На нашу думку, нормативно-правова база щодо взаємодії Верховної Ради України та органів місцевого самоврядування, потребує вдосконалення. Особливо це стосується законодавства в бюджетній сфері, ресурсному забезпеченні територіальних громад, розподілу компетенцій між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, запровадження заходів децентралізації влади і деконцентрації фінансових ресурсів. Законодавча регламентація відносин парламенту України з органами місцевого самоврядування дозволить оптимізувати функціонування системи державного управління.

Ми вважаємо, що обов'язковою передумовою ефективного формування державної політики в демократичному суспільстві є взаємодія між суб'єктами формування з суб'єктами реалізації державної політики на всіх рівнях: національному, регіональному, місцевому. Належне виконання зазначеними суб'єктами своїх повноважень можливе лише за умови наявності законодавства, що не суперечить Конституції, законам, нормативно-правовим актам, відповідає інтересам територіальної громади. Беззаперечним є той факт, що питання місцевого значення невід'ємно пов'язані з державною політикою. Результативність взаємодії представницьких органів влади проявляється як в процесі виконання бюджету, так і реалізації державних програм на місцевому рівні. Така взаємодія в значній мірі визначає правове регулювання здійснення місцевої політики – вирішення економічних, політичних і соціальних проблем розвитку громади.

Забезпечення результативних взаємовідносин представницьких органів влади потребує належного законодавчого забезпечення. Беззаперечним є те, що Верховна Рада України як єдиний орган законодавчої влади в Україні має зіграти ключову роль у вирішенні цього завдання.

Таким чином, слід наголосити про важливість питання законодавчої регламентації взаємодії Верховної Ради України з органами місцевого самоврядування та його актуальності в умовах модернізації державного управління, як такого, що впливає на результативність діяльності представницьких органів влади.

4. Забезпечення результативних взаємовідносин представницьких органів влади у контексті розвитку громадянського суспільства

Повноваження Верховної Ради України відносно органів місцевого самоврядування закріплені конституційно в статті 85 і включають наступні напрями:

1) утворення і ліквідація районів, встановлення і зміна меж районів і міст, віднесення населених пунктів до категорії міст, найменування і перейменування населених пунктів і районів;

2) призначення чергових та позачергових виборів до органів місцевого самоврядування;

3) звернення із запитом народного депутата України на сесії Верховної Ради України до органів місцевого самоврядування і керівники органів місцевого самоврядування, зобов'язані повідомити народного депутата України про результати розгляду його запиту;

4) визначення виключно законами України засад місцевого самоврядування, статусу столиці України, спеціального статусу інших міст;

5) організація і порядок проведення виборів і референдумів;

6) формування бюджетної системи України на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами. Держава бере участь у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування, фінансово підтримує місцеве самоврядування. Витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади, компенсуються державою;

7) визначення законом інших питань організації місцевого самоврядування, формування, діяльності та відповідальності органів місцевого самоврядування.

Ці напрями співвідносяться з інтересами органів місцевого самоврядування і передбачають різні форми та методи взаємовідносин на основі горизонтальних, вертикальних і діагональних зв'язків.

На нашу думку, основними суб'єктами взаємовідносин представницьких органів влади виступають: народні депутати України, комітети Верховної Ради України, управління по зв'язках з місцевими органами влади і органами місцевого самоврядування Апарату Верховної Ради України, Консультативна рада з питань місцевого самоврядування, асоціації органів місцевого самоврядування, органи місцевого самоврядування.

