

**ВІДКРИТИЙ МІЖНАРОДНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
РОЗВИТКУ ЛЮДИНИ «УКРАЇНА»**

На правах рукопису

СИДОР МАРКІЯН ЯРОСЛАВОВИЧ

УДК 352.075:351.74:[342.922:347.132.144]

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ВЗАЄМОДІЇ
МІСЦЕВИХ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ ТА ОРГАНІВ
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

Спеціальність 12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право

**Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата
юридичних наук**

Науковий керівник

Заросило Володимир Олексійович,
доктор юридичних наук, професор

**КИЇВ - 2015
ЗМІСТ**

<u>ВСТУП</u>	5
<u>РОЗДІЛ I. ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНІ ТА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ОСНОВИ ВЗАЄМОДІЇ МІСЦЕВИХ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ</u>	15
<u>1.1 Еволюція правового регулювання взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування</u>	15
<u>1.2 Поняття, зміст і види взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування</u>	36

<u>1.3</u> <u>Адміністративно-правові принципи взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування.....</u>	56
<u>1.4</u> <u>Адміністративно-правовий статус місцевих державних адміністрацій. Розмежування повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування.....</u>	66
<u>ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ I.....</u>	90
<u>РОЗДІЛ II. ОСНОВНІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ФОРМИ ВЗАЄМОДІЇ МІСЦЕВИХ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....</u>	96
<u>2.1</u> <u>Адміністративно-правові форми координації діяльності органів місцевого управління та самоврядування організаційного характеру та їх зміст.....</u>	96
<u>2.2.</u> <u>Договірна адміністративно-правова форма взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування.....</u>	108
<u>2.3.</u> <u>Реординаційні адміністративно-правові форми взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування</u>	133
<u>ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ II.....</u>	139
<u>РОЗДІЛ III. ЗАКОНОДАВЧЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДЕЛЕГУВАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ ЯК АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ФОРМИ СУБОРДИНАЦІЙНОЇ ВЗАЄМОДІЇ МІСЦЕВИХ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....</u>	144
<u>3.1.</u> <u>Поняття, юридичні ознаки та особливості делегування повноважень як адміністративно-правової форми субординаційної взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування.....</u>	144
<u>3.2.</u> <u>Правове регулювання гарантій взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування при реалізації делегованих повноважень.....</u>	161
<u>3.3.</u> <u>Контроль за здійсненням делегованих повноважень як важлива складова адміністративно-правового механізму взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування</u>	170
<u>ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ III.....</u>	180

<u>ВИСНОВКИ</u>	184
<u>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ</u>	187
<u>ДОДАТКИ</u>	216
<u>ДОДАТОК А. Проект Постанови Кабінету Міністрів України щодо засад та принципів взаємодії органів місцевої державної адміністрації та місцевого самоврядування</u>	217
<u>ДОДАТОК Б. Проект зміни до статті 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»</u>	220
<u>ДОДАТОК В. Про розрізнення понять питання місцевого значення, питання місцевого життя, місцевий інтерес</u>	221
<u>ДОДАТОК Г. Пропозиції щодо доповнення статті 35 Закону України «Про місцеві державні адміністрації»</u>	222
<u>ДОДАТОК Д. Про визначення «делегованих повноважень» та доповнення до Закону України «Про місцеві державні адміністрації»</u>	223

ВСТУП

Актуальність теми. Сучасний етап розвитку Української держави характеризується поглибленням адміністративної реформи, наповненням її новим якісним змістом відповідно до принципів європейського державного управління та урядування. 1 квітня 2014 р. розпорядженням Кабінету Міністрів України схвалено Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (далі – Концепція), якою визначено основні орієнтири у співвідношенні державного управління й місцевого самоврядування в Україні. В основу їх взаємовідносин закладено такі базові адміністративно-правові принципи, як субсидіарність, децентралізація влади, доступність публічних послуг, партнерство між державою та місцевим самоврядуванням, підконтрольність органів місцевого самоврядування органам виконавчої влади у питаннях дотримання Конституції та законів України тощо. Ці принципи є ключем і засобом для проведення структурних і секторальних реформ в Україні, але водночас зміщують акценти у взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування.

Концепція приділяє значну увагу питанням оптимального розподілу повноважень між органами виконавчої влади, зокрема місцевими державними адміністраціями, та органами місцевого самоврядування на засадах децентралізації влади. Натомість, у ній не набули належного розвитку питання їх взаємодії, що мають засадниче значення для ефективності здійснення публічної влади на місцевому рівні. Адже розподіл повноважень між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування є лише необхідною умовою взаємодії цих органів.

Необхідність взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування має конституційну основу, зокрема на місцеві державні адміністрації покладено обов'язок забезпечувати таку взаємодію.

Взаємодія місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування набуває насамперед адміністративно-правових форм. Проте важливого значення, особливо у реформаційний період, з метою пришвидшення завершення і адміністративної реформи набувають неправові форми взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, що також вписується у загальний адміністративно-правовий механізм взаємодії органів місцевої публічної влади. Актуальним є удосконалення комунікативних і консультаційних механізмів і процедур у процесі взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування.

Науково-теоретичним підґрунтям дисертації є роботи українських і зарубіжних науковців, представників галузевих юридичних наук, зокрема конституційного та адміністративного права: В. Б. Авер'янова, О. Ф.

Андрійка, Н. О. Армаш, М. О. Баймуратова, М. І. Байтіна, Г. В. Барабашева,

А. А. Безуглова, Ю. П. Битяка, П. П. Білик, О. М. Бориславської, І. П. Бутка, В. О. Величко, М. П. Воронова, Р. К. Давидова, В. М. Кампо, М. І. Козюбри, В. В. Копейчикова, М. І. Корнієнка, Б. А. Кормича, В. В. Кравченка, В. Ф. Кузнєцової, Є. В. Курінного, П. М. Любченка, В. Ф. Мелащенко, О. І. Миколенка, А. О. Монаєнка, В. Ф. Опришка, М. П. Орзіха, С. В. Петкова, В. Ф. Погорілка, М. І. Пухтинського, О. П. Рябченко, А. О. Селіванова, Т. С. Смирнова, Є. А. Тихонової, А. Ф. Ткачука, О. Ф. Фрицького, Л. П. Юзькова та ін.

Дослідженню взаємодії місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування присвячені також дисертації А. Р. Крусян, Ю. З. Торохтія, І. І. Литвина та інших науковців. Проте нові суспільно-політичні реалії в Україні, та, головне, закріплення у законодавстві України концептуальних засад реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні вимагають подальших наукових досліджень адміністративно-правових засад взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. В умовах перманентності виборів, люстраційних процесів тощо взаємодія місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування здатна забезпечити ефективність і стабільність публічної влади на місцевому рівні, вирішення питань місцевого значення та гарантувати загальнонаціональні інтереси.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.

Обраний дисертантом напрям наукового дослідження належить до пріоритетних у галузі науки адміністративного права. Тема дисертації обрана згідно з Концепцією адміністративно-правової реформи в Україні, схваленої Указом Президента України від 22 липня 1999 р. № 810/98 (зі змінами), Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні, затвердженої Указом Президента України від 24 березня 2012 року № 212/2012, та відповідає Концепції Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавств Європейського Союзу, схваленої Законом України від 21 листопада 2002 року № 228-IV.

Мета і задачі дослідження. Мета дисертації полягає у науковому аналізі адміністративно-правових засад взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, а також науково-теоретичному обґрунтуванні на цій основі основних адміністративно-правових форм взаємодії цих органів тощо. Досягнення мети дослідження передбачає формулювання та реалізацію у межах дисертації таких завдань:

- дослідити еволюцію правового регулювання взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування;
- з'ясувати поняття, зміст і види взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування;
- проаналізувати адміністративно-правові принципи взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування;
- розкрити адміністративно-правовий статус місцевих державних адміністрацій; проаналізувати засади розмежування повноважень місцевих

державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування;

– визначити адміністративно-правові форми координації діяльності органів місцевого управління та самоврядування організаційного характеру та їх зміст;

– проаналізувати договірну адміністративно-правову форму взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування;

– з’ясувати особливості реординаційних адміністративно-правових форм взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування;

– з’ясувати поняття, юридичні ознаки та особливості делегування повноважень як адміністративно-правової форми субординаційної взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування;

– проаналізувати правове регулювання гарантій взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування при реалізації делегованих повноважень;

– з’ясувати сутність і зміст контролю за здійсненням делегованих повноважень як важливої складової адміністративно-правового механізму взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування.

Об’єкт дослідження – суспільні відносини, які виникають у процесі взаємодії між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування, сутність, форми і напрями цієї взаємодії.

Предмет дослідження – законодавство України та зарубіжних країн, міжнародно-правові акти, практика їх застосування у процесі взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування.

Методи дослідження. Методологічною основою дисертації є комплекс загальнонаукових, філософських, формально-логічних, теоретико-правових підходів і методів, дослідницькі принципи системності, об’єктивності, логічності, наступності, історизму тощо. Для вирішення окреслених у дисертації задач застосовано такі загальнонаукові методи: історичного аналізу – з метою вивчення еволюції правового регулювання взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування (підрозділ 1.1); герменевтичний – задля осмислення поняття, змісту та видів взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування (підрозділ 1.2); аналізу та синтезу – під час дослідження правових принципів взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, сутності і змісту контролю за здійсненням делегованих повноважень (підрозділ 3.3); класифікації – на основі цього методу проаналізовано засади розмежування компетенції та повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування (підрозділ 1.4). У дисертаційній роботі застосовано також галузевий (юридичний) метод – формально-догматичний – під час аналізу законодавства та обґрунтування внесення змін для його вдосконалення (підрозділи 2.3; 3.1; 3.3).

Наукова новизна одержаних результатів. Дисертаційна робота є новим комплексним монографічним дослідженням, присвяченим аналізу адміністративно-правових засад взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування в Україні.

У результаті здійсненого дослідження одержано такі наукові висновки, що характеризують їх новизну:

вперше:

– досліджено еволюцію правового регулювання взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування; проведено етапізацію правового регулювання їх взаємодії з урахуванням традиційних історичних форм співпраці суб'єктів владних і самоврядних повноважень на українських землях;

– доведено, що адміністративно-правові принципи взаємодії є обов'язковим елементом у правовому механізмі взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Враховуючи значення цих принципів, останні можуть виконувати роль регуляторів суспільних відносин, бути засобом подолання прогалин у регулюванні взаємовідносин місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, а також критеріями для оцінки правовідносин, що виникають між цими органами;

– запропоновано внести зміни до ч. 2 ст. 19 Конституції України, вилучивши з її змісту слова «та органи місцевого самоврядування». Для розвитку конституційних положень у законодавстві України доцільно відмовитися від позитивного способу визначення компетенції, повноважень органів місцевого самоврядування. Критерієм їх діяльності є норма ст. 74 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», згідно із якою органи місцевого самоврядування є відповідальними за свою діяльність перед юридичними і фізичними особами. Водночас позитивний спосіб правового регулювання необхідно зберегти щодо закріплення компетенції, визначення повноважень органів державної влади та їх посадових осіб;

– запропоновано закріпити базові принципи делегування повноважень, зокрема добровільність делегування та добровільність прийняття (згоди) на себе делегованих повноважень, строковість, можливість відкликання повноважень тощо, відсутність яких у чинному законодавстві України необхідно вважати істотною прогалиною у законодавчому регулюванні;

– обґрунтовано, що безпосередньою підставою делегування повноважень має бути договір, який повинен містити обов'язкові умови про предмет, строки, зміст, відповідальність сторін тощо. У будь-якому разі істотними умовами такого договору повинні бути:

а) конкретно визначені повноважені, які передаються;

б) фінансове забезпечення (джерело фінансування) делегованих повноважень;

в) порядок і форми контролю над здійсненням делегованих повноважень;

удосконалено:

– поняття взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування: це законодавчо визначена, цілеспрямована, структурована, узгоджена діяльність (процес) самостійних органів місцевої публічної влади шляхом здійснення дієвого, найбільш ефективного управління з метою досягнення очікуваного результату розвитку на місцевому та регіональному рівнях;

– розуміння адміністративно-правових принципів взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування як обов’язкового елемента у правовому механізмі взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Перелік принципів не є вичерпним, його доцільно закріпити у законодавстві України, яке регулює діяльність відповідних суб’єктів;

– обґрунтовано ознаки, які лежать в основі базового критерію розмежування компетенції між державними органами влади і органами місцевого самоврядування, – питань місцевого значення: 1) територіальність; 2) публічність; 3) допустимість; 4) відповідність матеріальним, фінансовим, організаційним та іншим можливостям; 5) доцільність. Адекватне розуміння питань місцевого значення повинно розглядатися крізь призму того, щоб: по-перше, були оптимально враховані місцеві інтереси; по-друге, були враховані (не порушені) інтереси держави, і, по-третє, щоб не вийти за рамки наданих державою повноважень. Крім того, питання місцевого значення необхідно розглядати насамперед як сукупність господарських, соціально-культурних і економічних питань, що здійснюються з метою ефективного забезпечення життєдіяльності населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці;

– розуміння адміністративного договору. Це договір, який ґрунтується на публічно-правових нормах, може охоплювати загальнообов’язкові правила поведінки або ж опосередковує і виражає спільне узгоджене волевиявлення двох чи більше суб’єктів адміністративного права, один із яких обов’язково наділений владними повноваженнями, та встановлює їхні права й обов’язки, що є взаємообов’язковими;

дістали подальший розвиток:

– класифікація видів взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування на координаційну, субординаційну, реординаційну види взаємодії. Проте такий поділ має винятково теоретичний характер. У процесі взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування їхній вибір і набір обумовлені характером і змістом проблематики, поставленими завданнями та залежать від мети, яку задекларували суб’єкти взаємодії;

– положення щодо розуміння координаційної функції місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування як елемента їх правового статусу. Ця функція може здійснюватися як у правових, так і в неправових формах;

– дослідження реординації, яка виступає порівняно новим видом управлінських відносин, відмінним від субординації та координації. Доведено горизонтальний характер реординаційних відносин між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування, що проявляється у взаємоінформованості, взаємовпливі, взаємоконтролі тощо;

– дослідження делегованих повноважень. Аргументовано, що Конституція України вказує на два види передачі повноважень – надання і делегування. Зі ст. 14 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» випливає, що передача повноважень місцевим державним адміністраціям реалізується шляхом делегування. Водночас у структурі норм Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», який визначає повноваження органів місцевого самоврядування, закладено розуміння передачі повноважень шляхом наділення органів місцевого самоврядування відповідними державними повноваженнями, а не класичним делегуванням. Відтак ради делегують певні повноваження місцевим державним адміністраціям, а Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» надає органам місцевого самоврядування певні повноваження місцевих державних адміністрацій. Проте, з огляду на дефініцію делегованих повноважень, закріплену Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», поняття «делеговані повноваження» трактується широко і охоплює дві форми передачі повноважень – надання і делегування;

– дослідження гарантій як важливої складової адміністративно-правового механізму взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. У контексті делегованих повноважень запропоновано класифікувати гарантії на такі види: правові (юридичні), економічні та політичні.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що сформульовані в дисертації висновки використовуються у:

науково-дослідній сфері – для подальшого теоретичного осмислення адміністративно-правових механізмів взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування;

правотворчості – для внесення змін до ч. 2 ст. 19 Конституції України; удосконалення законодавства України в контексті закріплення основних базових адміністративно-правових принципів взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування (Акт впровадження від народних депутатів України Кацер-Бучковської Н. В., Рябчина О. М., Шкрум А. І. від 21 квітня 2015 р. № 04-26/054-1-59);

правозастосуванні – для забезпечення коректного та адекватного, з правової та політичної точок зору, застосування норм адміністративного та інших галузей права, якими урегульовуються засади та механізми взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, при ініціюванні та прийнятті рішень місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування про взаємодію цих органів; задля загального підвищення правової культури та юридичної правосвідомості уповноважених осіб у процесі взаємодії місцевих державних адміністрацій та

органів місцевого самоврядування (акт впровадження Сокальської районної ради Львівської області від 17 квітня 2015 р.);

навчальному процесі – під час викладання курсів «Адміністративне право», підготовки відповідних розділів підручників і навчальних посібників (акт впровадження ЛьвДУВС від 20 квітня 2015 р. № 20).

Апробація результатів дисертації. Засадничі тези дисертаційної роботи апробовано на таких наукових заходах, як Міжнародна науково-практична конференція «Роль юриспруденції у формуванні сучасного суспільства» (м. Київ, 7 жовтня 2014 р.); Міжнародна науково-практична конференція «Актуальні проблеми правових наук в євроінтеграційному вимірі» (м. Харків, 19–20 грудня 2014 р.); Всеукраїнська науково-практична конференція, присвячена 80-річчю від дня народження Ю. В. Александрова «Розвиток Української держави в умовах активізації євроінтеграційних процесів» (м. Київ, 19 лютого 2015 р.); V Міжнародна науково-практична конференція «Актуальні проблеми сучасного розвитку цивільного, міжнародного морського і транспортного права» (м. Київ, 16–17 квітня 2015 р.).

Публікації. Основні положення дисертації містяться в десяти публікаціях, із яких 6 наукових статей (одна з них надрукована у зарубіжному виданні Республіки Молдова) і 4 тези доповідей на науково-практичних заходах.

Структура та обсяг дисертації. Дисертація складається із вступу, трьох розділів, що охоплюють десять підрозділів, висновків, списку використаних джерел і додатків. Загальний обсяг дисертації – 227 сторінок, список використаних джерел – 221 найменування на 28 сторінках, додатки на 13 сторінках.

РОЗДІЛ I

ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНІ ТА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ОСНОВИ ВЗАЄМОДІЇ МІСЦЕВИХ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

1.1 Еволюція правового регулювання взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування

На території сучасної України взаємодію місцевих органів публічної влади можна вважати характерним історичним явищем. Водночас, дослідження проблем взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування є можливим та актуальним з моменту, коли з'являється законодавче регулювання статусу цих органів. Тим не менше, вироблення сучасних правових засад взаємодії місцевих органів управління та самоврядування повинно базуватись на історичних моделях їх співіснування, співпраці та взаємодії.

Проблеми співіснування, а в подальшому і співпраці, органів місцевої публічної влади на теренах України мають давні історичні корені. При цьому деякими авторами вказується на спільність витоків публічної влади (державної та муніципальної) – з родоплемінної організації влади [1, с. 17], адже формування держави як загальної територіальної організації публічної влади, жодним чином не припинило існування влади в межах кожного з родів чи племен, що охоплювались державною владою [2, с. 11]. На диференціацію публічної влади на території України ще у додержавну епоху вказує В. А. Григор'єв. Зокрема, автор зазначає, що у цю епоху існувала форма правління територіальною сусідською общиною, і це не могло не вплинути на міське і сільське самоврядування в Київській Русі, особливо на цивільне самоврядування міст, які мали значну адміністративну, господарську і судову автономію від княжої адміністрації і навіть від вічевих зборів [3, с. 97].

Проте, розквіт Київської держави, особливо за князювання Володимира Великого, характеризується централізацією державної влади в руках князя. Цього вимагали геополітичні реалії – необхідність об'єднати різноманітні племена в єдину державу.

Думка про диференціацію місцевої публічної влади активно почала розвиватися лише у середньовічній Європі. Здебільшого це питання виникало у контексті самоврядної ролі міських общин і співвідношення їх із державною владою. На теренах України ці процеси розвивалися практично паралельно із європейськими. Проте мали свої особливості. Н. Полонська-Василенко вказує на договори князя з народом, які датуються XII ст., коли влада князя значно ослабла, а значення віча зросло [4, с. 251]. Хоча вже в X ст. згадується про «старців графських», «нарочитих мужів». У XI-XII ст.

вагома частина бояр пов'язують своє життя з містом. Літописні факти свідчать, що в XII ст. оця міська еліта була більше зв'язана з містом, ніж з особою князя [5, с. 226]. Українські міста, як дрібні, так і столичний Київ, пережили такий самий процес боротьби з владою князя та патриціатом, що спостерігався в Західній Європі і вилився у створення вільних міських громад у Німеччині, Франції та Італії [4, с. 221].

Утворення Галицько-Волинського князівства проф. С. Томашівський назвав «першою українською державою»: у Київській Русі він вбачав значний чужорідний елемент, якого вже не спостерігалося в українській західній державі [4, с. 193]. Територія галицько-волинських земель поділялась на воєводства на чолі з воєводами, а ті, в свою чергу, – на волості, в яких управляли волостелі. Князь призначав воєвод та волостелей. Вони володіли адміністративними, військовими та судовими повноваженнями в межах своєї компетенції. Будівництво місцевого управління відбувалося за системою «кормління». У селах владні повноваження здійснювалися виборними старостами, які повністю підкорялися місцевій князівській адміністрації.

Устрій Великого князівства Литовського та Речі Посполитої, й відповідно, організація публічної влади, були достатньо централізовані й не давали містам розвиватися. За часів Литовсько-руського князівства появу місцевої адміністрації спостерігаємо після ліквідації удільних князівств, яких замінили волості на чолі з намісниками-старостами (воєводами, державцями). Останні виконували здебільшого державні функції, але також і господарські [4, с. 350–351].

Лише з розвитком цехової організації (з кінця XIV ст.) велелюдні міста набували права самоврядування на підставі німецького, магдебурзького права, а тим самим виключалися з-під юрисдикції місцевої адміністрації. «Грамоти, що наділяли міста магдебурзьким правом, звільняли їх від підлеглості загальнодержавним законам. Міста мали самі встановлювати закони на основі магдебурзького права. Міста звільнялися від суду та адміністрації державних урядовців» [4, с. 408].

В українських містах магдебурзьке право діяло саме в тій частині, яка сприяла організації системи органів самоврядування. А. Кістяківський відзначав, що «магдебурзьке право терпіло зміни від місцевих звичаїв та поглядів, що часто діяли поряд з ним і заміняли його» [6, с. 75].