Головним комітетом що забезпечує постійний зв'язок Верховної Ради України з органами місцевого самоврядування є комітет з питань державного будівництва та місцевого самоврядування (далі Комітет). До предметів відання Комітету у VII скликанні Верховної Ради України належать:

- адміністративно-територіальний устрій України;
- спеціальний статус міст Києва та Севастополя;

– організація та діяльність органів виконавчої влади (за винятком органів виконавчої влади, питання організації та діяльності яких віднесені до предметів відання інших комітетів);

– законодавче забезпечення діяльності Президента України, Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади;

– засади місцевого самоврядування та органів самоорганізації населення;

– засади організації надання адміністративних послуг;

– державна служба та служба в органах місцевого самоврядування;

– вибори, референдуми та інші форми безпосереднього волевиявлення громадян;

– статус та діяльність політичних партій, громадських об'єднань (крім тих, питання діяльності яких віднесені до предметів відання інших комітетів);

– державні символи України;

– державні нагороди України.

Керуючись наданим комітетам статтями 35, 37 Закону України “Про комітети Верховної Ради України” правами на створення у своєму складі підкомітетів, обрання їх голів та визначення предметів відання, Комітет у VII скликанні Верховної Ради України створив у своєму складі 5 підкомітетів, а саме:

– підкомітет з питань державного будівництва (голова – В. Гладій);

– підкомітет з питань органів виконавчої влади (голова – О. Буховець);

– підкомітет з питань місцевого самоврядування (голова – Є. Карташов);

– підкомітет з питань місцевих бюджетів та комунальної власності (голова – О. Дудка);

– підкомітет з питань виборчого законодавства та об'єднання громадян (голова – В. Бондаренко).

Відповідно до Закону України “Про комітети Верховної Ради України”, Регламенту Верховної Ради України, рішень Комітету та доручень Голови Комітету підкомітети забезпечують основні напрямки діяльності Комітету, попередньо вивчають, розглядають і готують до розгляду на засіданнях Комітету проекти законів і постанов, пропозиції і зауваження до них, готують проекти актів Комітету, забезпечують виконання рішень Комітету та доручень керівництва Комітету, здійснюють аналіз практики застосування законів, інших актів Верховної Ради України з питань, віднесених до предметів їх відання тощо.

Основною організаційною формою роботи Комітету є його засідання.

За даними оприлюдненими на сайті Комітету [27] Комітет традиційно вважається одним із найбільш завантажених комітетів парламенту, практично постійно перебуваючи у трійці “лідерів”. Діяльність Комітету з питань державного будівництва та місцевого самоврядування є найбільш всеохоплюючою у Верховній Раді України за тематичною спрямованістю, оскільки пов'язана практично з усіма галузями законодавства, де діють близько тисячі законів, кілька тисяч підзаконних актів Президента України, Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади та десятки тисяч локальних нормативних документів.

Комітетом постійно активно обговорюються актуальні питання забезпечення подальшого розвитку місцевого самоврядування в Україні на засадах децентралізації та деконцентрації владних повноважень, широкого застосування принципу субсидіарності, кращих світових практик. У Комітеті вже стало доброю традицією залучати експертів всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування до складу робочих груп Комітету з підготовки на розгляд парламенту проектів законодавчих актів, включення представників асоціацій до складу робочих груп щодо розв'язання та вивчення тих чи інших конфліктних ситуацій, які склалися в регіонах України. Представники асоціацій завжди були й залишаються бажаними учасниками засідань Комітету, підкомітетів Комітету, круглих столів та конференцій.

Комітетом неодноразово виносилися на широке обговорення суспільно важливі звернення чи інформація, які надходили на його адресу від органів місцевого самоврядування та їх асоціацій. Зокрема, зверталася увага на звернення Харківської міської ради щодо повернення органам місцевого самоврядування повноважень у сфері містобудування, інформацію, яка надходила з регіонів України стосовно показників оплати праці виконавчих апаратів обласних та районних рад в порівнянні з апаратами місцевих державних адміністрацій, звернення Асоціації міст України щодо створення консультативно-дорадчого органу при Голові Верховної Ради України, звернення щодо невідкладних заходів по відновленню законності та реалізації конституційних повноважень Автономної Республіки Крим та багато інших.

Комітет, здійснюючи аналіз практики застосування державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами законів України, постійно надсилає до них звернення щодо необхідності врахування висновків та пропозицій всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування під час підготовки проектів законів України, інших нормативно-правових актів з питань, що стосуються місцевого та регіонального розвитку. Активно відгукується на цей процес лише Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. Комітет завжди прислухається і підтримує експертні висновки всеукраїнських асоціацій. Так, про спільну думку можна констатувати при формуванні пропозицій Комітету до проекту Закону про Державний земельний кадастр, проектів Закону про Державний бюджет України на відповідний рік, змін до Бюджетного кодексу України, базового Закону системи місцевого самоврядування. Фактично завжди точка зору Комітету виявляється співзвучною з позицією асоціацій. Спільну думку мали асоціації та Комітет по законопроекту щодо проведення робіт із землеустрою, пов'язаних із встановленням і зміною меж адміністративно-територіальних одиниць (реєстр. №10042), яким пропонувалось змінити повноваження Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних та районних рад з питань встановлення та зміни меж сіл, селищ, порядок погодження відповідних проектів землеустрою між відповідними органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади.

Крім цього, при розгляді проектів законів щодо розмежування земель державної та комунальної власності, про службу в органах місцевого самоврядування, про технічну інвентаризацію об'єктів нерухомого майна, про об'єднання територіальних громад, про адміністративні послуги, про місцевий референдум, про місцеві ініціативи Комітет також поділяв точку зору провідних асоціацій органів місцевого самоврядування і займав позицію захисту і відстоювання інтересів місцевого самоврядування, необхідності максимального врахування пропозицій і зауважень асоціацій.

Організаційне, правове, наукове, документальне, інформаційне, експертно-аналітичне, матеріально-технічне та фінансове забезпечення діяльності Верховної Ради, її органів, народних депутатів, депутатських фракцій (депутатських груп) у Верховній Раді здійснює Апарат Верховної Ради. Апарат Верховної Ради діє на основі Положення про Апарат Верховної Ради, яке затверджується постановою Верховної Ради. Положення про структурний підрозділ Апарату Верховної Ради затверджується Головою Верховної Ради України.

Одним із управлінь в Апараті Верховної Ради України, що найтісніше співпрацює з органами місцевого самоврядування є Управління по зв'язках з місцевими органами влади і органами місцевого самоврядування Апарату Верховної Ради України (далі Управління). Зазначене управління є структурним підрозділом Апарату Верховної Ради України і підпорядковується Керівнику Апарату Верховної Ради України. Основними завданнями Управління є участь у здійсненні безпосереднього зв'язку Верховної Ради України з територіальними громадами, місцевими органами влади та органами місцевого самоврядування, облік даних про їх кількість і склад, подання їм методичної допомоги, виконання функцій методичного і консультативного характеру з питань місцевого самоврядування, аналіз соціально - економічної та суспільно - політичної ситуації в регіонах.

Управління на виконання основних завдань з питань законопроектної роботи працює у наступних напрямках:

- за дорученням комітетів Верховної Ради України або з власної ініціативи проводить роботу по підготовці проектів нормативно-правових актів з питань, які регулюють діяльність територіальних громад, органів та посадових осіб місцевого самоврядування, а також місцевих органів виконавчої влади;

- організовує обговорення на місцях законопроектів, які безпосередньо регулюють діяльність органів та посадових осіб місцевого самоврядування, узагальнює та систематизує пропозиції і зауваження, які надійшли до них. інформує з цих питань відповідні комітети Верховної Ради України;

- готує проекти рекомендацій щодо застосування положень законів, які регулюють діяльність органів та посадових осіб місцевого самоврядування;

- здійснює підготовку проектів висновків щодо запитів та звернень народних депутатів України з питань практики державного будівництва, функціонування місцевих органів виконавчої влади та органів місцевої о самоврядування;

– готує проекти нормативно-правових актів з питань призначення чергових і позачергових виборів до місцевих рад, сільських, селищних, міських голів, адміністративно-територіального устрою України відповідно до повноважень Верховної Ради України;

– аналізує рішення і документи Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, Київської і Севастопольської міських рад з питань адміністративно-територіального устрою та готує відповідні подання для опублікування у “Відомостях Верховної Ради України”.