Подальший розвиток місцевого управління на теренах сучасної України пов'язаний з козацькою державою. Військо Запорозьке стало зачатком нової української державності. Запорожці сформували органи адміністративної та судової влади. Остання поширювалася не тільки на козаків, але і на тих людей, які проживали поблизу Січі в укріпленнях – «паланках». Варто зауважити, що державна система Війська Запорозького походить з військово-політичної організації, тому більшість державних органів, адміністративно-територіальна система та посади були не тільки державними, але й військовими одиницями. Військова старшина формувалася з кошового отамана (гетьмана), військового судді та

військового писаря. Організоване самоврядування у козаків, яке постало на Запоріжжі, стало зародком майбутньої української державності, яка заявила про себе в роки Визвольної війни українського народу 1648-1654 рр. Система управління за часів Визвольної війни в Україні була трьохступенева і представлена генеральним, полковим та сотенним урядами. Місцеву владу здійснювали уряди сотень та полків, а в містах і селах – виборні особи. Відтак, можна стверджувати, що в цей період модель місцевої публічної влади на українських землях характеризується до певної міри дуалізмом.

У другій половині XVII-XVIII ст. українська державність розвивалася під зверхністю іноземних імперій: Московського царства (пізніше Російської імперії), Речі Посполитої, Австро-Угорщини.

Кінець XVIII ст. характеризується невпинним ростом могутності Російської імперії, що захопила під свій контроль більшу частину українських земель, втратою українських автономних прав і перетворення її на губернію Російської імперії наприкінці 1780 р. На Лівобережній Україні, колишній Гетьманщині, наказом царя запроваджувався загальноросійський устрій. Малоросійську колегію, інші українські установи скасовано, натомість засновано установи російського зразка. Для прикладу, для справ міських створені магістрати [7, с. 265]. 1795 р. до Росії було приєднано також Правобережну Україну.

У першій половині XIX ст. завершилося перетворення намісництв у губернії та формування місцевого апарату правління за зразком російських губерній. Імператор Павло I указом “Про новий поділ держави на губернії” (1796 р.) ліквідував намісництва. Кожна губернія територіально-адміністративно ділилася на повіти, окрім Криму. Деякі губернії об’єднувалися в генерал-губернаторства.

За імператора Павла I було організовано самоврядування удільних селян, які виділялись із загального числа казенних, згідно з Установою про імператорську родину (“Учреждением об императорской фамилии»), для утримання членів правлячої династії. Кожні три тисячі селян склали волость, для управління якою вони обирали особливий орган – приказ, що складався з приказного, двох старост і писаря. Експедиції Департаменту уділів, утворені цим же документом, не повинні були втручатися у справи селянського самоврядування.

У першій половині XIX ст. Російська імперія продовжила проведення в Україні перебудови системи управління на свій лад. Губернське управління як система складалася з губернатора, губернського правління та губернських установ галузевого управління – присутствія поліції, рекрутського присутствія, казенної палати, суду та інших органів, які підпорядковувалися губернатору.

Російська модель міського самоврядування сформувалася як результат міської реформи, яка понад десятиріччя тривала на території українських земель. Утворену модель не можна назвати результатом конституційного розвитку Російської імперії, а можемо вважати доцільним перенесенням тягара державної влади на місця. Правовою основою міського

самоврядування були правові акти, які виходили від абсолютної влади (царя). Основним серед цих документів є «Городове положення», затверджене імператором 16 червня 1870 року. В першу чергу воно мало імплементуватися у дев'яти українських губернських містах та містах, прирівняних до них. Урешті міст рішення про реформу приймалося міністром внутрішніх справ з урахуванням місцевих особливостей. На Одесу дія нового положення з певними змінами була поширена особливими Правилами, які були затверджені 20 червня 1872 р., а на західні губернії – спеціальним законом від 29 квітня 1875 р. Відповідно до Положення від 16 червня 1870 р. створювалися виборні органи міського громадського управління: розпорядчими органами виступали міські думи, а виконавчими – міські управи. Міськими думами обиралися міські управи у складі голови та декількох членів [8, с. 209].

Наслідком реформи самоврядування міських громад стало визначення царським урядом їхньої функції «господарського самоврядування», що унеможливило право займатися політикою. Міське самоврядування опинилося у ще більшій залежності від Уряду. Законом від 29 квітня 1875 р. для Правобережної України встановлювалися жорсткіші ніж у інших губерніях правила урядового нагляду за міським самоврядуванням (наприклад, міністру внутрішніх справ, а також губернатору надавалася можливість не затверджувати на посадах міських голів із їхніми заступниками з різноманітних підстав).

Проведена у 1870 р. міська реформа переклала на міські громади значну частину витрат, обтяжливих для центральної влади. Багато загальнодержавницьких справ, які не мали прямого відношення до місцевих потреб (матеріальне забезпечення поліції, утримання пенітенціарних закладів, обслуговування військових потреб тощо) було перекладено на самоврядування. В Україні майже третина усіх міських коштів витрачалася не на міські потреби, які задовольнялись за «залишковим принципом» [8, с. 211 — 212].

Таким чином, влада на місцях «одержавлювалася», залежність самоврядної влади від державної послаблювала позиції першої і фактично зводила її функції та повноваження до державно-господарських.

Дещо відрізнялась статусна ситуація місцевої публічної, зокрема, самоврядної влади на тих українських землях, які перебували у складі Польщі й Австрії.

Після першого розподілу Польщі 1772 р. Галичина, а незабаром Буковина, перейшли під владу Австрії. Внаслідок третього поділу Польщі до Австрійської імперії прилучено землі Холмщини та частини Берестейського та Підляського воєводств. Ще у 1809 р. Холмщину була приєднана до воєводства Варшавського, а після Віденського конгресу в 1815 р. – до Царства Польського [9, с. 317].

На західноукраїнських землях на початку XIX ст. панувала австрійська система управління. На чолі краю імператор призначав губернатора, у якого в підпорядкуванні було губернське присутствіє. Галичина була поділена на

циркули (округи) на чолі з окружними старостами. Управління містами здійснювали магістрати, які склалися з бурмістра та радників, призначених урядом.

У 1849 р. губернське управління в Галичині було замінене на намісництво, яке очолювалося намісником, а на чолі Буковини було поставлено крайового президента, який очолював крайове управління. Намісники та крайові президенти були одноособовими главами земель. В підпорядкуванні намісництв, як центральним органам краю, існували повітові старости, які в своїй діяльності виконували роль місцевих органів влади. Старости повітів користувалися широкими повноваженнями при вирішенні різних господарсько-адміністративних питань.

Поряд із центральними урядовими органами адміністративного управління в Галичині і Буковині функціонували також органи місцевого самоврядування різних рівнів.

Загалом розвиток місцевого самоврядування пов'язується з розвитком інших соціально-політичних і правових явищ ХІХ століття, серед яких варто виділити остаточне утвердження нових соціально-економічних систем (що підтверджується скасуванням кріпосного права), перехід від абсолютизму до демократії, становлення конституціоналізму, формування єдиного законодавства централізованих держав.

Хронологічно місцеве самоврядування Австрійської (згодом Австро-Угорської) та Російської імперії формувалося в однаковий історичний період – у другій половині ХІХ століття. Співставними були економічні та політичні передумови – необхідність модернізації у всіх сферах життя, значні національні протиріччя всередині імперій, нерівномірність економічного та соціального розвитку у різних частинах держав. Попри це, самоврядування загалом і у тому числі міське самоврядування, розвивалося як одна із передумов і наслідок встановлення конституційної держави в Австро-Угорщині і як спосіб збереження самодержавства в Росії.

Ці розбіжності зумовили той факт, що ідея самоврядування по-різному відображається у законодавстві. В Австрії правова основа розвитку місцевого самоврядування закладається ще в Конституції 1849 р., у ст. 29 якої було зазначено, що «кожний громадянин держави і кожна територія належить членам гміни. Засадничими правами користуються кожний член: а) вільний вибір своїх заступників і помічників; б) прийняття нових членів до гміни; в) самоврядування у вирішенні своїх справ та при участі місцевої поліції; г) подання справ громадської організації стосовно господарських дій до чинного та виконуючого регулюючого органу влади. Обмеження права входження до гміни і права відчуження майна закладено за рішенням статуту гміни» [10, с. 9]. Ідея свободи громади червоною ниткою вписана в історію становлення австрійського конституціоналізму, будучи задекларованою в основних законах, зокрема у Цісарському указі від 4 березня 1849 р. № 150 про затвердження Ольмюцької конституції Австрійської держави (Розділ IV. Про гміни.) [11, с. 237 — 245]. Вона отримала втілення у таких принципах, як право громади на власність, виборність, підзвітність і підконтрольність

органів самоврядування, поділ сфер діяльності громади, визначеність повноважень громади та її органів. Щоправда, поділ сфери діяльності громади на власну (безпосередню) і делеговану (доручену), а також невизначеність обсягу делегованої (дорученої) діяльності суперечили ідеї повної свободи громади. Ключовим положенням законодавства про місцеве самоврядування була стаття XXII закону «Про основні засади організації громад», у якій зазначено, що «столичне місто краю, а за бажанням інші важливі міста, а також важливі місця курортно-оздоровчого значення, відповідно до вимог крайового закону, можуть претендувати на отримання окремих статутів, якщо вони таких ще не мають» [11, с. 244]. Правами на такий статут серед українських міст скористалися Львів і Чернівці.

Як відзначає Торохтій Ю.З., у процесі аналізу розвитку місцевої влади слід враховувати те, що до другої половини XIX ст. загалом не було строгого визначення функцій і компетенції органів публічної влади. Очевидно, що за таких умов не було й поділу на державні й муніципальні органи. Однак уже тоді виділялися органи, посадовці яких представляли центральну владу, забезпечуючи цілісність держави, а також органи, посадовці яких, незалежно від того чи обиралися вони громадою, чи призначалися з центру, основним своїм завданням мали вирішення поточних справ на місцях, упорядкування життя міської чи сільської громади [2, с. 14].

У період перед революціями 1905 р. та 1917 р., у I світовій війні функціонування місцевої публічної влади на українських землях у складі Російської чи Австро-Угорської імперій залежало від політичної ситуації, військових успіхів воюючих сторін, й не набуло розвитку.

Із активізацією державотворення та створення Української Центральної Ради розпочалося будівництво моделі державного управління та місцевого самоврядування. Основоположні засади організації українського місцевого самоврядування були сформовані у працях М. Грушевського («Хто такі українці і чого вони хочуть», «Вільна Україна» тощо), який неодноразово наголошував, що на місцевому рівні (у губерніях, повітах, волостях та містах) повинна бути сформована сильна народна влада, а розвиток самоврядування веде до демократичного державного і суспільного устрою [8, с. 377].

Не зважаючи, що Центральна Рада у своїх Універсалах декларувала закріплення та розширення прав місцевого самоврядування, «що являються органами найвищої адміністративної влади на місцях і до встановлення найтіснішого зв'язку й співробітництва його з органами революційної демократії, що має бути найкращою основою вільного демократичного життя» [12], місцеве самоврядування так і набуло розвитку.

На той час фактично діяли: місцеві державні та громадські органи колишньої Російської імперії; місцеві державні органи та місцеві громадські органи, створені Тимчасовим урядом; місцеві громадські органи, створені Центральною радою; місцеві громадські органи, які виникли стихійно, на хвилі революційної творчості мас; місцеві державні та громадські органи, створені більшовиками [13, с. 150]. Вочевидь, що про жодну співпрацю між

різноманітними самоврядними та управлінськими органами на місцях мови і не могло бути.

Конституція УНР (Статут про державний устрій, права і вільності УНР) від 09.01.1918 р. закріпила наступний принцип взаємодії державної та самоврядної влади: «не порушуючи єдиної своєї влади, УНР надає своїм землям, волостям і громадам права широкого самоврядування, додержуючи принципу децентралізації» [14]. однак, ці конституційні положення не були реалізовані.

Гетьман П. Скоропадський одразу після приходу до влади оголошує розпуск органів місцевого самоврядування, які були ініційовані Центральною Радою. Натомість він створює місцеві адміністрації, які очолюють старости. Проте все ж і гетьман П. Скоропадський, і його адміністрація переймалися та дбали за розвиток місцевого самоврядування. Про це свідчить хоча б той факт, що при міністерстві внутрішніх справ було створено «Комісію для перегляду закону про організацію земського самоврядування» та «Комісію діячів міського самоврядування» [15, с. 91].

Практика державотворення Директорії, яка прийшла на заміну уряду Гетьманату також засвідчила певну підтримку місцевому самоврядуванню. Спеціальним законом «Про місцеві конгреси і ради трудового народу» передбачалось створення системи місцевих органів влади – повітових та губернських конгресів трудового народу, губернських та повітових організаційних комісій як постійних органів управління [16, с. 64]. Керівництво поточною роботою органів управління на місцях покладалося на Міністерство внутрішніх справ, якому підпорядковувалися губернські і повітові комісари (голови місцевих адміністрацій), яких призначав міністр внутрішніх справ. Однак питання фінансів, земельних справ, освіти та ряд інших галузей було вилучено з компетенції місцевих органів державної влади та передані місцевим органам міністерств та відомств [16, с. 168 — 169]. Проте, задекларувавши поновлення демократичного устрою, в умовах громадянської війни Директорія так і не змогла втілити їх у життя.

На західноукраїнських землях після проголошення Західноукраїнської народної республіки державна та місцева публічна влада організовувались чітко та системно. 16 листопада 1918 р. на засіданні УНРади було прийнято «Тимчасовий закон про адміністрацію Західноукраїнської Народної Республіки» [17, с. 170]. За законом зберігався попередній адміністративно-територіальний поділ, встановлювалося, що адміністративна влада у повіті належить повітовому комісару, якого призначав державний секретар внутрішніх справ. При комісарі виборним шляхом населення повіту обирало т.зв. повітову національну раду з дорадчим голосом. Міські комісари також призначалися державним секретарем внутрішніх справ, а у малих містах і селах (містечкових і сільських громадах) громадські комісари призначалися повітовими комісарами. Також при міських, містечкових і сільських комісарах населення обирало т. зв. «прибічні ради». Згідно із законом розмежовувалася компетенція місцевих органів влади і управління, які підпорядковувалися урядові в усій своїй діяльності. Тимчасово, за

відсутності нового законодавства, чинними залишалися австрійські закони.

Як зазначає П.Ф. Гураль, аналіз подій та документів підтверджує, що ЗУНР, її система центральних і місцевих органів публічної влади була утворена на демократичних засадах з широкою участю населення; формування системи органів місцевої влади проходило організовано та підтримувалося всіма громадянами ЗУНР і проходило в стислі строки [8, с. 370 — 371]. Така ситуація тривала недовго. Інтервенція Польщі, Румунії, Чехословаччини за підтримки Антанти припинили існування ЗУНР. Уряд ЗУНР в екзильній формі припинив своє існування у березні 1923 р.

Протягом радянського періоду інститут місцевого самоврядування як форма публічної влади не знайшла належного розвитку, при чому термін «місцеве самоврядування» фактично не вживався. Конституція СРСР та УРСР містила лише розділ про місцеві органи державної влади і управління. Конституцією СРСР 1977 р. було встановлено, що «органами державної влади в краях, областях, автономних округах, районах, містах, районах у містах, селищах, сільських населених пунктах є відповідні Ради народних депутатів» (ст.145), а «виконавчими і розпорядчими органами місцевих Рад народних депутатів є виконавчі комітети...» (ч.1 ст.149). Отже, влада на місцевому рівні розподілялася між місцевими Радами народних депутатів та відповідними виконавчими комітетами.

Поштовхом до розвитку місцевого самоврядування стало прийняття Закону УРСР від 7 грудня 1990 р. «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування», у якому вперше було законодавчо закріплене поняття та основні принципи місцевого самоврядування. Місцевому самоврядуванню в Україні давалося визначення територіальної самоорганізації громадян для самостійного вирішення усіх місцевих питань безпосередньо або через обрані ними державні і громадські органи в інтересах населення з використанням законів України та опорою на власні фінансово-економічні ресурси. Територіально місцеве самоврядування базувалося на таких одиницях: сільська рада, селище, район, місто, район в місті, область. Законодавець закріплював принципи місцевого самоврядування: народовладдя; законність; самостійність і незалежність у межах своїх повноважень щодо питань місцевого значення Рад народних депутатів; захист прав, свобод і законних інтересів громадян, соціальної справедливості; виборність Рад народних депутатів, органів територіального громадського самоврядування, їх підконтрольність, підзвітність і відповідальність перед населенням; гласність та урахування громадської думки; поєднання державних та місцевих інтересів з інтересами осіб та всього населення на відповідній території; економічна і фінансова самостійність території; самофінансування та самозабезпечення; оптимальна децентралізація тощо. Статтею 2-ю, закріплюючи систему місцевого самоврядування, визначалося, що обласні, районні, міські, районні у містах, селищні та сільські ради народних депутатів визнавалися державними органами місцевого самоврядування, що суперечить принципам самостійності та незалежності Рад. Однак, поєднуючи самоврядні та

державні функції, базуючись на статусі органів місцевого самоврядування, який закріплювався цим Законом, зароджувалася подальші, хоча й дещо нетипові, форми взаємодії у реалізації публічної влади на місцях.

Спроба відродження місцевого самоврядування в Україні цим Законом була важливою з огляду на інституціоналізацію самоврядування в правовій системі, реалізацією ідеї «владу – Радам». Але проблеми, які були спричинені місцевими Радами через свою «дику» самоврядність, спонукав до рішучих дій центральні органи законодавчої і виконавчої влади. Як наслідок у березні 1992 р. з'являється нова редакція закону про місцеве самоврядування, який обмежував Ради місцевими і регіональними самоврядними функціями, а державні функції були передані Представникам Президента України в областях і районах [18, С. 497].

Отож можемо відзначити, що на етап відновлення української незалежної держави відбувся поділ системи публічної влади на місцях на дві самостійні підсистеми – державну і самоврядну. Закон України «Про Представника Президента України» від 5 березня 1992 р. [19] вводив виконавчу вертикаль, сформовану із Представників Президента в областях, містах Києві і Севастополі, районах, районах міста Києва, а самі Представники Президента визнавалися найвищими посадовими особами державної виконавчої влади на відповідній території, до їхніх функцій належало здійснення державної виконавчої влади і контроль органів місцевого самоврядування з питань виконання радами делегованих їм державних функцій. Згідно із ст. 1 цього Закону в редакції від 16 березня 1993 р. Представнику Президента України відводилася роль глави місцевої державної адміністрації відповідного рівня. Статтею 7-ю Закону Представнику Президента України ставилося в обов'язок сприяння розвитку місцевого і регіонального самоврядування, а водночас він був уповноваженим здійснювати контроль за діяльністю органів місцевого і регіонального самоврядування з питань дотримання Конституції і законів України, указів Президента України, інших актів законодавчої і виконавчої влади.

Представнику Президента України не давалося права вирішення питань, що належали до юрисдикції органів місцевого і регіонального самоврядування, однак передбачався виняток щодо питань виконавчо-розпорядчого характеру, вирішення яких передавалося відповідній місцевій державній адміністрації обласними, Київською і Севастопольською міськими, районними, районними у містах Києві і Севастополі Радами народних депутатів. Місцеві і регіональні органи самоврядування також не могли вирішувати ті питання, відання яких належало Представнику Президента України. На голів виконавчих комітетів сільських, селищних, міських Рад покладалася відповідальність перед Представником Президента України за виконання переданих їм повноважень з питань здійснення державних функцій.

Закон «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» [20] від 26 березня 1992 р. здійснив формальне

роздержавлення місцевих рад, які почали функціонувати лише як органи місцевого (в селах, селищах, містах) і регіонального (в районах і областях) самоврядування, законодавчо розмежував власні і делеговані державні повноваження, які передавалися у відання виконавчим комітетам місцевих рад народних депутатів, однак не передбачав створення власних виконавчих органів на рівні районних та обласних рад (ст. 51). Базовий рівень місцевого самоврядування визнавався за селом, селищем міського типу, містом і саме ради цього рівня стали пріоритетними. Відзначимо, що даний етап можемо охарактеризувати спробою реформування ключових засад системи місцевої влади, руйнуванням радянської моделі та формуванням моделі, побудованої на засадах поєднання місцевого самоврядування з державними органами управління на чолі з Представниками Президента. Така структура публічної влади на місцях обмежувала самоврядування до здійснення виключно представницьких функцій, при чому певні елементи самоврядування були ліквідовані взагалі, що вилилось у «двовладдя» і кризу влади на місцях, спричинену протистоянням органів місцевого та регіонального самоврядування з органами місцевої державної адміністрації [21, с. 42].

В подальшому законодавче регулювання здійснення місцевої публічної влади було реформовано прийнятим 3 лютого 1994 р. Законом України «Про формування місцевих органів влади і самоврядування» [22]. Відповідно до Закону органом місцевого самоврядування в Україні визнавались сільські, селищні, районні, міські, районні у містах і обласні Ради, яким належало мати власні виконавчі органи та які були наділені своєю компетенцією і в її межах могли діяти самостійно. В початковій редакції Закону обласним, районним, Київській і Севастопольській міським радам делегувалися функції органів державної влади. Згідно з новою редакцією Закону від 28 червня 1994 р. виконавчим комітетам, які очолювалися головами сільських, селищних, районних, міських, районних у містах і обласних Рад у порядку і в межах, визначених законом, делегувалися повноваження державної виконавчої влади. У питаннях здійснення делегованих їм повноважень державної виконавчої влади вони були підпорядковані Кабінету Міністрів України, а також голові і виконавчому комітету Ради вищого рівня. Ст. 8 закріплювала, що після формування виконавчих комітетів, яке відбудеться після нових виборів депутатів, голів сільських, селищних, районних, міських, районних у містах і обласних Рад Закон України «Про Представника Президента України» втрачає чинність, а повноваження обласних, Київської і Севастопольської міських, районних, районних у містах Києві і Севастополі місцевих державних адміністрацій будуть передані головам і виконавчим комітетам Рад відповідного рівня. По факту це ліквідувало дуалістичну модель публічної влади на місцях, започатковувалося формальне повновладдя рад.

Наступний етап реформування системи публічної влади на місцях започатковане укладенням 8 червня 1995 р. Конституційного Договору [23]. Згідно з цим актом відновлювалася система місцевих державних адміністрацій в областях, містах Києві та Севастополі, районах, районах у

містах Києві та Севастополі. Органи місцевого самоврядування із власними виконавчими органами (виконавчими комітетами, які одноосібно формувалися головами рад) залишилися сільські, селищні та міські ради. Обласні, районні, ради міст Києва і Севастополя втратили на користь місцевих державних адміністрацій свої виконавчі комітети та більшу частину самоврядних повноважень і їм відводилась роль представницьких органів. При цьому, відповідно до ст. 46 обрані голови обласних, Київської та Севастопольської міських і районних Рад Президентом України були призначені відповідно головами обласних, Київської та Севастопольської міських і районних державних адміністрацій, тобто фактично публічна влада на рівні областей і районів була сконцентрована в одних руках. Підзвітність та підконтрольність голів рад та очолюваних ними виконавчих комітетів з питань здійснення самоврядних повноважень залишалася за відповідними радами, а в питаннях здійснення делегованих державних повноважень вони були підпорядковані органам державної виконавчої влади – Президенту України, Кабінету Міністрів України та головам держадміністрацій вищого рівня. Остаточно вертикаль державної виконавчої влади закріплена Указом Президента України 21 серпня 1995 р. «Положення про обласну, Київську, Севастопольську міську державну адміністрацію і Положення про районну, районну в містах Києві та Севастополі державну адміністрацію».

Конституція України 1996 р. і прийняті для розвитку її положень закони надали місцевому самоврядуванню конституційного статусу, воно стало одним із фундаментів конституційного ладу України. Взаємовідносини місцевих та регіональних рад з місцевими державними адміністраціями стали більш зваженими й чіткими, їх зміст та форма є предметом нашого подальшого розгляду. Відповідно до ст. 119 Конституції України на місцеві державні адміністрації на відповідних територіях покладене: 1) забезпечення взаємодії з органами місцевого самоврядування; 2) реалізація інших, наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень. Отже, Конституція України зафіксувала відповідальність місцевих державних адміністрацій за забезпечення взаємодії з органами місцевого самоврядування. Органам місцевого самоврядування можуть бути надані законом окремі повноваження органів виконавчої влади. Держава зобов'язується фінансувати здійснення згаданих повноважень за рахунок коштів Державного бюджету України у повному обсязі або віднесенням до місцевих бюджетів низки загальнодержавних податків, передачею відповідних об'єктів державної власності органам місцевого самоврядування. Органи місцевого самоврядування при здійсненні ними повноважень органів виконавчої влади контролюються відповідними органами виконавчої влади (ч. 3, 4 ст. 143 Конституції України).

Хоча засади взаємодії органів місцевого самоврядування з місцевими державними адміністраціями стали конституційно оформлені та відповідно зафіксовані в Законах України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації», все ж з одного боку необхідним залишається поглиблення взаємодії органів місцевого самоврядування з

місцевими державними адміністраціями, а з іншого боку потрібне чітке розмежування їх компетенції, що в свою чергу робить безпелею потребою проведення в Україні адміністративної реформи.

Указ Президента України від 22 липня 1998 р. «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» встановлює, що новостворена в Україні система державного управління повинна будуватися шляхом проведення адміністративної реформи, оскільки існуюча система державного управління в Україні є неефективною, вона хаотично поєднує інститути, які успадковані від радянської доби, з новими інститутами, сформованими у період незалежності України. Ця система наповнена внутрішніми суперечностями, є громіздкою, незавершеною та неорієнтованою на людей, що загалом гальмує проведення політичних і соціально-економічних реформ. Робимо висновок, що змістом адміністративної реформи в Україні є, з одного боку, комплексна перебудова існуючої системи державного управління всіма сферами суспільного життя. А з іншого – розбудова низки інститутів державного управління, яких Україна як суверенна держава ще не створила.

Важливий внесок у розвиток адміністративної реформи на регіональному і місцевому рівнях протягом перехідного періоду зробили такі нормативно-правові акти: Концепція адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу, ухвалена 5 березня 2004 р. Указом Президента України [24]; Концепція розвитку законодавства про державну службу, ухвалена 5 січня 2005 р. Указом Президента України та її нова редакція, ухвалена 20 лютого 2006 р. Указом Президента України [25]; Концепція державної регіональної політики, ухвалена 2 липня 2008 р. на засіданні Уряду [26]; Концепція реформи місцевого самоврядування, ухвалена 29 липня 2009 р. розпорядженням Кабінету Міністрів України [27], а також інші акти.

Тим не менше слід констатувати, що упродовж 1996-2013 рр. очікуваний прогрес у впровадженні адміністративної реформи не відбувся, лише часткові результати були отримані у напрямках майже всіх задекларованих цілей адміністративної реформи [28, с. 28—33].

Новий сплеск законодавчого регулювання взаємовідносин місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування відбувся після утворення громадянського суспільства в Україні внаслідок революції гідності 2013-2014 рр. 1 квітня 2014 р. розпорядження Кабінету Міністрів України ухвалює Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [29]. Концепція визнає обґрунтованою територіальну основу діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади в цілях забезпечення легкого доступу та належної якості публічних послуг, які надаються такими органами, проте Кабінет Міністрів не передбачає ліквідацію місцевих державних адміністрацій ні на районному, ані на обласному рівнях. Також надалі функціонуватимуть територіальні органи центральних органів виконавчої влади. Усе це засвідчує тяжіння влади до системної централізації, але все ж є

помітними певні елементи децентралізації, зокрема робиться ставка на розвиток місцевого самоврядування, до прикладу, планується створити виконавчі органи районних та обласних рад тощо.

У сучасних умовах логіка такої концепції розбудови в Україні місцевої публічної влади є зрозумілою, оскільки держава шукає шляхи протидії тенденціям, пов'язаним із зазіханнями на територіальну цілісність України, за допомогою представництв органів державної влади на місцях. «Місцеві державні адміністрації є своєрідними «агентами» держави на місцевому рівні» [30, с. 355—356].

Як прикладом для України може слугувати позитивний досвід зарубіжних країн, у яких ефективно поєднується децентралізація влади та «присутність» місцевих представників публічної влади. До прикладу, у країнах континентальної правової системи зазвичай функціонують представники уряду на місцях (префекти, супрефекти, бургомістри). Їхнім завданням є виконання державних функцій і нагляд за законністю діяльності органів місцевої влади. Аналітична доповідь Національного інституту стратегічних досліджень «Взаємодія органів державної влади та місцевого самоврядування у межах нової системи територіальної організації влади в Україні» [31] констатує, що в континентально-європейській моделі передбачене співіснування на регіональному, а подекуди і субрегіональному рівнях місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, причому державні адміністрації наділені правами прямо чи непрямо впливати на діяльність органів місцевої публічної влади.

Правильність концепції поєднаної в Україні децентралізації та присутності органів виконавчої влади на місцях у формі місцевих державних адміністрацій підтверджує зокрема японський досвід. П.В. Ворона у своїх дослідженнях особливості організаційної структури місцевої влади в Японії та місця в ній органів місцевого самоврядування, доходить до висновку, що молоді демократії при досягненні своєї головної цілі – досягнення успіху адміністративної реформи – повинні зосереджуватися на підвищенні управлінських можливостей місцевих органів влади під контролем центрального уряду. Лише за таких умов можлива передача їм повноважень та засобів їх реалізації, але тільки тоді, коли такі реформи вимагатимуться громадянами [32].

Попри алогічність формулювання, очевидними є переваги централізації у поєднанні із децентралізацією. Із дослідником варто погодитись у тому, що чим більша централізація системи, тим більше центральний уряд несе відповідальність за фінансову стабільність місцевих органів влади. Цікавим є той факт, що чим сильніше представлене на загальнодержавному рівні централізованої держави міністерство, яке курує регіональний розвиток, тим швидше проходить розвиток на місцях, а рівень автономії місцевої влади не йде їм завжди на користь. У централізованій системі місцева влада, співпрацюючи з профільним міністерством, спромоглася підвищити свою самостійність, а отже ефективність управління, іншими словами – змогла визріти. Отже місцеві влади, підвищуючи свою управлінську ефективність,

стають готовими до реформ з децентралізації [32].

Дещо переосмислюючи вище вказані тези, вважаємо за необхідне відзначити важливу роль місцевих державних адміністрацій в Україні у справі розбудови системи місцевої влади, зокрема, і органів місцевого самоврядування. Звісно не випадково у ст. 119 Конституції України за місцевими державними адміністраціями закріплена необхідність забезпечення взаємодії з органами місцевого самоврядування. Але разом з цим до основних конституційних повноважень місцевих державних адміністрацій віднесено обов'язок забезпечувати законність і правопорядок, додержання прав і свобод громадян. Необхідно також усвідомлювати, що система органів державної влади нестійка доти, поки не буде налагоджена ефективна взаємодія з територіальним механізмом самоврядування. Людина перш за все є членом суспільства, в якому вона переслідує свої особисті інтереси, і лише потім – громадянином, учасником політичних процесів. Більшість рішень, що прийняті державними органами влади і зачіпають права та законні інтереси особи, згодом реалізуються шляхом дій і рішень місцевих органів влади [33, с. 10].

З іншої сторони, Міжнародні економічні організації (наприклад, Світовий Банк) схиляють до підвищення місцевої автономії у країнах, що розвиваються. Слід зазначити, що у слабких державах радикальна децентралізація призводить до посилення місцевих еліт, до зниження ефективності влади та розвитку корупції [32]. Практика реалізації конституційної реформи місцевого самоврядування в Російській Федерації також показала, що ідея самостійності місцевого самоврядування, не підкріплена відповідними фінансовими та матеріальними ресурсами, а також державним контролем над діяльністю органів місцевого самоврядування, призводить до фактичного відділення органів місцевого самоврядування від держави, нецільовому і неефективному використанні муніципальних ресурсів і невиконанні їх основного обов'язку по безпосередньому забезпеченню життєдіяльності населення [33, с. 50].

Тому місцеві державні адміністрації у ролі «агентів держави», повинні зміцнюватися, хоча значна кількість їх повноважень повинна бути переглянута.

Відтак, варто робити акцент на взаємодії, співробітництві, та взаємній підтримці місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування.

1.2 Поняття, зміст і види взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування

Поняття «взаємодія» багатогранне та багатозначне. З погляду філософії ця категорія є однією із загальних форм взаємозв'язку між явищами [34, с. 154]. Отож взаємодія відтворює процеси впливу об'єктів один на одного, їх взаємну обумовленість і породження одним об'єктом іншого.

У широкому сенсі взаємодія – це процес взаємного впливу об'єктів один на одного, найбільш загальна, універсальна форма зміни їхнього стану [35, с. 7].

Найбільш конкретно взаємодія розглядається у вченні про причинність. Наявність будь-якого ряду причин чи дій, дія даної причини, даного явища, даного предмета на інший викликає відповідну зворотну дію, що змінює перший предмет. Породжуючи певну дію, причина змінюється сама, причинний ряд дає не односторонню обумовленість причинами результатів їх дії, а всебічну взаємодію всіх елементів, які знаходяться у причинному зв'язку [36, с. 617].

На це також звертав увагу Гегель, який відзначав, що «головним чином взаємодія уявляється взаємною причинністю певних, обумовлюючих одна одну субстанцій; кожна є щодо іншої одночасно і активною, і пасивною субстанцією [37, с. 691].

Взаємодія є двостороннім чи багатостороннім постійним процесом, який необхідно розглядати з усіх його сторін, не забуваючи при цьому про зв'язок цілого. Взаємодія – одна із основних філософських категорій, яка відображає взаємний вплив речей одних на одних, їх взаємоперехід, породження об'єктами один одних. Це також і структурне поняття, коли взаємодія виступає інтегруючим фактором, завдяки якому об'єднуються частини у цілісність певного типу.

Взаємодія як категорія є вагомим методологічним принципом пізнання явищ природи і суспільства. Щоб найповніше розкрити сутність об'єкта, необхідно виявити закономірності його взаємодії. Без вивченої взаємодії у її загальному та конкретному проявах не можна зрозуміти ані властивостей, ані структури чи законів дійсності. Жоден феномен не пояснюється сам по собі та із самого себе [38, с. 334]. Будь-який об'єкт можна зрозуміти і визначити лише в системі взаємовідносин і взаємодії з іншими, оточуючими явищами, їх частинами, сторонами, властивостями. Пізнавати речі означає пізнавати їх взаємодії, і саме пізнання є результатом взаємодії з об'єктом. Взаємодія є не лише вихідним, але й кінцевим пунктом пізнання [39, с. 9].

У Новому словнику української мови взаємодія розглядається як співдія, співдіяння. А також як взаємозв'язок між предметами у дії, а також погоджена дія між ким- та чим-небудь [40, с. 188]. В.І. Даль визначив поняття взаємодії як взаємну дію. «Взаємничати – дотримуватись обопільності, рівних, взаємних дій і відносин [41, с. 190]. У відповідності до точного змісту цього слова, взаємодія тлумачиться як взаємна підтримка; взаємний зв'язок явищ. У військовому значенні – як узгоджені дії військ при виконанні бойових завдань [42, с. 944].

У соціології вживається термін «соціальна взаємодія» для виокремлення такого спілкування осіб, соціальних спільнот, угруповань, за яким систематично здійснюється вплив один на одного, здійснюється соціальна дія кожного з партнерів, пристосовуються дії одного до дій іншого, досягається спільність розуміння ситуації, сенсу дій і певного ступеня солідарності або обопільної згоди [43]. Сутністю є, по-перше, вплив на формування та трансформацію суспільних інститутів, по-друге, вираження її форми та змісту суспільними інститутами, цінностями та ситуацією суб'єктів, що взаємодіють, і їхніми психологічними рисами. По-третє, успіх соціальної взаємодії у сучасному розумінні залежить від еквівалентності результатів праці та винагороди, балансу затрат і вигоди [44]. Особливою формою взаємодії вважається партнерська взаємодія, що вирізняється рівноправністю автономних суб'єктів, їх взаємним визнанням і обопільною відповідальністю [45, с. 85 — 89], добровільним співробітництвом і спрямуванням на соціально значущі цілі [46, с. 3 — 8].

У теорії управління взаємодія розглядається у двох аспектах – як категорія, яка є головною для всього процесу управління, та як діяльність кількох суб'єктів зі спільною метою. Поняття управління, процес управління та система управління більшістю авторів розкриваються за допомогою категорії взаємодії [47, с. 15]. О.М. Бандурка зазначає, що «управління є таким процесом взаємодії сторін, при якому одна з них чинить вплив на другу, друга ж виявляється здатною сприйняти такий вплив і будувати свою поведінку відповідним чином» [48, с. 13]. При цьому беруться до уваги такі аспекти поняття взаємодії у філософському розумінні як позитивна і негативна спрямованість, взаємний вплив сторін такого процесу, вдосконалення та розвиток сторін, що взаємодіють, її інтегруюча дія [49, с. 121].

У межах управлінського розуміння термін «взаємодія» пов'язаний з управлінськими функціями та вважається формою зв'язку частин системи, за її допомогою, взаємно доповнюючи один одного, створюються умови для відповідного функціонування всієї системи загалом. При цьому взаємодія як управлінська категорія відноситься не тільки до внутрішньої організації діяльності системи, й до зовнішніх її функцій [50, с. 33]. При цьому відомо, що рівень взаємодії політичних і громадських організацій та державних структур корелює з розвиненістю, зрілістю процесів суспільного розвитку. Взаємодія найбільше проявляється у сфері управління, тому до основних механізмів, інструментів виконання завдань взаємодії відносять державне управління та регулювання [51, с. 12]. За повного або часткового співпадіння інтересів та цілей між сторонами формується співробітництво, а при більшій чи меншій їх розбіжності – конфліктна взаємодія, протиборство, боротьба. Як вважає Б. Курашвілі, ці два типи взаємодії у реальному житті, зазвичай, таким чином поєднуються, що приводить так званої змішаної взаємодії, яка передбачає співробітництво в одному та протиборство в іншому [52, с. 35 — 36].

Теоретичне опрацювання категорії взаємодії державно-правових явищ доволі докладно висвітлені також юридичною літературою, але не дивлячись на це, є відсутньою однозначна характеристика суті даної категорії, що обумовлене багатогранною семантикою самого терміну «взаємодія» та акцентуванням уваги авторів при визначенні цієї категорії на окремих аспектах.

Без сумніву, взаємодія як поняття є міжгалузеву правову категорією, проте чи не найбільше воно застосовується у науці та практиці адміністративного права – у контексті взаємодії різноманітних державних та самоврядних органів, громадськості тощо.

Найчастіше, взаємодія визначається як погоджена діяльність, або кооперація праці. Сама ж діяльність є категорією доволі різноплановою, тому неможливо надати їй однозначної інтерпретації. Саме тому для формулювання дефініції «взаємодія» пропонується брати за основу принципово відмінні функціональні аспекти взаємодії: 1) взаємодія як важлива умова діяльності органів чи служб, неодмінний засіб досягнення поставлених завдань; 2) засіб досягнення згоди; 3) ділова співпраця; 4) складова частина комплексності заходів; 5) узгодження зусиль всіх ланок апарату тощо.

Проте, для розкриття змісту цього поняття саме як юридичної категорії доцільно виділити його ознаки. Ю.С. Назар вказує, що виділення тієї чи іншої ознаки залежить від багатьох чинників, серед яких – розгляд взаємодії у широкому і вузькому значеннях, співвідношення координації і взаємодії, врахування або неврахування філософських аспектів цього процесу, взяття за критерій об'єктивних або суб'єктивних факторів, а також сфера здійснення заходів по взаємодії [47, с. 18; 53, с. 91 — 93].

У літературі здебільшого виділяють наступні ознаки взаємодії: взаємодія – це діяльність; присутні декілька (не менше двох) суб'єктів взаємодії; заходи, узгоджені за метою, методами, місцем та часом; скерованість функціонування суб'єктів, які взаємодіють; наявною є нормативна (правова) база взаємодії; стан, який займається суб'єктами в ієрархії системи; зміст задач, які вирішуються суб'єктами взаємодії; сумісна, точніше спільна діяльність [54, с. 298 — 299]. Проте не всі вищевказані ознаки взаємодії мають об'єктивний характер. Справедливо зауважив Ю.С. Назар, у переліку вище до певної міри відбувається дублювання ознак, адже діяльність взаємодіючих суб'єктів саме і є спрямованою на розв'язання спільних завдань, а сумісність дій також можна подати як вид діяльності, яка узгоджена за ціллю, місцем, часом та методами. Очевидною ознакою взаємодії є представлення її як діяльність декількох суб'єктів [47, с. 19], тобто спільна діяльність.

Спільна діяльність у контексті взаємодії, на думку А. Куліша, повинна характеризуватись наступними ознаками: цілеспрямованість (присутня основна значима мета, до якої прагнуть); інтегрованість (суб'єкти спільної діяльності взаємопов'язані і взаємозалежні); структурованість (чіткий взаємний розподіл функцій і відповідальності); узгодженість (дії

взаємодіючих суб'єктів взаємно обумовлені); організованість або керованість (підпорядкованість певному порядку діяльності); результативність (спроможність досягти позитивного результату).

Зважаючи на це, на наш погляд, визначальною невід'ємною ознакою взаємодії є наявність спільної мети у взаємодіючих суб'єктів. Проте спільність мети не завжди означає однаковості, спільності функцій та завдань. Останні можуть різнитися між собою у залежності від місця і ролі взаємодіючих суб'єктів у системі, їхньої компетенції тощо.

Враховуючи поєднання зусиль суб'єктів, які визначають відносини співробітництва між ними та мають спільні цілі і інтереси, та виходячи з практичних потреб та теоретичних засад можна виокремити дві основні концепції взаємодії.

Відповідно до першої взаємодія є погодженою діяльністю. Ця концепція призводить до появи ілюзії прямої регламентації владного характеру. Суть другої концепції у тому, що взаємодія розглядається як доповнення можливостей один одного за умов спільної користі від цього для обох учасників взаємодії. Саме другою концепцією забезпечена об'єктивність взаємозв'язків між суб'єктами. Взаємодія не може відбуватися без ініціативи хоча б однієї зі сторін, окрім того, необхідною є наявність зустрічних пропозицій іншої сторони до ініціюючої [55, с. 103 — 106].

У юридичній літературі пропонується також виділяти таку ознаку взаємодії як партнерський характер відносин, що здійснюються в межах співпраці, при цьому сторони є рівними і незалежними одна від одної [56, с. 339]. Очевидно, автор має на увазі горизонтальну взаємодію. Теорії державного управління визначає, що координація – це узгодження та поєднання дій для найшвидшого та найбільш правильного розв'язання завдань із найменшими витратами сил, фінансів та матеріальних цінностей. Окрім того, координацію характеризують погодженістю, встановленням раціонального співвідношення між будь-якими діями. Також відоме виокремлення координації, яка має здійснюватися, по-перше, в межах відносин субординації, по-друге, в межах обов'язковості актів координатора без підпорядкування йому, і, по-третє, на підставах угоди [57, с. 161].

Координація – це налагодження взаємовідносин, взаємодії з будь-якого питання, в будь-яких діях. Координація надає можливість глибоко й усесторонньо оцінювати поточні процеси, розкривати негативні тенденції, проблеми, що вимагають особливої уваги, випрацьовувати єдині оцінки та підходи, реалізувати погоджені заходи. Це визначення засноване на етимологічному значенні терміну «координація», що у перекладі звучить «погодження» [58, с. 173].

Водночас, у юридичній літературі ще немає одностайності щодо співвідношення взаємодії та координації як базових понять державного управління. Так, деякі ототожнюють ці категорії, посилаючись на спільну для них категорію «узгодження». При цьому в «узгодженні» бачать дію за значенням «узгоджувати», тобто надавати відповідність будь-чому, спільність з чим-небудь, встановлювати єдність, відповідність між чимось [

59, с. 74].

Д. Г. Заброта вважає узгодження дій спільною метою координації і взаємодії. Ціллю координації є утворення відповідного ладу відносин між суб'єктами, за якого вирішення ними узгоджених задач досягається за найменших витрат часу, сил і засобів. Ціллю ж взаємодії є виконання певних узгоджених дій для досягнення конкретного результату [60, с. 238]. Очевидно, така позиція є спірною, оскільки і координація і взаємодія переслідують мету чи, точніше, мають завданням – досягнення певного результату, інакше втрачається сенс у погодженні, узгодженні дій між суб'єктами. Тому тут можна швидше погодитись із Л. О. Феценком, який вважає, що взаємодія та координація співвідносяться між собою як мета і засіб. Крім того, вчений вважає, що координація завжди є управлінською діяльністю і реалізується суб'єктами управління різних рівнів; взаємодія може бути управлінською діяльністю лише в тому випадку, коли взаємодіють органи, наділені управлінськими функціями; для координації потрібна наявність суб'єкта координування, наділеного владними повноваженнями [61, с. 104].