Консультативна рада з питань місцевого самоврядування (далі – Консультативна рада) є постійно діючим консультативно-дорадчим колегіальним органом при Голові Верховної Ради України. У своїй діяльності Консультативна рада керується Конституцією та законами України, постановами Верховної Ради України, розпорядженнями Голови Верховної Ради України та Положенням “Про Консультативну раду з питань місцевого самоврядування”.

До складу Консультативної ради входять: Голова Верховної Ради України; голова Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування; голова Комітету Верховної Ради України з питань будівництва, містобудування і житлово-комунального господарства та регіональної політики; голова Комітету Верховної Ради України з питань бюджету; Голова Верховної Ради Автономної Республіки Крим; голови обласних рад; Київський міський голова; голова Севастопольської міської ради; міські голови міст з чисельністю жителів понад 1 мільйон; керівники зареєстрованих в установленому порядку всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування; Керівник Апарату Верховної Ради України та його заступники (з питань взаємодії з місцевими органами влади і органами місцевого самоврядування та з юридичних питань) Консультативну раду очолює Голова Верховної Ради України. Заступники голови Консультативної ради обираються із числа членів ради – голів обласних рад. Члени Консультативної ради беруть участь у її роботі на громадських засадах.

Основними завданнями Консультативної ради є:

– аналіз державної політики щодо місцевого самоврядування, обговорення актуальних питань розвитку місцевого самоврядування в Україні;

– пошук оптимальних шляхів подальшого розвитку місцевого самоврядування, спрямованих на гармонійне поєднання централізації і децентралізації у здійсненні публічної влади з метою збалансованого соціально-економічного розвитку регіонів та територіальних громад;

– вироблення узгоджених пропозицій щодо вдосконалення законодавства України з питань місцевого самоврядування для забезпечення гарантій та інтересів місцевого самоврядування;

– сприяння діяльності органів місцевого самоврядування та їх асоціацій з метою більш ефективного здійснення ними своїх повноважень.

На виконання основних завдань, визначених Положенням “Про Консультативну раду з питань місцевого самоврядування”, Консультативна рада:

– розглядає актуальні питання розвитку місцевого самоврядування, здійснює постійний моніторинг та прогнозування у зазначеній сфері;

– пропонує перелік пріоритетних законопроектів та ініціює розробку проектів законів, постанов, інших актів Верховної Ради України з актуальних питань місцевого самоврядування, забезпечує проведення їх фахової експертизи;

– бере участь в обговоренні проектів законів, державних програм, інших актів законодавства, що стосуються інтересів місцевого самоврядування;

– сприяє конструктивній взаємодії органів місцевого самоврядування з місцевими органами виконавчої влади, в тому числі і в частині виконання власних і делегованих повноважень, а також взаємодії між асоціаціями органів місцевого самоврядування;

– сприяє запровадженню стандартів Європейської хартії місцевого самоврядування у територіальних громадах сіл, селищ, міст, районах у містах, районах, областях та їх представницьких органах, вивчає та поширює вітчизняний та світовий досвід функціонування місцевого самоврядування;

– взаємодіє з парламентськими комітетами, депутатськими фракціями у Верховній Раді України та місцевих радах, місцевими радами, асоціаціями та іншими добровільними об'єднаннями органів місцевого самоврядування, науковими установами та громадськими організаціями;

– бере участь у підготовці й проведенні слухань у Верховній Раді України та її комітетах з питань місцевого самоврядування;

– сприяє створенню належних умов для діяльності народних депутатів України у виборчих округах, депутатів та посадових осіб місцевих рад;

– розглядає ініціативи органів місцевого самоврядування та їх асоціацій, інших форм добровільних об'єднань, готує щодо них висновки та пропозиції;

– узагальнює й поширює досвід роботи місцевих рад, їх виконавчих органів, депутатів і посадових осіб органів місцевого самоврядування;

– здійснює інші заходи відповідно до покладених на неї завдань.

Організаційною формою роботи Консультативної ради є засідання, які проводяться за необхідності, але не рідше одного разу у квартал.

Враховуючи вище зазначене, ми вважаємо, що партнерство парламенту України та органів місцевого самоврядування можна розглядати як один із соціальних механізмів пом'якшення наслідків конфліктних ситуацій, вирішення соціальних проблем на умовах консенсусу, збереження громадської злагоди в суспільстві.

Зазначене партнерство має базуватися на певних принципах, що визначають не лише характер взаємодії у форматі “парламент – органи місцевого самоврядування”, а й рівень готовності всіх суб'єктів публічного управління до конкретного взаємовигідного партнерства. Такими принципами можуть бути:

– усвідомлення відповідальності сторін за результати співпраці;

– відкритість, терпимість, взаємоповага, толерантність сторін у відносинах;

– вільний обмін необхідною інформацією;

- взаємoinформування про найважливіші заплановані акції, регулярні консультації;
- запобігання одностороннього, тенденційного висвітлення спільних проблем через засоби масової інформації;
- планування спільної діяльності;
- вироблення спільних цілей співпраці;
- систематичність співпраці;
- проведення відкритих дискусій з метою встановлення партнерських взаємовідносин;
- прийняття взаємовигідних управлінських рішень.

Дотримання зазначених принципів всіма суб'єктами взаємовідносин дозволить постійно удосконалювати управлінську співпрацю між ними, уникнути монополізації влади, а органам місцевого самоврядування стати посередником між державою та територіальною громадою.

Враховуючи представницьку природу як парламенту України, так і органів місцевого самоврядування, такі форми політичної взаємодії як консенсус, контроль, погодження, ізоляція, нейтралізація, конфлікт, конфронтація, співробітництво, боротьба, панування, правління та ін. необхідно враховувати при забезпеченні результативних взаємовідносин представницьких органів влади.

Список використаних джерел

1. Аверьянов А. Н. Системное познание мира: Методологические проблемы. – М.: Политиздат, 1985. – С. 86.
2. Андреев И. Л. Происхождение человека и общества / Андреев И. Л. – М.: Мысль, 1988. – 415 с.
3. Бандурка О. М. Основи управління в органах внутрішніх справ України: теорія, досвід, шляхи удосконалення. – Х.: "Основа", 1996. – С. 13.
4. Борденюк В. І. Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії: моногр. / В.І. Борденюк. – К.: Парлам. вид-во, 2007. – С. 64.
5. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / Уклад. і голов. ред. В.Т.Бусел. – К.; Ірпінь: ВТФ "Перун", 2005. – С. 125.
6. Державне управління та державна служба: Словник-довідник / Уклад. О.Ю.Оболенський. – К.: КНЕУ, 2005. – С. 29.
7. Діденко Н. Г. Взаємодія управління, влади і держави як предмет філософського аналізу: Дис... канд. філос. наук: 09.00.03 / Донецька держ. академія управління. – Донецьк, 2002. – 163 с.
8. Енциклопедія державного управління : У 8 т. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 1. – С. 90.
9. Козаков В. М. Взаємодія як організаційний принцип та ціннісний критерій державного управління // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. – 2006. – № 3. – С.180.
10. Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
11. Малиновський В. Я. Державне управління: Навчальний посібник. – Луцьк: Ред.-вид. відд. "Вежа " Вол. держ. ун-ту ім. Лесі Українки, 2000. – С. 28–29.
12. Мельник А. Ф. Державне управління : підручник / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський А. Ю. Васіна. – К. : Знання, 2009. – С. 25.
13. Моніторинг законодавства України: аналіз, проблеми, перспективи: Монографія / За заг. ред. Нижник Н.Р. – Чернівці: Технодрук, 2010. – 304 с.
14. Петроє О. М., Супрун Н. А. Соціальне партнерство // Енциклопедія державного управління : У 8 т. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 2. – С. 568 – 570