Вказується у юридичній літературі і на таку ознаку взаємодії, як наявність нормативної (правової) бази, проте ця ознака характерна для будь-якого державно-управлінського процесу. На думку Ю.С Назара, така позиція до певної міри звужує зміст поняття взаємодії, оскільки на практиці відомі численні випадки реалізації узгоджених заходів кількома суб'єктами для досягнення спільної мети без їх правової регламентації через недосконалість нормативно-правової бази або ж відставання правового регулювання від динаміки розвитку суспільних відносин. Тобто взаємодія є можливою і без правового регулювання і відповідно воно не є її обов'язковою ознакою, але безперечно наявність нормативно-правової бази сприяє у підвищенні дієвості такого процесу [47, с. 22].

Ми переконані, що будь-яка взаємодія, а тим більше взаємодія місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, як суб'єктів владних повноважень не може бути самоціллю, а повинна орієнтуватися на певний очікуваний результат. Цей результат є показником ефективності взаємовідносин місцевих органів публічної влади. Власне, ефективність взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування безпосередньо впливають на якість управління, під якою В.В. Цветков пропонує розуміти масив суттєвих властивостей управлінської діяльності, що характеризують її здатність задовольняти потреби прогресивного розвитку суспільства [62, с. 186].

Підсумовуючи вищезазначені ознаки взаємодії, під взаємодією місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування доцільно розуміти цілеспрямовану, структуровану, узгоджену діяльність (процес) двох і більше суб'єктів, які здійснюють взаємний вплив властивими їм методами та засобами для досягнення спільної мети і отримання очікуваного результату, що є критерієм ефективності взаємовідносин місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування.

Сучасний стан розвитку Української держави ставить на порядок денний одну із найважливіших проблем – формування ефективної організації виконавчої влади, зокрема на місцевому рівні; побудова сучасних органів місцевого самоврядування; запровадження нових принципів функціонування виконавчої влади і місцевого самоврядування з метою забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання державних та громадських послуг. Відповідно до Концепції адміністративної реформи в Україні, затвердженої 22 липня 1998 р. Указом Президента України зі змінами та доповненнями [63], це є завданнями адміністративної реформи, мета якої, серед іншого, забезпечення оптимальних взаємовідносин виконавчої влади із місцевим самоврядуванням.

Забезпечення взаємодії місцевих державних адміністрацій з органами місцевого самоврядування, як уже зазначалося, є одним із конституційно визначених основних завдань перших (п. 6 ст. 119 Конституції України) в контексті поєднання державних і місцевих інтересів (ст. 3 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та ст. 4. Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Як уже нами зазначалось, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування є різними за правовою природою ланками місцевої публічної влади, але завдання обох – забезпечення збалансованого розвитку відповідних територій та вирішення проблемних питань як на місцевому, так і загальнодержавному рівнях. Проте, як слушно наголошують науковці, взаємодія місцевого самоврядування з місцевими державними адміністраціями складна в структурно-функціональному ракурсі. Так, якщо зі сторони місцевих органів виконавчої влади суб'єктами взаємодії є місцеві державні адміністрації, то зі сторони місцевого самоврядування – кілька суб'єктів [64, с. 20].

На цю проблему звертають увагу також і зарубіжні науковці. Зокрема А.А. Уваров, який зазначає, система місцевого самоврядування не є тотожною її органам. Елементами системи загалом є: а) наділене владними повноваженнями місцеве населення; б) представництво публічної влади місцевого самоврядування; в) представництво громадсько-територіальної влади населення, які відповідно проявляються через свої компоненти: а) форми безпосереднього волевиявлення населення (референдум, вибори, сходи і т.п.); б) органи місцевого самоврядування; в) органи територіального громадського самоврядування [65, с. 26].

Здебільшого в науковій літературі та законодавстві вищезазначені елементи системи місцевого самоврядування розглядаються як самодостатні, самостійні. Ми підтримуємо тих авторів, які розглядають системно ці елементи, у взаємозв'язку, як цілісне явище. Н. Янюк та О. Бориславська справедливо зауважують, що, безумовно, головну роль як у взаємодії, так і в здійсненні самоврядних повноважень, відіграють органи місцевого самоврядування (представницькі та виконавчі), але при цьому слід розглядати також територіальну громаду, яка є самостійним суб'єктом місцевого самоврядування, і, відповідно стає суб'єктом такої взаємодії. Її

існування підтверджується, наприклад, здійсненням місцевими державними адміністраціями управління спільним майном територіальних громад тощо [64, с. 20].

Таким чином, в контексті окресленої проблеми в Україні має важливе значення питання, що саме уявляє система місцевого самоврядування, і як саме ця система повинна взаємодіяти із місцевими державними адміністраціями. Необхідно також відзначити, що процес місцевого самоврядування в Україні містить багато суперечностей, обумовлених труднощами розвитку та іншими об'єктивними процесами, що відбуваються у суспільному житті. У зв'язку із цим важливо визначити межу між місцевим самоврядуванням та управлінням з метою побудови ефективного процесу їх взаємодії. Як зазначає В.В. Цветков, розмежуванням влади є її взаємне збалансування, у іншому випадку настає параліч влади або прихід до валди диктатури і втрата людиною політичної свободи [62, с. 327].

Система місцевого самоврядування одним із своїх елементів має наділене владними повноваженнями місцеве населення (громаду), для якого характерні, як зауважує А.А. Уваров, ряд інтегруючих ознак: 1) територіальна відокремленість населення в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці; 2) наявність місцевих правових настанов, які регламентують питання життєдіяльності населення на території його проживання; 3) забезпечуюча повсякденні соціальні та економічні потреби жителів спільна інфраструктура; 4) існування єдиного природного середовища перебування, раціональне і бережне використання ресурсів якого необхідно в інтересах населення; 5) періодично населення виступає як політична спільнота – електорат, що виражає волю як щодо вирішення питань місцевого значення, так і беручи участь у здійсненні державної влади [65, с. 18 — 19]. Тим не менше, як зазначають М.А. Баймуратов та Т.М. Буряк, до недавнього часу таке поняття як територіальний колектив не досліджувалось жодною із суспільствознавчих наук [66, с. 42]. В Україні і в нормативно творчій діяльності і в науці використовується єдиний термін «територіальна громада», який відображає історичні традиції місцевого самоврядування і є синонімом терміну «територіальний колектив» [66, с. 43].

Проте найбільш вагоме значення в системі місцевого самоврядування має елемент публічної влади представництва місцевого самоврядування, компонентами якого є його органи. Загалом органи місцевого самоврядування відділені від системи державних органів, і для того, щоб показати, що головна роль в системі органів місцевого самоврядування повинна належати тим із них, які формуються безпосередньо населенням, законодавець встановив обов'язковість тільки виборних представницьких органів. Ці органи втілюють у собі найбільш оптимальний механізм вираження і реалізації інтересів і потреб населення, а коло питань, закріплених законодавцем як виключна компетенція, не дозволяє підмінити цей орган жодним іншим, менш адаптованим до сприйняття і реалізації волі населення.

Варто зауважити, що лише завдяки органам місцевого самоврядування, при цьому як представницьким, так і виконавчим, вся система місцевого самоврядування функціонує та розвивається, й що практично будь-які ініціативи, пов'язані з участю у місцевому самоврядуванні населення (громади) чи органів самоорганізації населення, опосередковані реалізацією відповідних повноважень органів місцевого самоврядування.

Органи самоорганізації населення як елемент системи місцевого самоврядування створюються в ініціативному порядку і не є, на відміну від вищевказаних елементів, проявом публічної влади. Але у той же час їм притаманні певні риси публічності, що виявляється у інтересах, які вони переслідують. Згідно із спеціальним Законом України «Про органи самоорганізації населення» від 11 липня 2001 р. [67] вони є формою участі членів територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах у вирішенні окремих питань місцевого значення (ст. 3).

Всі вищезазначені елементи системи місцевого самоврядування є взаємодоповнюючими і у тій чи іншій мірі взаємодіють з органами місцевої виконавчої влади. Як вірно відзначив А. А. Сергєєв, взаємодія державної влади і місцевого самоврядування носить не абстрактний, а конкретний характер. Взаємодія державної влади та місцевого самоврядування виражається у взаємодії цілком конкретних державних і муніципальних органів та їх посадових осіб. Населення муніципального утворення і наділені владними повноваженнями посадові особи і органи місцевого самоврядування уявляють собою різні суб'єкти суспільних відносин [68, с. 134].

Для більш ефективної реалізації своїх повноважень, захисту законних прав та інтересів територіальних громад органи місцевого самоврядування відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» можуть утворювати асоціації органів місцевого самоврядування та їх добровільні об'єднання. На сьогоднішній день вони також залучаються до взаємодії з органами виконавчої влади.

Як уже зазначалося, одним з пріоритетних напрямків формування демократичної соціальної правової Української держави є розбудова місцевого самоврядування, однак у сучасних політико-правових реаліях функціонування цього інституту характеризується дисбалансом у взаємовідносинах органів місцевого самоврядування та органів державної влади, який трансформується в різні форми соціальної напруги, а подекуди – у відкритий конфлікт. Це обумовлює потребу пошуку дієвих механізмів взаємодії між зазначеними структурами, які будувалися б на відносинах партнерства.

На сьогодні з боку місцевих органів виконавчої влади суб'єктом взаємодії виступають у першу чергу місцеві державні адміністрації. Їхній статус визначається Конституцією України та спеціальним Законом України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 р. [69]. Саме на них Конституцією України (п. 6 ст. 119) покладено обов'язок забезпечувати їх взаємодію з органами місцевого самоврядування, тому що саме таким чином

реалізується принцип поєднання загальнодержавних та місцевих інтересів.

Як авторитетно зазначає В.В. Цветков, від ступеню розвитку демократії щораз більшою мірою залежить ефективність управління, а вона у свою чергу є гарантією стабільності демократичного політичного режиму в суспільстві, розширює і поглиблює конституційні основи демократизму в формуванні та діяльності апарату державного управління [62, с. 332]. Крім того, зауважує вчений, в умовах демократії система державних органів покликана забезпечити здійснення народовладдя як фактора суверенітету та джерела державної влади [62, с. 326]. В нашому контексті з цього випливає, що «місцеві державні адміністрації виражають і проводять внутрішню політику держави на місцях і використовують засоби для її забезпечення в діяльності органів місцевого самоврядування» [72, с. 69]. Місцеві державні адміністрації повинні стати органами виконавчої влади, які реалізують конституційне завдання – забезпечення дотримання законів на всій території України.

На думку В.В. Цветкова, найважливішим соціальним завданням є забезпечення зростаючого підсилення управлінського впливу за рахунок постійного підвищення його ефективності. Ось тому важливе політичне, економічне та організаційне завдання сучасного періоду полягає в різкому підвищенні якості й ефективності управлінської діяльності, функціональної результативності роботи державного апарату [62, с. 318].

Тим не менше тенденції соціального розвитку сьогодення з модернізацією ролі держави у політичній системі та обмеженням її впливу на суспільні відносини спричиняють структурно-функціональні зміни у системах органів виконавчої влади [73, с. 283]. Такі трансформації апарату державного управління, які вирізняються принципово новими парадигмами соціальної організації суспільства, знаходять свій вираз у послідовній заміні адміністративних функцій управління діяльністю в координаційному, забезпечувальному та моніторинговому напрямках. Відхід від адміністративно-управлінського впливу органами виконавчої влади переводить їхні функції у площини: організації взаємодії об'єктів та суб'єктів управління; підготовка і прийняття нормативно-правової бази функціонування відповідних підсистем; моніторинг та контроль параметрів такої діяльності. Таким чином, процеси формування громадянського суспільства, становлення нової парадигми політичного управління в Україні породжують переосмислення місця та ролі держави, яка послідовно повинна трансформуватися в інститут реалізації суспільних інтересів та потреб.

І хоч у літературі вказується на негативність механічного копіювання зразків адміністрування іноземного зразка без урахування національної традиції управління, а також негативність спроб адаптувати до українських реалій одночасно декілька моделей, що взаємно несумісні, все ж важливо враховувати існуючі у світі організаційні форми забезпечення відповідного представництва інтересів держави на місцях. Наприклад, для нас ефективною може стати модель, характерна для Франції, Італії, Польщі, коли у адміністративно-територіальних одиницях діє представник центрального

уряду, до завдань якого входить забезпечення координації діяльності периферійних органів центральних відомств та здійснення адміністративної опіки по відношенню до виконавчих органів місцевого самоврядування. Б. Гурне відзначає ефективність інституту префектів та супрефектів, які покликані забезпечувати виконання законів і стежити, щоб підлегле їм населення шанувало національні інтереси [74, с. 8 — 9]. Тому варто підтримати позицію С.Г. Давтяна, що перспективними напрямами вдосконалення механізмів державного управління для України є впровадження французько-польської моделі префектур. Спірною є, проте, позиція автора про запровадження одночасно британсько-американської міністерської системи, якій властива непряма участь центральної влади у вирішенні державних питань на місцях [75, с. 11].

В той же час зауважимо, що в контексті принципу децентралізації, який покладений в основу адміністративного та самоврядного реформування в Україні, необхідне посилення системи місцевого самоврядування. Оскільки справедливо зауважено в літературі, що зараз в Україні можна вести мову не про систему реального самоврядування, а лише про систему управління на місцевому рівні, що, зрештою в умовах послаблення демократичності виконавчої влади викликає «загрозу того, що виконавчі органи почнуть діяти за альтернативою «ігнорувати – придушити» [76, с. 388]. Але, важливою передумовою, необхідною для успішної реалізації самоврядування, є розвиток ініціативи населення, відсутність якої може призвести до фактичного перетворення самоврядування в управління.

На наш погляд, поєднання централізації і децентралізації на конституційному рівні при реалізації державної влади передбачає збереження за державою права на охорону та захист загальнодержавних інтересів зміцненням системи органів виконавчої влади на місцях і покладання на органи місцевого самоврядування вирішення місцевих проблем.

Як державна влада, так і місцеве самоврядування повинні забезпечити інтегральну властивість соціальної системи, метою якої є підтримка її цілісності, координація спільних цілей з інтересами окремих елементів, а також забезпечення функціональної взаємозалежності підсистем суспільства на основі консенсусу громадян та легітимації лідерства [77, с. 10].

Альтернативна модель державного управління на територіальному рівні, обґрунтована С.Г. Давтяном в дисертаційному дослідженні, є перспективною для реформи публічного адміністрування в Україні. Запропонована модель ґрунтується на принципах демократичного врядування, субсидіарності, публічності, поєднанні засад централізації та децентралізації. У ній передбачене створення виконавчих органів обласних та районних рад для виконання повноважень, делегованих місцевими державними адміністраціями, передача виконавчим органам обласних та районних рад і громадським організаціям повноважень щодо виконання частини державних функцій, трансформація місцевих державних адміністрацій в наглядовий орган шляхом їх інкорпорації в територіальне

представництво Кабінету Міністрів України з передачею координації діяльності усіх державних установ на певній території до їхньої компетенції [75, с. 17]. Відтак, виконавчій владі на територіальному рівні слід зосередитися на виконанні нормотворчих та контрольних функцій у забезпеченні захисту інтересів населення [78, с. 189]. Практично ідеї С. Г. Давтяна покладені в основу Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.

Зауважимо також, що створення виконавчих органів відповідних рад є не просто науковою пропозицією, а зумовлено вимогою до України як члена Ради Європи щодо реалізації найважливіших демократичних реформ по всій країні для того, щоб обрані органи місцевого самоврядування мали свої власні адміністрації (у контексті чинного українського законодавства – виконавчі органи), підпорядковані та підзвітні перед радами [79]. Проте адміністративний нагляд та контроль (щодо здійснення делегованих повноважень) за діяльністю органів місцевого самоврядування як система стримувань з боку, зокрема, місцевих державних адміністрацій не лише допускається, а й є необхідним. Його межі, зокрема, визначені Європейською хартією місцевого самоврядування [80], ст. 8 якої передбачає, що:

1. Будь-який адміністративний нагляд за органами місцевого самоврядування може здійснюватися тільки згідно з процедурами та у випадках, передбачених Конституцією або законом.

2. Будь-який адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування, як правило, має на меті тільки забезпечення дотримання закону та конституційних принципів. Вищі інстанції мають можливість здійснювати адміністративний нагляд за своєчасністю виконання завдань, доручених органам місцевого самоврядування.

3. Адміністративний нагляд за органами місцевого самоврядування здійснюється так, щоб забезпечити співмірність контролюючих заходів до важливості інтересів, які контролюючий орган має намір охороняти.

Концепція адміністративної реформи в Україні наголошує, що створення сучасної, ефективної системи державного управління є важливим фактором виходу українського суспільства із трансформаційної кризи, а серед заходів, передбачених адміністративно-територіальною реформою, окремо відзначено «формування сучасної системи місцевого самоврядування».

Проте незавершеність адміністративної реформи та перебудови місцевого самоврядування на перший план висувують проблему нагального вирішення дисбалансу у функціонуванні органів місцевої публічної влади, виходячи з тих політичних, законодавчих та інших реалій, які склалися на даний момент. Цією панацеєю, яка здатна не лише подолати неузгодженості та конфлікти між органами місцевого управління, а й збалансувати систему цих органів, на сьогоднішній день необхідно вважати взаємодію органів місцевої виконавчої влади, а саме місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, тим паче, що на сьогодні немає істотних законодавчих перешкод у здійсненні процесу консолідації та узгодження діяльності цих ланок місцевої публічної влади. Взаємний зв'язок органів

місцевої виконавчої влади (зараз – місцевих державних адміністрацій) з органами місцевого самоврядування самоочевидний насамперед тому, що разом вони виконують єдину функцію – управління на місцевому рівні в Україні. Ефективне здійснення цієї функції потребує взаємної підтримки цих органів, погодженості і єдиної спрямованості їхніх дій для досягнення плідних результатів. Тільки за цих умов можливе демократичне управління відповідною територією.

Взаємодія місцевих державних адміністрацій з органами місцевого самоврядування залежно від вияву волі сторін може мати добровільний, явочний чи дискреційний характер. Дискреційні форми взаємодії, зокрема, виникають з питань порушення органами місцевого самоврядування чинного законодавства, забезпечення інтересів державних органів щодо делегованих органам місцевого самоврядування державних повноважень, контролю за цільовим використанням державних коштів; надання органами місцевого самоврядування державним органам передбаченої чинним законодавством інформації тощо [65, с. 29].

У юридичній літературі робляться спроби й іншим чином класифікувати види взаємодії органів місцевого управління та самоврядування. Зокрема, А.Р. Крусян зазначає, що при здійсненні управлінської діяльності між органами місцевого управління формуються певні відносини, які в залежності від типу взаємодії можна виділити на три основні види – координаційну, субординаційну, реординаційну взаємодії. На думку вченого, до основного завдання координаційної взаємодії слід віднести кооперацію управлінських зусиль для успішнішого вирішення сукупних завдань. Координаційна взаємодія повинна здійснюватися в тих сферах громадського життя, які однаково важливі для держави в цілому і для територіальних громад зокрема, тобто зачіпають загальні інтереси (державні і місцеві). Прикладами слугують взаємодії у вирішенні економічних, соціальних і культурних питань розвитку територій, у галузях соціального захисту населення, охороні навколишнього середовища і раціональному використанні природних ресурсів на відповідних територіях, а також у галузях захисту прав і свобод громадян, забезпечення законності та правопорядку. Головним завданням координаційної взаємодії вважаємо узгодження дій для успішного вирішення суміжних завдань. У системі координаційної взаємодії двох центрів системи публічної влади на місцевому рівні розкривається необхідність третього елемента – суб'єкта, який координує їх дії. Виходячи з цього, пропонується і обґрунтовується необхідність утворення координаційної структури з питань взаємодії місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування. Її основним завданням повинна бути кооперація управлінських зусиль органів публічної влади одного рівня.

Другим незалежним видом взаємодії місцевих органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування вважається субординація. Вона характерна тим, що реалізується між органами, які знаходяться в субординаційних структурних зв'язках, між такими органами присутні

управлінські відносини, їхня функціонування ґрунтується на принципах «вертикалізації». Субординаційна взаємодія в делегованій сфері повноважень можлива двох типів – субординаційна взаємодія місцевих державних адміністрацій з сільськими, селищними, міськими радами (їх виконавчими органами) та субординаційна взаємодія місцевих державних адміністрацій з районними, обласними радами [81, с. 14]. Така взаємодія виражається у делегуванні повноважень.

До найбільш важливих організаційно-правових форм *реординаційної* взаємодії відносять взаємне інформування. Крім такого виду взаємодії, реординаційні взаємозв'язки проявляються в конкретних діях суб'єктів взаємодії, які знаходять відображення в управлінських актах. На противагу спільним актам, що прийняті в рамках координаційної взаємодії, при реординації суб'єктом прийняття документів є один орган. Їх характерною рисою є той факт, що у них враховані не лише власні, але й «чужі» інтереси, відображені погляди й ініціативні пропозиції інших органів тощо. А.Р. Крусян, аналізуючи чинне законодавство, виокремлює наступні види реординаційної взаємодії: реординацію в розумінні «зворотного упорядкування», кореляційну реординацію та ініціативну реординацію [81, с. 15].

Проте всі види взаємодії на місцевому рівні взаємопов'язані і взаємообумовлені, їх поділ і виокремлення можливі тільки теоретично. У процесі взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування їхній вибір та набір, обумовлені характером та змістом проблематики завдань, що визначаються особливостями об'єкта управління, стадією в управлінському процесі тощо та залежать від мети, яку поставили перед собою суб'єкти взаємодії.

У межах видів взаємодії органів виконавчої влади й місцевого самоврядування виділяють також форми взаємодії. Найпоширенішими серед них є наступні:

а) інституційна форма взаємодії, передбачає створення спільного органу (координаційного, консультативного або дорадчого);

б) правова форма взаємодії, передбачає прийняття спільного акту, участь у розробці певного правового акту;

в) організаційна форма взаємодії, передбачає проведення спільного заходу (наприклад, розширена колегія держадміністрацій, розширені засідання президії рад, семінари, конференції, «круглі столи», звіти перед громадами, перевірки тощо), участь посадовців місцевої держадміністрації у засіданні органа місцевого самоврядування чи депутатів і муніципальних службовців у роботі держадміністрації;

г) інформаційна форма взаємодії, передбачає обмін інформації місцевого значення (включно з листуванням, телефонними переговорами, надсиланням проектів рішень або копій прийнятих актів, застосуванням засобів масової інформації тощо);

д) матеріально-фінансова форма взаємодії, передбачає спільне фінансування проектів регіонального значення, утворення спільного

підприємства чи організації.

Варто відзначити, що останнім часом органами державної влади активно використовуються різні форми співпраці, вони проводять консультації з органами місцевого самоврядування, їх асоціаціями та з громадськими організаціями з метою напрацювання найбільш ефективних механізмів здійснення державної політики у сфері місцевого й регіонального розвитку.