15. Письменний І. В. Взаємодія управлінська // Енциклопедичний словник з державного управління – К. : НАДУ, 2010. – С. 82.
16. Письменний І. В. Взаємодія управлінська // Енциклопедія державного управління : У 8 т. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 2. – С. 99 – 100.
17. Політологічний словник : Навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / За ред. М. Ф. Головатого та О. В. Антонюка. – К.: МАУП, 2005. – С. 683-684.
18. Про комітети Верховної Ради України: Закон України від 04.04.1995 № 116/95 (у редакції від 30.12.2012) // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/116/95-%D0%B2%D1%80>.
19. Спиркин А. Г. Взаимодействие // БСЭ. – 3 изд. – М., 1971. – Т.5. – С. 7.
20. Теплюк М. О. Конституційно-правові проблеми організації публічної влади в Україні. – Рукопис. Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.02 – конституційне право. – Інститут держави і права імені В. М. Корецького НАН України, Київ, 2008. – 208 с.
21. Тимцуник В. І. Реформування системи влади та державного управління в Україні (1953-1964 рр.): Монографія. – К.: Вид-во НАДУ, 2003. – 400 с.
22. Троян А. В. Взаємовідносини Верховної Ради України та органів місцевого самоврядування в контексті правових позицій Конституційного суду України / А.В. Троян // Науковий вісник Академії муніципального управління, серія “Право”: Збірник наукових праць, – 2010. – Вип. – 1 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nvamu_pr/2010_1/11.pdf.
23. Троян А. В. Взаємовідносини Верховної Ради України та органів місцевого самоврядування в контексті правових позицій Конституційного суду України / А. В. Троян // Науковий вісник Академії муніципального управління, серія “Право”: Збірник наукових праць, – 2010. – Вип. – 1 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nvamu_pr/2010_1/11.pdf
24. Троян А. В. До питання про зміст категорії “Взаємодія між Верховною Радою України та представницькими органами місцевого самоврядування” / А. В. Троян // Ефективність державного управління: Збірник наукових праць. – 2010. – Вип. – 25. – С. 343.
25. Туленков М. В. Організаційна взаємодія // Енциклопедія державного управління : У 8 т. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 2. – С. 426 – 427.

26. Український Радянський Енциклопедичний Словник: В 3-х т. / Редкол.: ... А. В. Кудрицький (відп. ред) та ін. – 2-ге вид. – К. : Голов. ред. УРЕ, 1986 – Т.1. – С. 282.
27. Черкас О. Г. Становлення та розвиток взаємовідносин вищих і місцевих органів влади України: радянський період / О. Г. Черкас // Теорія та практика державного управління : зб. наук. праць. – Харків, 2013. – Вип. 1 (40). – С. 427–434.
28. <http://komsamovr.rada.gov.ua/komdbud/control/uk/index>

Навчальне видання

Черкас Оксана Григорівна

**ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕЗУЛЬТАТИВНИХ ВЗАЄМОВІДНОСИН
ПРЕДСТАВНИЦЬКИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ**

Навчально-методичні матеріали

Відповідальний за випуск *В. А. Дон*
Технічний редактор *Ю. О. Куценко*

Підп. до друку 05.11.2013.
Формат 60 x 84/16. Обл.-вид. арк. 2,19. Ум.-друк. арк. 2,09.

Видавець Національна академія державного управління
при Президентові України
03057, Київ-57, вул. Ежена Потье, 20, тел. 456-67-93.
E-mail: vydav@academy.kiev.ua

Свідоцтво серії ДК № 1561 від 06.11.2003.