Законом України «Про місцеві державні адміністрації» передбачено, що місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування для реалізації спільних програм можуть укладати угоди, створювати загальні органи та організації (ч. 4 ст. 35). Наявний досвід взаємодії місцевих органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування демонструє приклади утворення спільних органів, які можна назвати координаційними, тому що певні аспекти їх діяльності носять виражений характер узгоджених дій у визначених сферах (економіки, фінансів і т. ін.) [83, с. 91 — 94].

Таким чином, враховуючи вищезазначені характерні риси поняття “взаємодія” як юридичної категорії, обґрунтовано, що під взаємодією місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування слід розуміти законодавчо визначену, цілеспрямовану, структуровану, узгоджену діяльність (процес) самостійних органів місцевої публічної влади шляхом здійснення дієвого, найбільш ефективного управління з метою досягнення очікуваного результату розвитку на місцевому та регіональному рівнях.

1.3 Адміністративно-правові принципи взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування

Обов’язковим елементом у правовому механізмі взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування необхідно вважати принципи, на яких будується ця взаємодія. Принципи взаємодії у загальнонауковому розумінні є базовими основоположними началами здійснення певного виду діяльності. Проте це надто вузьке розуміння правових принципів, яке не враховує сучасних наукових тенденцій цього поняття. Адже останні виконують не лише регулятивну функцію, а також є важливим засобом подолання прогалів у праві. У юридичній літературі запропоновано багато визначень поняття «правові принципи». Зокрема, «правові принципи» в розумінні В. В. Копейчикова є основними засадами, вихідними ідеями, яким властива універсальність, загальна значимість, вища імперативність [84, с. 95]. За принципи права С. С. Алексєєв приймає виражені у праві вихідні нормативно-керівними началами, які характеризують його основи, його зміст та закріплені у ньому закономірності громадського життя [85, с. 102]. Є.Р. Сушко звертає увагу, що принципи

права є основними, початковими положеннями, ідеями, що виражають закономірності та сутність права як специфічного соціального регулятора; “керівні ідеї, які характеризують зміст права, його сутність і призначення в суспільстві”. При цьому А.М. Колодій відзначає, що принципам права притаманна «вища імперативність», властивість самостійно впливати на суспільні відносини [86, с. 117].

Принципи права, хоч теоретично і можуть бути незакріпленими на законодавчому рівні, все ж абсолютна більшість знайшла відображення у Конституції та законах України. Проте, правові принципи взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування безпосередньо не виділяються у чинному законодавстві України, хоча окремі з них можуть бути виділені із норм Конституції України чи Законів України «Про місцеві державні адміністрації» та «Про місцеве самоврядування в Україні». К. Живодьор поділяє принципи взаємодії місцевих державних адміністрацій з органами місцевого самоврядування на групи: загальні та спеціальні. До першої групи таких принципів, на її думку, відносяться підвалини конституційного ладу в Україні: принципи суверенітету народу і держави, демократії, унітарності, визнаного і гарантованого місцевого самоврядування, гарантії соціальної, правової держави, законність, гласність тощо. Інша частина загальних принципів також торкається організації роботи майже всіх органів публічної влади, але не містить ознак, властивих підвалинам конституційного ладу в Україні, а саме: компетентність (професіоналізм), ефективність, самостійність, економічність, рівність доступу громадян до державної чи муніципальної служб, виборність та призначуваність, колегіальність та єдиноначальство у їх поєднанні, симбіоз державних та місцевих інтересів, цілісність та непорушність державної території, централізація у поєднанні з децентралізацією здійснення державної влади, збалансований соціально-економічний розвиток регіонів з опорою на їх історичні, економічні, екологічні, географічні і демографічні особливості, етнічні й культурні цінності тощо. Спеціальні принципи мають стосунок виключно до взаємовідносин місцевих держадміністрацій з органами місцевого самоврядування і без суттєвого коригування не можуть застосовуватися щодо інших органів публічної влади. До спеціальних принципів слід віднести: принцип правової, організаційної та матеріально-фінансової незалежності місцевого самоврядування і місцевих державних адміністрацій; принципи контролю місцевої державної адміністрації за виконанням виборними органами та їх виконавчими комітетами делегованих повноважень виконавчої влади, законодавчої забезпеченості механізмів дієвого розв’язання конфліктів, взаємної підтримки і взаємодопомоги у вирішенні загальнодержавних питань і питань місцевого значення, ефективності взаємодії, паритету взаємовідносин, науковості організації взаємодії, різноманітності форм і методів, ефективності та економічності взаємодії, відповідальності тощо [87].

Ряд принципів взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування можна вивести із принципів діяльності

відповідних суб'єктів місцевої публічної влади, зокрема, із ст. 3 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та ст. 4 Закону України «Про місцеве самоврядування». Проте, незважаючи на їхню схожість, а подекуди і збіг, не варто ототожнювати принципи організації та діяльності місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування та принципи, які лежать в основі їх взаємодії. Підсумовуючи їх, ці принципи наступні:

- відповідальність перед людиною і державою за свою діяльність;
- верховенство права;
- законність;
- пріоритетність прав людини;
- гласність;
- поєднання державних інтересів з місцевими;
- правова, організаційна та матеріально-фінансова самостійність в межах повноважень, визначених законами;
- державна підтримка та гарантія місцевого самоврядування тощо.

Без сумніву, всі принципи мають важливе, хоча і неоднакове значення, але досягти високих результатів взаємодії, підсилити «коефіцієнт корисної дії» вони можуть лише у випадку їх системного та комплексного поєднання та реалізації.

Окремо варто виділити найбільш важливі принципи взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, які, водночас, слугуватимуть критеріями для оцінки правовідносин, що виникають між місцевими держадміністраціями та органами місцевого самоврядування. Серед них – принцип верховенства права. До розуміння принципу верховенства права М. І. Козюбра виділяє чотири основні підходи. Відповідно до першого підходу принцип верховенства права тотожний принципу верховенства закону; згідно з другим – верховенству всіх нормативно-правових актів, згідно з третім – верховенству розуму та справедливості, і нарешті, згідно з четвертим принципом принцип верховенства права тотожний пріоритету загальноновизнаних принципів і норм міжнародного права над національним законодавством [88, с. 25]. Проте, на його думку, верховенство права «означає насамперед і головним чином верховенство Конституції України». Але це «не означає, що поняття «верховенство права» і «верховенство конституції» є повністю ідентичними», тому що тлумачення Конституції України з суто позитивістських засад не є можливим [88, с. 310]. Вчений переконаний, що рух в цьому напрямку має відбуватись, керуючись загальноновизнаними сучасним цивілізованим світом принципами права, міжнародними пактами про права людини, міжнародною судовою практикою, зокрема практикою Європейського суду з прав людини, тенденціями розвитку правових засобів захисту прав людини у міжнародному і зокрема європейському співтовариствах тощо [88, с. 32]. Крім того, варто зазначити, що принцип верховенства права закріплений Конституцією України (ст. 8), отже, має, крім іншого, конституційне підґрунтя. У взаємовідносинах місцевих держадміністрацій та органів місцевого самоврядування цей принцип, зокрема, означає у поєднанні із ст.

19 Конституції України, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування та їх посадовці повинні діяти лише на підставі, в межах компетенції та у способи, що визначені Конституцією та законами України. Пунктом 4 ст. 35 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» чітко зафіксовано відсутність права місцевих держадміністрацій втручатися у здійснення власних повноважень органами місцевого самоврядування. Водночас, на наш погляд, щодо органів місцевого самоврядування, норми щодо їх діяльності повинні характеризуватися більшою диспозитивністю, а повноваження закріплюватися за негативним принципом правового регулювання, тобто все, що не заборонено законом, слід вважати дозволенним. Органи місцевого самоврядування повинні мати більшу свободу дій у вирішенні питань місцевого значення, але при цьому контроль з боку територіальної громади та суду повинен посилюватись, форми контролю можуть бути різні, проте прописані чітко і конкретно у законі, особливо щодо механізму здійснення контролю.

С. Головатий називає принцип верховенства права мегапринципом, що включає в себе низку інших принципів: законності (правозаконності), демократії, гуманізму, поваги до прав людини як до реально діючого права, невідчужуваності цих прав, принцип поділу влади, незалежності та справедливості суду, первинності людини стосовно державної влади тощо [89, с. 64 — 75].

Не менш важливим є принцип законності, який тісно переплетений із принципом верховенства права. Проте, визначальним при формуванні всіх інститутів держави і суспільства в цілому залишається принцип верховенства права. За такого підходу право виступає найвищою соціальною цінністю, відіграє роль найголовнішого суспільного орієнтира. На верховенство права повинен спиратися законодавець, фіксуючи загальнообов'язкові приписи, надаючи їм характер нормативу. За такої умови закон набуває риси правового закону, тобто формується відповідність не тільки до формальних вимог, які ставляться до нормативно-правових актів (відповідає Конституції України, процедура прийняття закону відповідає встановленим вимогам тощо), але й за змістом закон починає кореспондувати із принципом верховенства права. Водночас зі своїм прийняттям закон сам починає відігравати роль правового орієнтира суспільного життя. Таким чином, вимога дотримки приписів законів (і нормативно-правових актів загалом) реалізується через принцип законності, який для діяльності всіх державних органів є фундаментальним [90].

Принцип законності також впливає із конституційних положень, згідно із якими на місцеві державні адміністрації покладається обов'язок забезпечення законності і правопорядку; а також додержання прав і свобод громадян. Законність часто розглядається як суворе і неухильне слідування державними органами та посадовими особами закону в процесі застосування права [91, с. 687]. Законність П. М. Рабінович вважає режимом відповідності суспільних відносин законам, підзаконним нормативно-правовим актам держави, який утворений в результаті неухильного їх здійснення всіма

суб'єктами права [92, с. 104]. В. В. Копейчиков вбачає у принципі законності реалізацію усіх правових форм діяльності держави, функціонування громадського суспільства, громадян на засадах й у відповідності до норм права [93, с. 135].

Принцип пріоритетності прав людини визначає зміст діяльності місцевих органів публічної влади та мету їх взаємодії. Зазначений принцип передбачає непорушність та недопустимість порушення прав людини. Він впливає в значній мірі також із ст. 3 Конституції України, згідно з якою змістом і спрямованістю діяльності держави визнаються права і свободи людини та їх гарантії. Держава відповідальна перед людиною за свою діяльність, а утвердження і забезпечення прав і свобод людини відноситься до головних обов'язків держави.

Принцип гласності в контексті взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування доцільно перефразувати на принцип взаємної гласності та інформованості. Г. Ф. Скрипкін зазначає, що цей принцип покликаний гарантувати захищеність прав муніципального утворення. Особливо важливо дотримуватись цього принципу, на думку вченого, при укладенні договорів, оскільки повноцінна інформація забезпечує неможливість в односторонньому порядку змінювати взаємні права, обов'язки та відповідальність, встановлені у договірному порядку [33, с. 62].

Частини 2 і 3 ст. 35 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» вказує і на інші способи реалізації цього принципу. Зокрема, мова йде про те, що у випадку розгляду місцевою державною адміністрацією питання, яке торкається інтересів місцевого самоврядування, про це заздалегідь повідомляють відповідні органи місцевого самоврядування. Аналогічну за змістом норму містить п. 3 ст. 71 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», яка передбачає право участі представників цих органів та посадових осіб територіальних громад у розгляді таких питань місцевою державною адміністрацією, їм надається право висловлювати зауваження і пропозиції. Аналогічно головам місцевих державних адміністрацій, їх заступникам, керівникам структурних підрозділів місцевої державної адміністрації або їх представникам надано право бути присутніми під час засідань органів місцевого самоврядування та виступити з питань, що відносяться до їх компетенції.

Згідно з Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», пп. 7, 8 ст. 49, депутатам районної та обласної рад надано право звернення із запитам до голів місцевих державних адміністрацій з питань, віднесених до компетенції ради. Органи чи посадові особи, до яких звернено запит, зобов'язані надавати усні або письмові відповіді на запити на сесії ради у строки і в порядку, встановленому радою згідно з законом. В результаті розгляду запиту радою виносяться рішення.

Щодо принципу поєднання державних і місцевих інтересів, то зрозуміло, що виразниками, суб'єктами реалізації державних і місцевих інтересів є, відповідно – органи державної влади, зокрема, місцеві державні

адміністрації та органи місцевого самоврядування. Ці інтереси мають публічну природу і в цілому не можуть протиставлятися, оскільки в кінцевому результаті забезпечують загальносуспільний інтерес. Цей принцип необхідно трактувати швидше як встановлення межі повноважень відповідних органів, як державних, так і самоврядних. Враховуючи дещо абстрактний та декларативний характер цього принципу, він повинен віднайти подальшу деталізацію та конкретизацію у законах та вивести на якісно новий рівень взаємодію та інші взаємовідносини органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Більш вдалу інтерпретацію цього принципу запропоновано Г. Ф. Скрипкіним, який називає його «принципом погодження інтересів державних органів та органів місцевого самоврядування». І вважає, що з метою запобігання колізій правочинів органів державної влади і місцевого самоврядування, а також конкретних дій органів влади принцип погодження інтересів повинен бути доповнений принципами координації та співробітництва. На практиці співробітництво досягається шляхом інформування один одного про плани роботи, про проведення відповідних заходів, про підготовлювані документи, а координація – шляхом погодження планів, дій заради вирішення спільних завдань. Для здійснення цих функцій органи державної влади і місцевого самоврядування створюють спеціальні погоджувальні чи координаційні комісії або ж самі беруть на себе їх здійснення [33, с. 61]. Для прикладу, здійснення спільних програм місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування супроводжується укладенням договорів, створенням спільних органів та організацій (ч. 5 ст. 35 Закону України «Про місцеві державні адміністрації»).

Щодо принципу правової, організаційної та матеріально-фінансової незалежності в рамках повноважень, визначених законами, щодо взаємодії місцевих державних адміністрацій з органами місцевого самоврядування його можна представити з одного боку, як самостійність, незалежність місцевого самоврядування в системі місцевої публічної влади, що, однак, не виключає здійснення контрольно-наглядових функцій з боку місцевих державних адміністрацій. Концепцією реформ місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленою 1 квітня 2014 р. розпорядженням Кабінету Міністрів України [29] зазначено «ефективний державний контроль за дотриманням органами місцевого самоврядування вимог Конституції та законів України»; «підконтрольність органів місцевого самоврядування органам виконавчої влади у питаннях дотримання Конституції та законів України»; «запровадження механізму здійснення місцевими держадміністраціями державного контролю за відповідністю Конституції та законам України рішень органів місцевого самоврядування та якістю надання населенню публічних послуг»; «зміна статусу місцевих державних адміністрацій з органів загальної компетенції на контрольно-наглядові органи у системі виконавчої влади». З іншого боку принцип незалежності вказує на правову, організаційну та фінансову спроможність місцевого самоврядування. Згідно із вже згаданою Концепцією формування

відповідних матеріально-фінансових, організаційних умов та кадрового складу з метою реалізації органами місцевого самоврядування своїх повноважень здійснюється за таких передумов:

- наявні ресурси, необхідні для виконання визначених законом повноважень органами місцевого самоврядування;
- обчислено обсяг дотацій вирівнювання відповідно до уніфікованих стандартів надання публічних послуг;
- надано трансферти з держбюджету кожному місцевому бюджету безпосередньо;
- фінансовою основою здійснення органами місцевого самоврядування своїх повноважень визначено податки та збори, які прив'язані до території відповідної адміністративно-територіальної одиниці;
- частина коштів, що надходять від сплати податку на прибуток новостворених юридичних осіб, закріплена за місцевими бюджетами на п'ять років від дати інвестування в юридичну особу;
- органам місцевого самоврядування надано права регулювати ставки місцевих податків і зборів;
- органи місцевого самоврядування отримують доступ до залучення кредитних ресурсів, які направляються на інвестиційний розвиток, що досягається спрощенням процедури погодження позик і місцевих гарантій та збалансуванням їх із способами державного контролю, з метою запобігання банкрутству об'єктів права комунальної власності;
- підвищено прозорість та ефективність освоєння бюджетних коштів, що досягається уведенням програмно-цільового методу для всіх місцевих бюджетів тощо.

Фактично особливість цього принципу полягає у механізмі перерозподілу частини державних фінансових, матеріальних та інших ресурсів в користь органів місцевого самоврядування.

Принцип державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування тісно кореспондується з іншими принципами взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування і реалізується, власне через механізми цих принципів. Частиною 1 ст. 35 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачено взаємодію місцевих держадміністрацій на відповідних територіях із сільськими, селищними та міськими радами, їх виконавчими органами та сільськими, селищними і міськими головами; сприяння у здійсненні ними владних повноважень місцевого самоврядування, зокрема щодо вирішення питань економічного, соціального та культурного розвитку на ввірених територіях, збільшення матеріальної та фінансової бази місцевого самоврядування; контроль виконання наданих їм законних повноважень органів виконавчої влади; розгляд та врахування у своїй діяльності пропозицій депутатів, посадових осіб органів місцевого самоврядування. Проте, як уже зазначалося, місцеві державні адміністрації не уповноважені втручатися у процес здійснення власних повноважень органами місцевого самоврядування.

Таким чином, система правових принципів взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування складають змістовну складову механізму взаємодії, є його ключовим елементом. Перелік принципів не є вичерпним, можуть бути об'єктивно сформовані інші принципи взаємодії органів місцевої публічної влади, які доцільно закріпити у законодавстві України, яке регулює діяльність відповідних суб'єктів. Враховуючи значення правових принципів, останні можуть відігравати роль регуляторів суспільних відносин, бути засобом подолання прогалин у праві, а також критеріями для оцінки правовідносин, що виникають між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування. При цьому важливо розмежовувати принципи діяльності відповідних органів місцевої публічної влади та принципи взаємодії цих органів.

1.4 Адміністративно-правовий статус місцевих державних адміністрацій. Розмежування повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування

Проблемам правового статусу як родового поняття у теорії права та в галузевих юридичних науках приділялось достатньо уваги. Узагальнено правовий статус вважається сукупністю прав та обов'язків, що розкривають юридичний стан особи, державного органу або міжнародної організації [94, с. 400]. Найбільш повно теорією права досліджено правовий статус особи, який здебільшого розкривають через поняття правосуб'єктності, а саме - правоздатності та дієздатності.

Подекуди у юридичній літературі намагаються поняття правового статусу співставити із поняттям правового становища. При цьому одні автори наполягають на тотожності цих понять [95, с. 409], а інші переконані, що поняття «правове становище» є ширшим за змістом, аніж поняття «правовий статус» [96, с. 27]. Н. В. Янюк поняття «правового статусу» уявляє певною системою можливостей особи, які встановлюють її правове становище в державі [97]. Тому, мабуть, не випадково О. Цельєв вводить в юридичний обіг поняття соціально-правового статусу. Під ним автор розуміє не тільки сукупність прав, обов'язків і гарантій, а й місце суб'єктів у соціальній системі суспільства. Й таке місце визначається не тільки законом, а переважно уявою всіх суб'єктів суспільних відносин про нього [98, с. 10]. Відтак, у цьому контексті правове становище фактично відображає соціально-правовий статус тих чи інших суб'єктів, проте є ширшим за змістом поняттям, аніж правовий статус.

А.Ю. Акімов, наводячи позиції провідних науковців у галузі теорії права (С.С. Алексєєва, Р.О. Халфіної та ін.), переконаний, що у будь-якому разі необхідно розмежовувати такі поняття, як «правовий статус» та «правове

становище» суб'єкта права, оскільки, якщо правовий статус абстрактного суб'єкта характеризується сукупністю нормативно закріплених юридичних прав та обов'язків, то правове становище конкретної персонально індивідуалізованої особи визначається як потенційними обов'язками і правами, так і реальними обов'язками і правами. Саме тому правове становище реальної особи постійно змінюється в залежності від тих чи інших юридичних фактів, у той час як статус суб'єкта права постійний до тих пір, поки відповідні правові норми не змінюються [99, с. 10].

Як загальне правило, змістом правового статусу, як відзначає П. М.

Рабінович, є комплекс прав та юридичних обов'язків особи [92, с. 74]. Проте, лише цим, на наш погляд, поняття правового статусу не вичерпується. Для прикладу, В. Ф. Погорілко, визначаючи основні складові конституційного статусу, називає конституційні принципи, правосуб'єктність, компетенцію, функції, повноваження, конституційні права, свободи та обов'язки, конституційні гарантії [100, с. 281]. Деякі вчені відносять до елементів правового статусу також цілі, завдання, функції та відповідальність організації [101, с. 198; 102, с. 334]. Заслуговує з цього приводу на увагу позиція Н.С. Барабашевої, яка зазначає, що якщо правовий статус організації покликаний бути юридичною основою всієї її діяльності, то він не може вичерпуватися правами і обов'язками, оскільки останні у відриві від цілей, завдань і функцій не дають уявлення про зміст роботи організації, співвідношення різноманітних видів її діяльності. Правовий статус, насамперед, виражає ідею повноти правого забезпечення роботи даної організації, усебічно визначає її роль і місце у відповідній галузі господарського і соціально-культурного будівництва, її становище в системі управління галуззю [103, с. 178].

На думку Абросимової Є. Б., у понятті правового статусу публічного суб'єкта криється декілька елементів. Першим елементом визначено порядок формування правового статусу, призначення або обрання; другим – процедуру припинення діяльності; третім елементом охарактеризовано компетенцію суб'єкта, а також методи її реалізації; четвертим – характерні риси його правового стану, що вирізняють його від інших публічних суб'єктів – носіїв державної влади [104, с. 564]. Без сумніву, що зазначені елементи характеризують окремі аспекти правового статусу суб'єкта публічної влади, й надалі нами вони аналізуватимуться, проте визначальним, стержневим елементом правового статусу тих чи інших суб'єктів, а в нашому випадку органів місцевої публічної влади, виступає правосуб'єктність.

Правосуб'єктність як правова категорія наповнюється реальним конкретизуючим змістом в контексті галузевої приналежності. Саме тому доцільно говорити про конституційну (основну), адміністративну та ін. правосуб'єктності. Як зазначає С. С. Алексєєв, на рівні галузей права правосуб'єктність, звужуючи коло реальних суб'єктів, є тим первинним щаблем конкретизації правових норм, на якому вимальовується загальне юридичне становище суб'єктів: суб'єкти позиціонуються в тому чи іншому положенні один до одного [105, с. 381].

На особливості правового становища суб'єктів у ряді галузей права в юридичній літературі звертала увагу Е. А. Флейшиць. Вона обґрунтовано довела, що в галузі адміністративного права правоздатність не може сприйматися загальною абстрактною передумовою правоволодіння [106, с. 281 — 282]. Проте, як відзначає С. С. Алексєєв, це, на жаль, не дало їй зробити правомірний висновок про те, що, оскільки в межах адміністративного права правосуб'єктність (правоздатність) не зводиться лише до бланкетної можливості, відповідно тут і в інших галузях права необхідно інакше розуміти цю правову категорію. Й, крім того, як справедливо зауважує С. С. Алексєєв, існують відмінності у правосуб'єктності осіб в галузі публічного права і в галузі приватного права. В галузі публічного права – це в основному питання юридичної субординації і підпорядкування, тобто питання компетенції державних органів і посадових осіб тощо [107, с. 54].

Правосуб'єктність місцевих органів управління та самоврядування, яка, зауважимо, в адміністративному праві позначається терміном «компетенція» у першу чергу встановлюється Конституцією України й законами України «Про місцеві державні адміністрації», «Про місцеве самоврядування в Україні», іншими актами законодавства. Основний закон держави закріпив дуалістичну модель реалізації публічної влади на місцях. Таким чином, на місцевому рівні структурно та функціонально виділяють дві самостійні підсистеми: місцеве управління (державно-адміністративне), яке на сьогоднішній день здійснюють місцеві державними адміністрації та територіальні підрозділи центральних органів виконавчої влади, і місцеве самоврядування, яке здійснюється безпосередньо територіальними громадами та шляхом представництва, а також виконавчими органами, які створюються радами. Функціонування системи різнорідного місцевого управління зумовлюється необхідністю децентралізації і деконцентрації влади, які є одними з провідних принципів адміністративної реформи в Україні.

Під децентралізацією прийнято розуміти делегування центром окремих повноважень місцевим виборним органам, а під деконцентрацією — передачу повноважень органам місцевої адміністрації, яких призначають із центру. Змістовне навантаження повноважень, закріплення їх за тими чи іншими органами місцевої публічної влади формують зміст адміністративно-правового становища органів місцевого управління та самоврядування.

Як зазначається у спеціальній літературі, адміністративно-правове становище місцевих органів управління та самоврядування передбачає наявність у них визначеної нормами адміністративного права компетенції — предметів відання, повноважень, тощо.

Зміст поняття «компетенція» похідний від латинського «competentia» — приналежність по праву, тобто коло повноважень установи або особи. Майже всі словники дають саме таке пояснення. Проте, як зазначає Ю. А.

Тихомиров, у юридичній літературі кінця XIX – початку XX ст. аналіз держави і її установ супроводжувався дослідженням питань державного

веління і примусу як способів здійснення актів державної влади (Н. М.

Коркунов), меж влади і підстав її втручання (Б. Н. Чичерін). У перші роки радянської держави частіше застосовувалося поняття предметів відання з'їзду рад, обговорювалися питання, що підлягають їх вирішенню. Окрім Конституції РРФСР 1918 р., термін був використаний в інших нормативно-правових актах 30-х років. Поступово ширше застосовуються поняття «права», «компетенція» (у Конституції СРСР 1936 р.), «повноваження» (у Конституції СРСР 1977 р.). Ця лінія зберігається і надалі, хоча впадає в очі довільне використання цих понять без з'ясування зв'язку відображуваних ними суб'єктів [108, с. 22 — 32].

У суспільній практиці проблеми, пов'язані з визначенням компетенції, вирішуються достатньо суперечливо. Поступове ускладнення і диференціація завдань і функцій державного управління та самоврядного управління приводить до збільшення питомої ваги компетенційного елементу.

Тим не менше поняття «компетенція» міцно утвердилось в юридичній літературі і знаходить широке застосування в законодавстві. Теорія компетенції є категорією юридичної науки. Компетенція – найважливіший елемент при дослідженні тенденцій та явищ у царині нормативного і фактичного змісту діяльності суб'єктів права, видів правового впливу на них, засобом вирішення колізій.

Особливо предметно проблема компетенції, зокрема, компетенції державних органів, досліджувалась за радянських часів такими вченими, як В. А. Власов [109], О. Е. Кутафін, К. Ф. Шеремет [110, 111], Ц. А. Ямпольська [112] та ін.

Сучасні дослідження теорії компетенції відзначають, що ефективне використання компетенції, як правового засобу в державно-правовій діяльності приводить до досягнення певного позитивного результату у вирішенні соціально-економічних, політичних, етичних і інших завдань і проблем, що постають перед суспільством і державою на сучасному етапі [113, с. 10].

Але й сьогодні у юридичній науці до трактування компетенції застосовують відмінні один від іншого підходи. Доволі часто конкурентними поняттями виступають права та обов'язки, повноваження, юрисдикція, функції і предмети відання, підсудність або підвідомчість. Насправді, визначити співвідношення цих категорій між собою за обсягом і змістом складно, при цьому різним видам суб'єктів. Б. М. Лазарєв, наприклад, приписує компетенцію органу управління як його право і обов'язок здійснювати конкретні управлінські функції в певній сфері. Функції інформування, прогнозування, координації, контролю та планування не є, на його думку, юридичними явищами і як би «задані ззовні», так само як і предмети відання як зовнішні керовані об'єкти. До того ж «розмежовуються» права і обов'язки, оскільки рухливість перших врівноважується стійкістю других як обов'язків перед державою [114, с. 11 — 87].

На думку Т. О. Карабін, різниця між компетенцією і функціями криється у тому, що функції позначають частку реального змісту роботи

окремих суб'єктів, а компетенція відображає міру належного і можливого, хоча і визначається, виходячи із належних функцій. Водночас, автор зазначає, що компетенція належить до основних складових правового статусу органів влади, який включає також функції, мету та завдання, місцезоташування органу в структурі органів влади, вертикальні та горизонтальні взаємозв'язки з іншими органами тощо. Тому, з огляду на це, неприйнятно змішувати поняття «компетенція» та «правовий статус», що досить поширене в юридичній практиці [115, с. 7].

Спеціалісти адміністративного права найчастіше поняття компетенції розкривають за допомогою владних повноважень або обов'язків, прав і підвідомчості (кола справ). Зазначається, що компетенцією органів виконавчої влади є правова (конкретніше, адміністративно-правова) форма їхніх прав і обов'язків [116, с. 264]. За своїм змістом компетенцією органів виконавчої влади є юридичне відображення (опосередкування) їхніх функцій у окремих, так званих статусних (або компетенційних) нормативно-правових актах, який закріплює цілі, завдання і необхідний для їх реалізації комплекс прав і обов'язків, тобто державно-владних повноважень. Повноваженнями ж визначаються права та обов'язки, які має орган виконавчої влади для вирішення цілей і завдань, окреслених компетенцією [116, с. 265]. Таким чином, під терміном повноваження розуміють права та обов'язки органу одночасно. Майже кожному конкретному праву органу відводиться роль його конкретного обов'язку, оскільки владний орган наділений обов'язком здійснювати свої права для реалізації та захисту публічних інтересів. Присутньою є ідея про критерій, що відокремлює повноваження, які належать до компетенції, від таких, що ні, не за їх спрямованістю (назовні чи всередину), а за наявністю чи відсутністю владного характеру. Лише владні повноваження, тобто пов'язані з можливістю визначати поведінку інших суб'єктів, належать до компетенції органу публічної влади [115, с. 8]. К. Ю. Пудано-Шушлебінна щодо тези, що «майже кожне конкретне право органу виступає його конкретним обов'язком», зазначає, що, тим не менше, необхідно пам'ятати про самостійний характер кожної з цих правових категорій. Адже права, якими наділений орган публічної влади, надають йому можливість вибору при вирішенні того чи іншого питання, в той час як обов'язки не передбачають можливості вибору, а жорстко регламентують діяльність органу у тій чи іншій ситуації [117, с. 76]. Іншу позицію займає С. В. Воробйова, яка вважає, що в межах своєї компетенції суб'єкт права повинен володіти свободою дій, за результатами яких несе встановлену відповідальність. При цьому повинно бути зведено до мінімуму чи повністю ліквідовано поділ прав та обов'язків, і передбачається здійснення повноважень, які суб'єкт права не лише має право, а зобов'язаний застосовувати для виконання законними методами своїх функціональних завдань [113, с. 7].

З огляду на це, поняття «повноваження» краще виражають зв'язок прав і обов'язків у змісті категорії «компетенція» [118, с. 31]. І саме владні адміністративні повноваження в сфері публічного управління, пише О. В.

Зеленцов, характеризують особу як суб'єкта публічного права і його публічно-правову природу, що виражається через компетенцію [119, с. 280 — 281].

Ю. О. Тихомиров виділяє наступні елементи компетенції: нормативно встановлені цілі, предмети відання, владні повноваження як гарантовану законом міру прийняття рішень та вчинення дій, а супутнім елементом компетенції називає відповідальність за їх невиконання [120, с. 55 — 56].

Відносно ж терміну «предмети відання», який досить часто використовується у законодавстві, практиці та юридичній доктрині, то його, як зазначає Т. О. Карабін, слід вважати юридичним визначенням сфер та об'єктів діяльності, в яких діє орган чи посадова особа, оскільки самі по собі не є елементами компетенції ні сфери суспільного життя, ні середовище, в якому діє владний суб'єкт.

Органи державної влади (в тому числі і виконавчої влади, й, зокрема, виконавчої влади на місцях), а також органи місцевого самоврядування як органи публічної влади характеризуються притаманними їм особливостями, зокрема, організованістю, або іншими словами інституційною оформленістю, вони є відповідної структури та наділені владними повноваженнями. Як органи місцевого самоврядування, так і органи державної влади реалізують публічно-владні функції та повноваження [115, с. 16].

Як зазначає А. Р. Крусян, компетенція органів місцевого управління є складною, комплексною категорією. Як науковий термін вона означає компетенцію органів, що здійснюють публічну владу на місцях, тобто як компетенція органів місцевого самоврядування і компетенція місцевих органів виконавчої влади (місцевих держадміністрацій). Компетенція органів місцевого управління складається з: по-перше, предметів відання органів, в рамках яких реалізуються їх основна і допоміжні функції; по-друге, повноважень цих органів (закріплених законодавством їх прав і обов'язків); по-третє, територіальної сфери їх діяльності (місцевий рівень) [81, с. 11]. В цілому погоджуючись із таким співвідношенням понять компетенція – предмети відання – повноваження, зауважимо, що Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації» по-різному визначають це співвідношення. Зокрема, Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» у Розділі «Організаційно-правова основа місцевого самоврядування» містить Главу «Повноваження сільських, селищних, міських рад», а статті цієї Глави закріплюють компетенцію рад. Натомість Закон України «Про місцеві державні адміністрації» містить Розділ «Компетенція місцевих державних адміністрацій» із Главою «Повноваження місцевих державних адміністрацій», ст. 13 якої, зокрема, визначає питання, що вирішуються місцевими державними адміністраціями». Як бачимо, законодавець непослідовно втілює своє бачення співвідношення базових понять, що визначають базові основи діяльності органів місцевої публічної влади. Й, крім того, оскільки йдеться про органи, які функціонують на одному рівні управління, то законодавчі акти, які визначають їхній статус повинні уніфіковано закріпити співвідношення компетенції – повноважень тощо.

На думку Т. С. Смирнової, основні засади взаємовідносин місцевого самоврядування та місцевих держадміністрацій, концептуально визначені Конституцією України, Законами України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації», в узагальненому вигляді зводяться до: 1) чіткого розмежування функцій, сфер відання та повноважень місцевих державних адміністрацій і місцевого самоврядування; 2) юридично гарантованої заборони втручання місцевих держадміністрацій у здійснення самоврядними органами своїх повноважень; 3) належного контролю зі сторони місцевих державних адміністрацій за виконанням місцевим самоврядуванням делегованих повноважень державної виконавчої влади і 4) законодавчого забезпечення механізмів цивілізованого вирішення конфліктів (судового і адміністративного порядку) [21, с. 179].

А. А. Уваров пропонує методику, за якою можна розмежувати предмети відання і повноваження між державними органами влади і органами місцевого самоврядування. Суть цієї методики полягає, по-перше, в уточненні і уніфікації змісту терміну «питання місцевого значення», який в законодавстві ототожнюється з винятковою компетенцією органів місцевого самоврядування. По-друге, в послідовній диференціації сфер, ділянок і інструментів, за допомогою яких вдається знайти власні повноваження органів місцевого самоврядування в таких сферах їх реалізації, які дуже тісно переплетені із здійсненням державних функцій [65, с. 10].

В. А. Григор'єв зазначає, що в українському законодавстві згадується про «питання місцевого значення», акцентується на «всіх питаннях місцевого значення», однак відсутнє їх дефінітивне визначення. Закон України, прийнятий 7 грудня 1990 р. містив згадку «питань місцевого життя» (Преамбула). Закон України, прийнятий 26 березня 1992 р., називав «питання місцевого життя» основним об'єктом місцевого самоврядування (ч. 1 ст. 1). Конституція України найменше їх «питаннями місцевого значення», перераховуючи в ч. 1 ст. 143 найважливіші з них. При цьому тлумачення законодавства на систематичному рівні з метою верифікації «питань місцевого значення», не дивлячись на наявність бланкетної відсилки в конституційній дефініції місцевого самоврядування про те, що питання місцевого значення вирішуються в межах Конституції та законів України, також не дає конструктивного результату. Причиною цього, вважає вчений, є те, що в сучасному законодавстві України повністю збереглися вагомні рудименти радянської доби – майже повне утотоження функцій з повноваженнями органів різного рівня, що на сьогодні є першоджерелом конфліктів, спричинених дублюванням чи нечітким розмежуванням компетенції між різними органами місцевого управління і самоврядування [3, с. 237].

В юридичній літературі пропонуються ознаки, які можуть лягти в основу легального визначення питань місцевого значення. Адже визначення цього поняття має важливе значення не лише для розвитку місцевого самоврядування в Україні, а й для розмежування повноважень місцевих органів публічної влади, що сприятиме також їх взаємодії з метою

ефективності здійснення управління на місцевому рівні. До таких ознак [33, с. 50], зокрема, віднесено: 1) територіальність; 2) публічність; 3) допустимість; 4) відповідність матеріальним, фінансовим, організаційним та іншим можливостям; 5) доцільність [65, с. 26 — 27]. Подібні ознаки (критерії) визначає Н. В. Нагорна – 1) місцевий (локальний) характер; 2) максимальна наближеність органів влади до населення; 3) відмова від проміжних рівнів управління; 4) ефективність і економічність управління [121, с. 13].

Ці чи інші ознаки лягли в основу розуміння питань місцевого значення інших науковців. Зокрема, український вчений В. Кравченко вважає, що питання місцевого значення – це такі питання, що характеризуються локально-територіальним характером і постають у процесі функціонування територіальної громади, забезпечення потреб її членів. Такі питання є комплексного характеру, оскільки торкаються реалізації інтересів членів територіальної громади в усіх сферах місцевого життя: економіці, освіті, культурі, громадському порядку тощо. Водночас, на його думку, чітко виокремити перелік питань місцевого значення, розмежувати їх з питаннями загальнодержавними чи регіональними надзвичайно важко. В Європейській Хартії не міститься якихось критеріїв подібного розмежування, тим самим надаючи повної свободи у цьому питанні національному законодавству [122]. М. А. Баймуратов та Т. М. Буряк з цього приводу констатують, що аналіз існуючої конституційної та законодавчої бази нормативно-правової регламентації об'єктного складу місцевого самоврядування свідчить про те, що основна проблематика легалізації і легітимації питань місцевого значення лежить в сфері визначення компетенції органів місцевого самоврядування, щодо якої в українського законодавця досі не вироблено єдиних підходів [66, с. 86]. У цьому плані лідирує російський законодавець, зусиллями якого прийнято спеціальний закон Російської Федерації «Про загальні засади організації місцевого самоврядування в Російській Федерації» від 6 жовтня 2003 р. [123], у якому диференційовано визначено, в залежності від територіального рівня, поняття та перелік питань місцевого значення. Ними визнаються питання безпосереднього забезпечення життєдіяльності населення муніципального утворення, а розв'язання подібних задач згідно з Конституцією Російської Федерації і згаданого Федерального закону проводиться самостійно населенням і (або) органами місцевого самоврядування. Для прикладу, до питань місцевого значення населених пунктів у законі, зокрема, віднесено питання:

- 1) формування, затвердження, виконання бюджету населеного пункту і контролю за виконанням даного бюджету;
- 2) встановлення, зміни і відміни місцевих податків і зборів населеного пункту;
- 3) володіння, користування і розпорядження майном, що знаходиться в муніципальній власності населеного пункту;
- 4) організації у межах поселення електро-, тепло-, газо- і водопостачання населення, водовідведення, постачання населення паливом;

5) дорожньо-будівельної діяльності на автомобільних дорогах загального користування, мостах і інших транспортних інженерних спорудах у межах населених пунктів, за винятком автомобільних доріг загального користування, мостів і інших транспортних інженерних споруд федерального і регіонального значення;

6) забезпечення малозабезпечених і громадян, що проживають в населеному пункті та потребують поліпшення житлових умов, приміщеннями для житла відповідно до законодавства, організація будівництва житлового фонду, створення умов для житлового будівництва;

7) створення умов для надання транспортних послуг населенню і організація транспортного обслуговування населення у межах населеного пункту;

8) участі в попередженні і ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій у межах поселення;

9) забезпечення первинними засобами пожежної безпеки у межах населених пунктів;

10) створення умов для забезпечення жителів послугами зв'язку, громадського харчування, торгівлі і побутового обслуговування;

11) організації бібліотечного обслуговування населення;

12) створення умов для організації дозвілля і забезпечення жителів населеного пункту послугами організацій культури;

13) охорони та збереження об'єктів культурної спадщини (пам'ятників історії і культури) місцевого (муніципального) значення, розташованих у межах населеного пункту;

14) забезпечення умов для розвитку на території населеного пункту масової фізичної культури і спорту;

15) створення умов для масового відпочинку жителів населеного пункту і облаштування місць масового відпочинку населення;

16) сприяння у встановленні відповідно до закону опіки і піклування над жителями населеного пункту, якщо вони цього потребують;

17) формування архівних фондів населеного пункту;

18) організації збору і вивозу побутових відходів і сміття;

19) впорядкування і озеленення території поселення, використання і охорони міських лісів, розташованих у межах населених пунктів;

20) планування забудови території поселення, територіального зонування земель населеного пункту, встановлення правил землекористування і забудови території населеного пункту, вилучення земельних ділянок у межах населеного пункту для муніципальних потреб, зокрема шляхом викупу, здійснення земельного контролю за використанням земель;

21) організації освітлення вулиць і установки покажчиків з назвами вулиць і номерами будинків;

22) організації ритуальних послуг і місць поховання.

Органи місцевого самоврядування Російської Федерації наділені правом вирішення й інших питань, що не відносяться до компетенції органів

місцевого самоврядування інших муніципальних утворень, органів державної влади і не виключені із їх компетенції чинними федеральними законами і законами суб'єктів Російської Федерації, тільки за рахунок власних матеріальних ресурсів і фінансових коштів (за винятком дотацій і субвенцій, що перераховуються з федерального бюджету і бюджету суб'єкта Російської Федерації). Таким чином, перелік питань місцевого значення не є вичерпним. Він може бути розширений Законами, але, як зазначає Г. Ф. Скрипкін, для цього необхідно дотримуватись трьох умов:

- 1) ці питання не повинні стосуватися компетенції інших органів державної влади та місцевого самоврядування (принцип залишкової компетенції);
- 2) вирішенню цих питань органами місцевого самоврядування не перешкоджає пряма заборона законом;
- 3) вирішення питань стає можливим лише за власні кошти муніципальних утворень [33, с. 74].

Оскільки компетенція місцевого самоврядування не може загалом визначатися вичерпно, необхідні критерії, які б посприяли визначенню її меж і тим самим відмежували від компетенції місцевих органів виконавчої влади. Такі принципи впливають із змісту Європейської хартії місцевого самоврядування. Розгляд цих принципів має не тільки методологічне, але і онтологічне значення для українського законодавця, якому необхідно буде в законопроектній і законодавчій роботі формувати компетенцію місцевого самоврядування і його органів та відмежовувати від органів місцевої виконавчої влади.

До таких принципів відносяться [66, с. 98 — 100]:

а) принцип правової автономності місцевого самоврядування, зафіксований ч. 1 ст. 4 Хартії, яка проголошує, що «основні повноваження і функції місцевих властей повинні визначатися конституцією або законом держави». Реалізація цього принципу на практиці означає легалізацію і легітимацію питань місцевого значення, що є одночасно об'єктом складом місцевого самоврядування і виступаючих основним об'єктом діяльності територіальних громад і утворюваних нею органів. Більш того, втілення цього принципу є вагомою гарантією прав територіальних громад самостійно вирішувати всі питання місцевого значення, запровадженням в життя одного з основних параметрів правової держави, де один орган публічної влади не має права втручатися в сферу компетенції іншого органу;

б) принцип повноти повноважень місцевого самоврядування і необмеження самоврядних прав (ч. 4 ст. 4 Хартії). Вказаний документ містить таке його формулювання: «повноваження, якими наділяються місцева влада, як правило, повинні бути повними і виключними. Вони не можуть відмінитися або обмежуватися іншим, центральним або регіональним органом, якщо це не передбачено законом». Втілення в законодавстві та практичній діяльності цього принципу має важливе значення, оскільки дозволяє фактично виділити, інституціоналізувати, перш за все, питання місцевого значення, які лежать в основі компетенції місцевого

самоврядування і його органів.

в) принцип субсидіарності. Слід вказати, що він сформульований в Хартії достатньо складно і невизначено: «муніципальні функції, як правило, здійснюються тими властями, які мають найбільш тісний контакт з громадянами. Наділяючи тією або іншою функцією інший орган, необхідно враховувати обсяг і характер завдання, а також вимоги досягнення ефективності і економії» (ч. 3 ст. 4 Хартії). Вказана невизначеність пов'язана з тим, що, по-перше, цей принцип сформульований без урахування жорстких традицій однозначності радянського законодавства і вітчизняної юридичної техніки, а, по-друге, його гносеологія знаходиться за межами права.

Резюмуючи, слід виділити юридичне значення принципу субсидіарності, яке виявляється у вигляді певного алгоритму розподілу повноважень, що закріплюються в законодавчих актах. Цей алгоритм полягає в тому, що найнижчому рівню влади дістаються такі повноваження, котрими вищий за нього територіальний рівень влади не може розпорядитися ефективніше. Слід проте вказати, що в чинному законодавстві України про місцеве самоврядування принцип субсидіарності не знайшов свого прямого закріплення.

Загалом треба відзначити, що адекватне розуміння питань місцевого значення повинне розглядатися крізь призму того, щоб: по-перше, були оптимально враховані місцеві інтереси; по-друге, були враховані (не порушені) інтереси держави, і, по-третє, щоб не вийти за рамки наданих державою повноважень. Крім того, необхідно погодитись, що питання місцевого значення – це сукупність, насамперед «господарських, соціально-культурних і економічних справ, що здійснюються з метою ефективного забезпечення життєдіяльності населення муніципального утворення» [124, с. 4 — 5].

При цьому необхідно зауважити, що «питання місцевого значення» не слід прирівнювати до терміну «місцеві інтереси», бо в питаннях місцевого значення поєднані як державні так і місцеві інтереси. Прив'язка до поняття «місцевий інтерес» у визначенні терміну «питання місцевого значення» не цілком доцільна також через значну його абстрактність. Крім того, характеризуючи питання місцевого значення як такі, що впливають виключно із колективних інтересів місцевих жителів, неможливим стає їх ототожнення з усіма об'єктами локальної діяльності органів місцевого самоврядування. Тому до питань місцевого значення пропонується відносити усі справи, вирішення яких Конституцією України, законами та підзаконними нормативними актами віднесено до предметів відання органів місцевого самоврядування [115, с. 10].

Важливо також, щоб перелік повноважень органів місцевого самоврядування з вирішення питань місцевого значення корелювався з переліком послуг, що надаватимуться населенню органами місцевого самоврядування. Органи місцевого самоврядування в процесі вирішення питань місцевого значення повинні займатися саме громадськими/адміністративними послугами.

Загалом же, виходячи із особливостей тих питань, які підпадають під компетенцію органів місцевого самоврядування, їхні повноваження можна розділити на такі групи:

- а) власні повноваження;
- б) окремі державні повноваження, якими можуть бути наділені органи місцевого самоврядування (делеговані повноваження);
- в) суміжні повноваження.

Власні повноваження необхідні для вирішення питань місцевого значення, що сприяє децентралізації державного управління та більш ефективному їх вирішенню. Визначаючи сферу питань місцевого значення, необхідно виходити насамперед із принципу співрозмірності матеріальних та фінансових можливостей місцевого самоврядування і доцільності вирішення основних питань життєзабезпечення на рівні держави чи регіону, тобто у спільних інтересах населення. При цьому широта повноважень місцевого самоврядування визначається межами, визначеними законом.

Наступне проблемне питання стосується розрізнення «власних» та «делегованих» повноважень. Власними повноваженнями прийнято вважати функції, які виконуються органами місцевого самоврядування у відповідності до їхньої власної відповідальності в рамках Закону. Делегованими повноваженнями, відповідно, вважаються функції, які виконуються органом місцевого самоврядування в ролі представника Держави; функції продовжують залишатися державними, не зважаючи на те, що передані до виконання органам місцевого самоврядування. В результаті цього взаємовідносини між органами місцевого самоврядування та державними адміністраціями щодо обох видів повноважень, особливо в фінансових питаннях та питаннях контролю, не залишаються без змін [125].

Загалом законодавець при розмежуванні функцій і повноважень обох гілок місцевої влади прагнув забезпечити умови для роздільного їх функціонування. Але присутність чималої суміжної компетенції нівелює ефективність цього задуму законодавця. Уникнути накладок та дублювання, а отже і втручання одних органів у справи інших все ж, на жаль, не вдалося. У будь-якому випадку при розмежуванні функцій та повноважень місцевих органів публічної влади необхідно відштовхуватись від того, що функції, які реалізовуватимуть місцеві державні адміністрації слід визначити після того, як буде встановлено функції органів місцевого самоврядування для кожного рівня, і, в загальному ці функції переважно повинні складатися з функцій контролю та координації, тоді як інші повноваження визначаються із застосуванням принципу субсидіарності.

Думається, що використання таких підходів, що мають концептуальний характер, сприяло б чіткому визначенню і юридичному закріпленню компетенції органів місцевого самоврядування і їх диференціації з компетенцією державних органів, зокрема місцевих державних адміністрацій. Більше того, системність підходу до компетенції місцевих органів публічної влади вимагає такого розуміння цих суб'єктів, коли вони в процесі виконання державних та місцевих завдань взаємодіють між собою.

Що стосується місцевих державних адміністрацій, то основними завданнями, вирішення яких покладено на них, є закріплені в ст. 119 Конституції України, а також ст. 2 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» положення щодо забезпечення виконання Конституції та Законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади, а також забезпечення законності і правопорядку, додержання прав і свобод громадян. Для виконання цих обов'язків місцеві державні адміністрації зобов'язані інформувати відповідні суб'єкти на ввіреній території про прийняті акти та ставити завдання щодо їх виконання. Для виконання своїх завдань передбачено також створення держадміністраціями умов для дотримання суб'єктами управління державними і самоврядними справами вимог актів законодавства, а також застосування примусу у випадках, коли інших методів є недостатньо для забезпечення дотримання вимог нормативно-правових актів [126, с. 357].

Покликання виконавчої влади на місцевому рівні полягає також у забезпеченні законності і правопорядку у суспільстві, додержанні прав і свобод громадян. Для реалізації цих функцій адміністрації наділені необхідними юридичними засобами – контрольно-наглядовими повноваженнями, як от звернення з позовом до суду тощо.

Як зазначає Т. О. Карабін, наявна правова регламентація компетенції місцевих державних адміністрацій не до кінця враховує конституційні завдання цих органів. Об'єм повноважень часто є ширшим від необхідного для виконання їх завдань, тому достатньо велика кількість повноважень взагалі не спрямована на виконання конкретно визначених завдань їх діяльності. Це торкається майже всіх галузей суспільного життя, в яких дані органи виконавчої влади наділені владними повноваженнями. Крім того, в структурі компетенції місцевих державних адміністрацій існують виконавчі повноваження органів місцевого самоврядування, що означає, що на своєму рівні місцеві державні адміністрації зобов'язані одночасно представляти і державні інтереси, і інтереси органів місцевого самоврядування, виконувати як власні, так і самоврядні повноваження, що зумовлює ситуацію, коли при здійсненні значної кількості повноважень дані органи, будучи провідниками здійснення державної політики на місцях, є підконтрольними і підзвітними радам відповідного рівня [126, с. 357 — 358]. Що, на жаль, зумовлює проблему неможливості розмежування повноважень.

Згідно із Конституцією України та Законом України «Про місцеві державні адміністрації» ці органи забезпечують законність і правопорядок, здійснюють контрольно-наглядні повноваження, тобто за місцевими державними адміністраціями закріплено здійснення з одного боку широкого кола виконавчо-розпорядчих повноважень, а з іншого – значна кількість контрольних повноважень. Для уникнення такої диспропорції повноважень місцевих державних адміністрацій Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні передбачено зміна статусу місцевих держадміністрацій із органів загальної компетенції на контрольно-наглядні органи у системі виконавчої влади і надання їм функції

координування діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади на відповідній території; створення виконавчих органів обласних та районних рад; розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування різних рівнів, місцевими держадміністраціями та територіальними органами центральних органів виконавчої влади.

Водночас, Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України підготувало зміни до Конституції України для реалізації реформи місцевого самоврядування. Найосновніші зміни наступні:

- запроваджується трьохрівнева система адміністративно-територіального устрою України – область, район, громада з повсюдним місцевим самоврядуванням;
- функції виконавчої влади передаються від місцевих адміністрацій виконавчим органам рад відповідного рівня;
- повноваження між органами місцевого самоврядування розподіляються за принципами субсидіарності і саме громади наділяються максимально широкими повноваженнями;
- повноваження органів місцевого самоврядування чітко забезпечуються необхідними фінансовими ресурсами, в тому числі за рахунок їх участі в загальнодержавних податках;
- державні адміністрації підлягають ліквідації і натомість створюються державні представництва лише з контрольно-наглядовими і координаційними функціями.

Останній пункт, щоправда, викликає застереження, оскільки суперечить, по-перше, Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, яка нічого не говорить про ліквідацію державних адміністрацій і створення державних представництв натомість. А, по-друге, лише зміна вивіски місцевих державних адміністрацій на державні представництва передбачає залучення із державного бюджету України значної кількості фінансових ресурсів, що в сучасних умовах є невиправданим.

Т. О. Карабін переконана, що контрольна діяльність районних державних адміністрацій повинна виражатися переважно у зборі та аналізі інформації щодо виконання органами місцевого самоврядування повноважень (власних і делегованих). Це переважно аналіз звітів про виконання державних і місцевих програм, про виконання державних стандартів надання соціальних послуг населенню тощо, а також у разі виявлення порушень – застосування заходів впливу, які будуть відрізнятися в залежності від виду повноважень підконтрольного суб'єкта та специфіки порушення.

Досліджуючи теорію компетенції, С. В. Воробйова дійшла висновку, що в державі, в якій реалізується принцип законності, владні повноваження державних органів та інших суб'єктів публічної влади регулюються правовими нормами, які закріплюють їх компетенцію [113, с. 8]. Автор також

стверджує, що спеціалізовані функціональні компетенційні норми тематичних законів не повинні суперечити нормативному закріпленню компетенції нормами статутних законів. Компетенційні норми мають великий творчий потенціал, виражаючи нормативний стандарт і одночасну програму поведінки [113, с. 7].

Звідси важливе значення має механізм закріплення компетенції та повноважень місцевих органів публічної влади. Правова основа компетенції місцевих органів публічної влади в Україні на думку Ю. З. Торохтія є «трьохярусною» [2, с. 90 — 96.]. На першому «ярусі» правового регулювання, на його думку, розташовується Конституція України, яка своїми положеннями щодо компетенції місцевих держадміністрацій і місцевого самоврядування є хоч і безпосередньо діючою, але максимально загальною і потребує конкретизації у законодавстві.

Наступний, другий «ярус» нормативно-правового регулювання компетенції місцевих органів влади займають міжнародно-правові акти у даній сфері. Так, Міжнародна Спілка місцевих влад, Рада Європи тощо прийняли спеціальні акти, що містять типові принципи і компетенційні норми щодо організації публічної влади на місцях. Зокрема, такими є Всесвітня декларація місцевого самоврядування [127], Європейська хартія міст [128] і, особливо, Європейська хартія місцевого самоврядування [129], яка внаслідок ратифікації стала невід'ємною складовою українського законодавства [130].

Третій «ярус» нормативно-правового регулювання компетенції місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування займають закони України. Залежно від змісту та ролі в системі законодавства їх можна умовно поділити на дві групи: статутні чи статусні й галузеві.

До статутних чи статусних слід віднести Закони України «Про місцеві державні адміністрації», «Про столицю України – місто-герой Київ», «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про органи самоорганізації населення». Всі вони визначають компетенцію відповідних суб'єктів у рамках їх загального правового статусу. У статутних законах, як правило, зазначаються загальні, найбільш суттєві повноваження органу публічної влади, або взагалі окреслюються лише їх функції щодо управління публічними справами.

Компетенцію місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування в окремих сферах суспільного життя визначає галузеве законодавство. Воно налічує велику кількість нормативних актів, а тому може бути класифіковане на підвиди. За галузевим законодавством закріплена ключова роль у реформі децентралізації, а це означає, що паралельно загальній політиці децентралізації, реформа повинна проводитись у кожній з галузей, у якій органи місцевого самоврядування та місцеві органи виконавчої влади наділені своїми повноваженнями. Галузеве законодавство повинно надати повноваження у відповідності до нового розподілу повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, та між органами місцевого самоврядування

різних рівнів.

Варто зазначити, що, окрім інших факторів, спосіб визначення компетенції місцевих органів публічної влади, як зазначають В. Б.

Євдокимов та Я. Ю. Старцев, значною мірою визначається також специфікою правової системи [131, с. 24]. В країнах англосаксонської правової традиції схиляються до позитивного регулювання компетенції місцевих органів влади: дії органів влади є правомірними лише тоді, коли вони безпосередньо визначені законом, – тоді місцева влада діє *intra vires*, у межах повноважень. Країни континентальної Європи і держави, які континентальну правову систему запозичили, компетенцію місцевих органів визначають негативним регулюванням: будь-які дії місцева влада може здійснювати, якщо вони не заборонені законом і не є компетенцією інших органів влади. Україні, як і переважній більшості країн колишнього Радянського Союзу, більш характерним є позитивний спосіб визначення компетенції місцевих органів публічної влади: Конституцією (ч. 2 ст. 19) закріплено, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України).

Як загальний висновок, необхідно вказати, що:

1. Закріплення самостійного адміністративно-правового статусу місцевих органів державної влади та органів самоврядування відповідає логіці принципу «стримувань і противаг». Не зважаючи на дещо конкурентний характер цієї системи, результатом її є співробітництво і взаємне узгодження дій органів публічної влади на місцях, а це створює умови для взаємодії і пошуку компромісів.

2. Старт чергової хвилі адміністративної реформи в Україні змінило акценти взаємодії місцевих органів державної влади та органів самоврядування. Адміністративно-правове становище місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування визначене статусом цих органів, що в свою чергу проявляється, насамперед, у закріпленні їх повноважень. При цьому ефективність взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів самоврядування безпосередньо залежить від ефективності правового регулювання їхніх повноважень, усунення їхнього дублювання та конкуренції.

ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ I

1. Взаємодія місцевих органів публічної влади на теренах України має історичні корені і пов'язана із наявністю певних демократичних форм організації українського суспільства. Відтак, вироблення сучасних правових засад взаємодії місцевих органів управління та самоврядування повинно враховувати також історичні моделі їх співіснування та взаємодії.

2. Враховуючи законодавче регулювання в Україні правового статусу органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій, доцільно виокремити наступні часові етапи їх взаємодії:

I. Створення місцевого самоврядування в Україні (відлік ведеться від 7 грудня 1990 р. з прийняттям Закону УРСР «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування», в якому розкривається поняття місцевого самоврядування, його основних принципів, поєднуються самоврядні і державні функції органів місцевого самоврядування, виходячи з їх статусу).

II. Від 26 березня 1992 р. з прийняттям нової редакції Закону України «Про місцеві Ради, місцеве і регіональне самоврядування» Ради обмежувалися здійсненням функцій місцевого і регіонального самоврядування, а державні функції передавались Представникам Президента України в областях і районах, тобто публічна влада на місцях була поділена на дві самостійні системи – державну і самоврядну.

III. Розпочинається 3 лютого 1994 р. прийняттям Закону України «Про формування місцевих органів влади і самоврядування», за яким дуалістична система публічної влади на місцях ліквідувалася, відбувся поворот до формального повновладдя рад;

IV. Конституційним Договором від 8 червня 1995 р. відновлені місцеві державні адміністрації в областях, містах Києві та Севастополі, районах, районах у містах Києві та Севастополі. Сільські, селищні та міські ради із власними виконавчими органами (виконкомами, що формувалися головами рад одноосібно) стали органами місцевого самоврядування.

V. Прийняття Конституції України 1996 р. та інших законів, що розвивають її положення («Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації») започаткувало новий етап, протягом якого місцевому самоврядуванню надано конституційного статусу. Назріла необхідність поглиблення взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування та водночас чіткого розмежування їх компетенції, тобто проведення в Україні адміністративної реформи.

VI. Сучасний етап, пов'язаний із схваленням 1 квітня 2014 р. Кабінетом Міністрів України Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [29]. Впроваджено поєднання принципу системної централізації влади та децентралізації влади, враховуючи вагомий акцент на розвиток місцевого самоврядування, зокрема,

планується створити виконавчі органи районних та обласних рад з наданням нового статусу місцевим державним адміністраціям.

3. Враховуючи різноманітні доктринальні підходи до понять взаємодії, а також взаємодії різноманітних суб'єктів, зокрема органів публічної влади, пропонуємо під взаємодією місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування розуміти законодавчо визначену, цілеспрямовану, структуровану, узгоджену діяльність (процес) самостійних органів місцевої публічної влади шляхом здійснення дієвого, найбільш ефективного управління з метою досягнення очікуваного результату розвитку на місцевому та регіональному рівнях.

4. Подальша взаємодія місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, її форми та зміст тісно пов'язані із завершенням в Україні адміністративної реформи та реформи місцевого самоврядування, які взаємопов'язані у своєму розвитку, на засадах якісного оновлення правового статусу вказаних суб'єктів місцевої публічної влади.

5. Обов'язковим елементом у правовому механізмі взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування необхідно вважати принципи, на яких будується ця взаємодія. Система правових принципів взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування складають змістовну складову механізму взаємодії, є його ключовим елементом. Перелік принципів не є вичерпним, можуть бути об'єктивно сформовані інші принципи взаємодії органів місцевої публічної влади, які доцільно закріпити у законодавстві України, яке регулює діяльність відповідних суб'єктів. Враховуючи значення правових принципів, останні можуть відігравати роль регуляторів суспільних відносин, бути засобом подолання прогалин у праві, а також критеріями для оцінки правовідносин, що виникають між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування.

6. Ряд принципів взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування можна вивести із принципів діяльності відповідних суб'єктів місцевої публічної влади, зокрема, із ст. 3 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та ст. 4 Закону України «Про місцеве самоврядування». Проте, незважаючи на їхню схожість, а подекуди і збіг, не варто ототожнювати принципи організації та діяльності місцевих державних адміністрацій та місцевого самоврядування та принципи, які лежать в основі їх взаємодії.

Сумарно до них можна віднести такі принципи:

- відповідальність перед людиною і державою за свою діяльність;
- верховенство права;
- законність;
- пріоритетність прав людини;
- гласність;
- поєднання державних і місцевих інтересів;
- правова, організаційна та матеріально-фінансова самостійність в межах повноважень, законами;

- державна підтримка та гарантія місцевого самоврядування тощо.

Всі принципи мають важливе, хоча і неоднакове значення, але досягти високих результатів взаємодії, підсилити «коефіцієнт корисної дії» вони можуть лише у випадку їх системного та комплексного поєднання та реалізації.

7. Розподіл повноважень між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування є запорукою ефективної взаємодії цих органів. Основні проблеми у розмежуванні повноважень між місцевими державними адміністраціями і органами місцевого самоврядування полягають, по-перше, в уточненні і уніфікації змісту терміну «питання місцевого значення», який в законодавстві ототожнюється з винятковою компетенцією органів місцевого самоврядування. По-друге, в послідовній диференціації сфер, ділянок і інструментів, за допомогою яких вдається знайти власні повноваження органів місцевого самоврядування в таких сферах їх реалізації, які дуже тісно переплетені із здійсненням державних функцій.

8. У законодавстві України згадується про «питання місцевого значення», робиться акцент на «всі питання місцевого значення», однак відсутнє їх дефінітивне визначення. У Законі України від 7 грудня 1990 р. містилася вказівка на «питання місцевого життя» (Преамбула). Законом України від 26 березня 1992 р. «питання місцевого життя» визначені основним об'єктом місцевого самоврядування (ч. 1 ст. 1). Конституція України вживає дефініцію «питання місцевого значення», перераховуючи в ч. 1 ст. 143 найважливіші з них. При цьому тлумачення законодавства на систематичному рівні з метою виявлення специфіки «питань місцевого значення», не дивлячись на наявність бланкетної відсилки в конституційній дефініції місцевого самоврядування про те, що питання місцевого значення вирішуються в межах Конституції та законів України, також не дає конструктивного результату. У Європейській Хартії місцевого самоврядування також не міститься яких-небудь критеріїв для розуміння поняття «питання місцевого значення». Проте, оскільки визначення цього поняття є важливим не тільки для розвитку місцевого самоврядування в Україні, а й для розмежування повноважень місцевих органів публічної влади, що сприятиме також їх взаємодії з метою ефективності здійснення управління на місцевому рівні, доцільно виробити принципи чи ознаки, які можуть лягти в основу цього поняття. Крім того, питання місцевого значення – це сукупність, насамперед, господарських, соціально-культурних і економічних питань, що здійснюються з метою ефективного забезпечення життєдіяльності населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

9. Згідно із ст. 19 Конституції України, органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язуються діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. П. 4 ст. 35 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» чітко не надає місцевим державним адміністраціям

права втручатися у здійснення власних повноважень органами місцевого самоврядування. Водночас, на наш погляд, щодо органів місцевого самоврядування, норми щодо їх діяльності повинні характеризуватися більшою диспозитивністю, а повноваження закріплюватися за негативним принципом правового регулювання – все, що прямо не заборонено законом, дозволено. Органи місцевого самоврядування повинні мати більшу свободу дій у вирішенні питань місцевого значення, але при цьому контроль з боку місцевих державних адміністрацій, територіальної громади та суду повинен посилюватись, форми контролю можуть бути різні, проте прописані чітко і конкретно у законі, особливо щодо механізму здійснення контролю.

10. У ситуації з органами місцевого самоврядування законодавець повинен правильно та обережно визначити обсяг самостійності місцевого самоврядування. Оскільки зайві обмеження можуть призвести до нівелювання ваги місцевого самоврядування, а отже самостійності у вирішенні питань місцевого значення. Надання ж широкої свободи неминуче призведе до порушень у системі реалізації публічної влади, спричинить руйнування єдиного державного механізму.

РОЗДІЛ II

ОСНОВНІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ФОРМИ ВЗАЄМОДІЇ МІСЦЕВИХ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

2.1 Адміністративно-правові форми координації діяльності органів місцевого управління та самоврядування організаційного характеру та їх зміст

Проблема координації в державному управлінні представляла незмінний науковий інтерес в 60-80-х р.р. ХХ століття. Сутність координації, її місце і роль в державному управлінні були предметом наукових досліджень таких науковців, як А. І. Казанник, Ю. М. Козлов, А. Е. Лунев, С. Д. Могильовський та інших. До кінця ХХ ст. інтерес до цієї проблеми ослаб, що може бути частково пояснено загальним зниженням впливу держави на процеси, що відбуваються в суспільстві, посиленням приватноправових начал [132, с. 5]. В сучасних умовах зацікавлення цією проблемою зростає, особливо в контексті взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, виконання ними функцій управління.

Сучасні тенденції соціального розвитку, яким характерна модернізація ролі держави в політичній системі та обмеження впливу держави на суспільні відносини, зумовили структурно-функціональні зміни у системі органів виконавчої влади [73, с. 283] та переосмислення співвідношення органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування. Такі перетворення у сфері управління, які супроводжуються формуванням принципово нових парадигм соціальної організації суспільства, приводять до поступової заміни адміністративних функцій управління на завдання координаційного, забезпечувального та моніторингового спрямування. Віддаляючись від адміністративно-управлінського впливу, функції органів виконавчої влади переводяться у площини: організації взаємодії об'єктів та суб'єктів управління; моніторингу та контролю параметрів і результатів такої діяльності. Отже, процеси становлення громадянського суспільства зумовлюють переосмислення співвідношення публічної влади, поступове спрямування її зусиль на найповніше та ефективно забезпечення реалізації суспільних інтересів і потреб [133], зокрема тих, які мають локальний характер. Для цього первинно вимагається об'єднання та погодження зусиль суб'єктів владних повноважень. Таке об'єднання та погодження зусиль органів публічної влади в науці державного управління та юридичній науці прийнято позначати терміном «координація».

Загалом етимологічне значення поняття «координація» перекладається як узгодження, впорядкування. У Словнику російської мови С. І. Ожегова «координувати» означає: погодити (погоджувати), встановити (встановлювати), доцільне співвідношення між якими-небудь діями, явищами [42, с. 253]. Теорія державного управління координацію вважає погодженням та об'єднанням дій задля найшвидшого та точного вирішення завдань із найменшими затратами сил, фінансових ресурсів та матеріальних цінностей. Крім того, координацією визнають як погодженість, встановлення доцільних співвідношень між будь-якими діями. Відома класифікація координації, яка має здійснюватися: 1) в межах відносин підпорядкування, 2) в межах обов'язковості актів координатора без підпорядкування йому і, 3) на основі домовленостей [57, с. 161].

Як бачимо, переважають розуміння координації, і як взаємодії, і як узгодженості, але за змістом ці поняття різні. Юридичною наукою не вироблено однозначної думки щодо їх співвідношення, оскільки у поняття «взаємодія» і в поняття «координація» різними науковцями закладався різний зміст. Узагальненням поглядів цих авторів займався Ю. М. Козлов, який приводить більше десятка різних найбільш значних в теоретико-прикладному сенсі змістовних визначень терміну «координація» [134, с. 17]. У відповідності з розумінням цих категорій виробляються варіанти їх співвідношення. Так, часте є їх вживання як синонімів [135, с. 74] або ж вказується різниця у методах досягнення узгодженості при відзначенні тотожного змісту, наполягаючи на тому, що при взаємодії узгодження досягають шляхом домовленості рівних за своїм правовим статусом суб'єктів [136, с. 56]. Відомі також думки, що координація співвідноситься із взаємодією як причина та наслідок, координація вважається організацією взаємодії. О. М. Васильєвою зазначається, що суттю взаємодії є певна організаційна діяльність – шлях до мети на основі узгодженості дій суб'єктів [137, с. 99] і при взаємодії на організаційному етапі здійснюється:

- 1) нормативно-правове забезпечення взаємодії;
- 2) реалізація нормативно-правового забезпечення (як приклад, створення координаційних центрів);
- 3) безпосереднє планування заходів по взаємодії [137, с. 99, 102].

У цьому випадку, як зазначає Ю. С. Назар, координацію слід розглядати як необхідну передумову погоджених дій кількох суб'єктів, яким властива спільна мета, вона виступає організаційним етапом управлінського процесу взаємодії [47, с. 18]. Саме координація дій людей, зумовлена їх спільною метою, відрізняє управлінські відносини від неуправлінських. Управлінським відносинам перш за все і головним чином властивий організуючий характер [138, с. 85 — 86].

Саме з позицій управлінського процесу (циклу) зі стадіями розробки й реалізації рішення, стадіями збору інформації, її аналізу, підбору виконавців, планування, ресурсного забезпечення, контролю та іншими, слід аналізувати взаємодію суб'єктів управління, що дозволить досягти цілісної управлінської картини цього явища. Таким чином, під координацією розглядають,

передусім, організаційну основу процесу взаємодії, але, разом з тим, її функції не вичерпуються організаційним етапом. Координація може спостерігатися також на стадії безпосереднього виконання рішення (безпосередньої взаємодії) або контролю за виконанням [47, с. 18].

В. А. Дерещь виділяє суттєві ознаки координаційних відносин між органами виконавчої влади, проте окремі з них властиві й координаційним відносинам між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування. Так, автор вказує на такі ознаки:

- 1) сторонам цих відносин може бути притаманне «партнерство» або один з органів матиме владні повноваження щодо іншого;
- 2) існування координаційних відносин можливе за умов наявності, так і відсутності організаційного підпорядкування;
- 3) координаційні відносини між органами виконавчої влади можуть існувати по горизонталі і по вертикалі;
- 4) кінцевою метою цих відносин є реалізація спільних завдань та повноважень стараннями обидвох сторін саме завдяки перебуванню в подібних відносинах [139, с. 176 — 177].

Щодо першої ознаки, то координація між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування повинна носити, насамперед, партнерський характер. Тому справедливими є твердження про те, що взаємодією сторін можна вважати координацію за умов, коли сторони є рівноправними учасниками у відносинах. Вчений також вважав координацію погодженням та об'єднанням дій з метою найшвидшого і найправильнішого розв'язання задач з найменшими затратами сил, фінансових та матеріальних цінностей [140, с. 148]. Проте, все-таки О. Є. Луньовим виділено два види координації – вертикальна і горизонтальна. Вертикальною координацією є управлінські відносини між вищими і нижчими органами виконавчої влади. Суб'єкти зв'язків при цьому можуть пробувати в організаційній залежності (один з яких підпорядковується іншому), а можуть і не залежити один від одного. Зауважимо лише, що іноді вертикальну координацію розглядають як процес спрямування. Хоч терміни «координація» і «спрямування» близькі за змістом, зазначає В. А. Дерещь, але не ідентичні. Адже відмінності між цими термінами полягають у тому, що «координувати» – двостороння дія щодо впорядкування, узгодження якоїсь діяльності, а «спрямувати» є одностороннім визначенням певного напрямку дій. З цього приводу слід чіткіше розмежовувати дії щодо «спрямування» та дії щодо «координації» діяльності органів виконавчої влади. Це дасть змогу відповідним органам ліпше розібратися в питанні, котрі з їхніх дій будуть взаємними, узгодженими (тобто, коли буде виконуватись «координація»), і котрим чином їхня діяльність буде спрямовуватися міністром (тобто буде виконуватись «спрямування») [139, с. 176 — 177].

Горизонтальна координація здійснюється між державними органами, які знаходяться на одному організаційному рівні системи органів.

Горизонтальна координація буває двох видів: а) за умов юридичної нерівності суб'єктів (один з них наділений державно-владними повноваженнями щодо іншого); б) за умов, коли присутня компетенційна рівність суб'єктів.

При цьому, на наш погляд, між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування можуть виникати як горизонтальні, так і вертикальні координаційні зв'язки у залежності від змісту виконуваних ними повноважень.

В літературі зустрічаються також й інші види координацій: узгодження, ієрархічна координація, предметно-технологічна, штабна та ін. [141, с. 345].

Найважливішою характеристикою процесу управління, його змістом є мета, зрештою досягнення мети є виявом ефективності. Кінцева ж мета координаційних відносин, як вже зазначалося, полягає у виконанні зусиллями обох сторін спільних завдань і повноважень. На наш погляд, для більш успішного вирішення спільних завдань необхідна кооперація управлінських зусиль, що є основним завданням координаційної взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Цей вид взаємодії повинен реалізовуватися в таких сферах громадського життя, які однаково важливі як для держави, так і для територіальних громад, тобто стосуються загальних спільних інтересів (державних і місцевих). Така координація здійснюється при вирішенні питань, які забезпечують економічний, соціальний і культурний розвиток територій, соціальний захист населення, охорону довкілля і раціональне використання природних ресурсів певних територій, а також законність, правопорядок, права і свободи громадян.

Знову-таки, координація не є самоціллю у взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Вона повинна досягати запланованого очікуваного ефекту. Тому для досягнення ефективності координаційних відносин між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування необхідне дотримання певних об'єктивних умов. По-перше, об'єднання зусиль відповідних суб'єктів повинно бути економічно обґрунтованим. По-друге, передувати координації має взаємна поінформованість суб'єктів координації, тобто наявність інформаційного підґрунтя взаємодії. По-третє, необхідність комплексного вирішення існуючої проблеми. По-четверте, при координації обов'язковим є дотримання прав і законних інтересів суб'єктів координації, меж їх компетенції та повноважень тощо.

Узгодження дій, необхідне для успішного вирішення спільних завдань, є основним завданням координаційної взаємодії. Для координації двох центрів публічної влади на місцевому рівні необхідним є третій елемент системи – суб'єкт, завданням якого є координація їх дій. Як наслідок цього, на практиці пропонується утворити координаційну структуру з питань взаємодії місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування. Основним її завданням стане кооперація управлінських зусиль органів публічної влади одного рівня [81, с. 13].

Щоправда, у юридичній літературі висловлюються й протилежні точки зору. Так А. А. Уваров зазначає, що прагнення скоординувати дії органів місцевого самоврядування, спростити схему їх взаємодії з органами державного управління почало обумовлювати в деяких регіонах створення спільних державно-муніципальних структур. Проте, як показує практика, в окремих випадках такі спільні органи призначені для незаконного обмеження прав місцевого самоврядування. З метою недопущення подібних порушень необхідно вибирати такі форми взаємодії, при яких органи місцевого самоврядування і державні органи, об'єднані загальним завданням, використовували б при вирішенні цього завдання власний потенціал, інтегруючи при цьому не свої повноваження в якісь спільні структури, а свої дії з реалізації цих повноважень [65, с. 25]. Зауваження російського науковця є слушними і щодо українських реалій. До того ж створення окремої організаційної структури вимагає як зусиль щодо її заснування, так і забезпечення матеріальними та фінансовими ресурсами. Крім того, ефективність новоствореної організаційної координаційної структури не завжди зможе відповідати тим очікуванням, які неї поклалися. В сучасних умовах доцільніше, на наш погляд, створювати тимчасові робочі групи, а не постійний орган з питань координації.

На нашу думку, правомірною, як видається, є позиція судді Конституційного Суду України В. Бринцева у справі про повноваження прокуратури відповідно до п. 9 розділу XV «Перехідні положення» Конституції України, який зазначає, що координацією діяльності правоохоронних органів у боротьбі зі злочинністю передбачено поєднання їхніх зусиль та активізація дій у цій сфері, усунення дублювання і паралелізму їхньої діяльності, розроблення і реалізацію ними узгоджених заходів з метою вчасного виявлення, розкриття, розслідування та припинення правопорушень, ліквідації умов і причин, які сприяють порушенню закону. Функція координації націлена на узгодження, встановлення взаємозв'язків, контактів у діяльності посадових осіб або органів, а координатором в такому випадку виступає установа або відомство, що координує роботу інших установ чи відомств, які їм не підпорядковані, суб'єкти координації знаходяться в однопорядковому, однорівневому становищі. Прокуратурою здійснюється координація зусиль правоохоронних органів саме в такому сенсі, вона не втручається в їхню діяльність [142]. Таким чином, координувати не означає втручатися у діяльність, а лише узгоджувати, встановлювати взаємозв'язок, контакти в діяльності людей або структур. Координація – це встановлення правильних взаємин, взаємодії з якого-небудь питання, в яких-небудь діях. Саме координація дає можливість глибоко і всесторонньо оцінювати процеси, що відбуваються, виявляти негативні тенденції, проблеми, що вимагають першочергової уваги, виробляти єдині оцінки і підходи, здійснювати узгоджені заходи.

У функціональному аспекті координацію необхідно розглядати у взаємозв'язку з категоріями «управління», «державне управління» тощо.

Власне координаційна функція місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування є елементом їх правового статусу. На практиці координація здійснюється місцевими державними адміністраціями, представницькими і виконавчими органами місцевого самоврядування, враховуючи специфіку компетенції кожного з них.

Тут важливо відмітити, що координаційна функція місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування здійснюється як в правових, так і в організаційних (неправових) формах. Ми акцентуємо увагу на необхідності дослідження наступних правових форм координаційної функції місцевих органів управління і самоврядування: правових актах і договорах, які приймаються та укладаються місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування, а також комплексних програмах.

Серед організаційних форм координації доцільно виділити: організаційні структури – міжвідомчі координаційні комітети, комісії і ради; різноманітні цільові фонди, засновані, зокрема, за участю органів місцевого самоврядування тощо.

Основними напрямками розвитку загальної координаційної функції є територіальна координація. Об'єктом територіальної координації є відносини органів місцевого управління та самоврядування, а саме – місцевих державних адміністрацій з органами місцевого самоврядування – радами та їх виконавчими органами, із залученням при потребі територіальних органів центральних органів виконавчої влади та громадськості, що, розташовані на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Зрештою, як зазначає Ю. З. Торохтій, здійснення однорідної за змістом діяльності на одній території, в суміжних, а тим більш спільних сферах суспільного життя об'єктивно породжує необхідність налагодження координаційних, інформаційних зв'язків, розмежування компетенції, одним словом, спонукає місцеві органи влади до взаємодії [2, с. 57].

Координаційна функція місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування є універсальним інструментом в забезпеченні взаємозв'язку і взаємозалежності правових, економічних і організаційних елементів сучасної системи управління в Україні.

Організаційними формами координаційної взаємодії вважаються: створення спеціальних органів на паритетних засадах для здійснення конкретних дій, реалізації спільних програм в окремих сферах життєдіяльності території і т.ін.; координаційні наради за участю керівників і посадовців місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування; спільні дії щодо комплексних питань; планування спільних дій з розподілом обов'язків між учасниками їх виконання; науково-практичні семінари, конференції з питань покращення координаційної взаємодії; спільні розпорядження голів місцевих державних адміністрацій і голів відповідних рад; формування аналітичних оглядів за результатами спільної діяльності органів місцевого управління (самоврядування) для виявлення успішного досвіду і його впровадження; перевірки ефективності та

впроваджуваності нормативно-правових моделей взаємодії органів [81, с. 14]. У той же час координаційна взаємодія повинна збагачуватися розробленням нових форм, націлених на покращення координації спільних дій місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування.

Аналіз практики свідчить, що найбільш поширеною формою координації була і залишається організація і проведення координаційних рад. Контроль за виконання рішень координаційних рад здійснюють керівники відповідних місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. В цілях забезпечення координації діяльності керівник місцевої державної адміністрації скликає координаційні ради, оскільки це впливає із конституційного припису місцевим державним адміністраціям забезпечувати взаємодію з органами місцевого самоврядування. Проте, ініціатива може виходити безпосередньо й від органів місцевого самоврядування, зокрема, голови відповідної місцевої ради. Такі ради повинні скликатися за необхідності, але не рідше ніж один раз за квартал, або ж за ініціативою одного з членів координаційної ради. На ці ради можуть бути запрошені представники громадськості та журналісти мас-медіа. Узгоджене рішення про їх участь повинно ухвалюватися членами координаційної ради. Координаційні ради, як і будь-які інші спільні заходи повинні здійснюватися з дотриманням принципів самостійності органів місцевого управління та самоврядування і підпорядкування їх тільки Конституції України та законам України. Зауважимо, що координаційні ради, що створюються при місцевих органах влади мають галузеве спрямування, наприклад, Координаційна рада з питань розвитку підприємництва [143], та створюються здебільшого при територіальних підрозділах центральних органів виконавчої влади. В той же час координаційні ради можуть бути створені і при органах місцевого самоврядування.

Координація діяльності місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування полягає в: обміні інформацією; вивченні і розповсюдженні позитивного досвіду; взаємному використанні можливостей місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування з метою підвищення кваліфікації працівників; проведенні спільних семінарів, конференцій; підготовці інформаційних листів і інших організаційно-розпорядчих документів; друці спільних бюлетенів (збірок) і інших інформаційних видань; розробці і затвердженні узгоджених планів координаційної діяльності. Частина з цих форм координації, переважно організаційного характеру, як, наприклад, взаємне інформування, способи взаємного інформаційного обміну тощо притаманні усім видам взаємодії, а не лише координації. Вибір названих чи інших форм координаційної взаємодії проводиться учасниками цієї діяльності, виходячи з конкретних обставин.

У Росії, наприклад, процес удосконалення взаємодії органів державної влади і місцевого управління вбачається у створенні різних об'єднань. Так, Є. А. Нехвядович вважає, що «ефективним інструментом взаємодії органів місцевого самоврядування з органами державної влади має стати Конгрес

муниципальних утворень Російської Федерації й аналогічних союзів і асоціацій місцевого самоврядування, які б могли через систему договорів з відповідними органами державної влади регулювати чергові задачі і проблеми муніципальних утворень. Подібна практика добре зарекомендувала себе в ряді країн, зокрема в Данії» [144, с. 76].

Обов'язковою умовою координації як цілеспрямованого та системного процесу взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування повинно бути його планування. Планування, як управлінська функція, полягає в обґрунтуванні цілей і методів їх досягнення, заснованому на виявленому комплексі завдань і робіт, а також у визначенні дієвих шляхів, ефективних способів і всіх видів ресурсів, необхідних для встановлення взаємозв'язку та виконання поставлених завдань. Плануванню відводиться роль основної ланки та організаційного початку всього процесу координації та взаємодії загалом.

Розгляд планування у вузькому розумінні приводить до його визначення як систематизованої підготовки рішень. Планування, з такої точки зору, є системною підготовкою до формування майбутніх взаємовідносин органів місцевого управління та самоврядування. Основний сенс планування криється у піднятті ефективності діяльності місцевих органів публічної влади шляхом цільової орієнтації та координації діяльності, виявлення проблемних питань, які потребують спільного вирішення, підвищення гнучкості й здатності до адаптації.

Планування в управлінській діяльності, структурованій за різновидами, слугує підґрунтям прийняття управлінських рішень.

Складні процеси реформування, які відбуваються в нашому суспільстві, вимагають єдності дій державних органів і місцевого самоврядування, культури їх взаємовідносин, адже скоординовані дії всіх рівнів влади, безперечно, позитивно позначаються на загальній справі. Тому сьогодні, як справедливо зауважує, В. Рейда, необхідно посилити взаємодію органів виконавчої влади і місцевого самоврядування в питаннях спільного вирішення економічних та соціальних проблем розвитку регіонів, забезпечення системного підходу до попереднього опрацювання і узгодження проектів рішень, що стосується проблем життєдіяльності регіонів [145, с. 101]. Сьогодні саме у царині соціально-економічного розвитку регіонів зосереджена взаємодія між підсистемами місцевої публічної влади, накопичений суттєвий позитивний досвід використання такої взаємодії різноманітних форм і методів.

Таким чином, у процесі взаємодії місцевих державних адміністрацій виявлено широкий спектр форм координації, проте, вибір конкретної форми повинен здійснюватися з дотриманням умов її ефективності, зокрема, здатності забезпечувати реалізацію координаційної функції в несприятливих умовах, що особливо актуально у період проведення в Україні адміністративної реформи та реформи місцевого самоврядування; концентрації сил і засобів на досягненні поставленої мети координації; організації контролю за реальним здійсненням координації.

2.2. Договірна адміністративно-правова форма взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування

Укладення договорів та правочинів може здійснюватися не лише у сфері цивільно-правових відносин, але і у сфері державно-правових та адміністративно-правових відносин. Як відзначає А. О. Селіванов, на сьогодні юридичною наукою та практикою виконавчо-розпорядчої діяльності визначені об'єктивні умови і, спираючись на практику законотворчості та правозастосування, визнане існування адміністративного розсуду в діяльності органів державного управління всіх рівнів – від місцевого до центрального. Визнання диспозитивного методу адміністративним правом дозволило сторонам в адміністративному процесі укладати адміністративні договори, керуючись узгодженістю та доцільністю вирішення спільних завдань в адміністративних правовідносинах, що, однак, жодним чином не можна вважати вільною владою виконавчих органів, не пов'язаною з законом чи правом [146, с. 47].

Зміна акцентів щодо регулювання управлінських відносин та взаємовідносин пов'язана також із покращенням ефективності управління. На думку В. В. Цветкова, управління буде лише тоді ефективним, коли будуть успішно скоординовані спеціалізовані зусилля багатьох людей [62, с. 119]. На думку цього ж автора, ефективна діяльність потребує певного ступеня добровільної кооперації, яка недосяжна в умовах примусу [62, с. 169]. У зв'язку із цим, на нашу думку, необхідно вивчати і втілювати в практику теорію менеджменту, розроблену в основному, стосовно промислових підприємств з метою адаптації її загальних засад до управлінської діяльності. Вбачається, що зазначений підхід має певну перспективу, тому що в менеджменті велика увага приділяється людському фактору в умовах реалізації демократичних принципів, що є вкрай актуальним для сучасної системи державного управління в нашій країні. Слід відзначити, що фундаментом сучасної науки управління є дослідження видатних теоретиків наукового менеджменту: Г. Форда, Е. Мейо, М. Фолета, А. Файоля, М. Вебера та інших західноєвропейських та американських вчених, досягненням яких є розробка та апробація в практичній діяльності основних підходів до здійснення менеджменту в усіх сферах людської діяльності. Поняття «менеджмент» похідне від англійського дієслова «to manage», яке означає керувати, управляти, завідувати [147, с. 682]. Більш широко надані точки зору з зазначеного приводу в науковій літературі, де менеджмент визначається і як наука управління, і як процес управління, і як функція управління, і як органи і апарат управління, і як мистецтво управління [148, с

. 115]. Менеджмент, з точки зору З. П. Румянцевої, Н. О. Саломатіна та Р. З. Акбердіна, є «інтеграційним процесом, за допомогою якого професійно підготовлені фахівці формують організації та керують ними шляхом постановки цілей та розробки способів їх досягнення» [149, с. 11].

В американській науці менеджменту цей напрям отримав назву «Гнучкі системи управління» (ГСУ). Вони формуються у випадку, коли виробництву притаманна значна динаміка як самої системи управління, так і оточуючого його середовища. Основна перевага ГСУ в своєчасному реагуванні на зміни обстановки. Базою гнучких системах виступають критерії пристосовуваності до умов, яких неможливо заздалегідь передбачити. На наш погляд, в процесі договірної регулювання адміністративних правовідносин в Україні слід урахувати деякі позитивні сторони ГСУ, оскільки їм на сьогодні явно бракує стабільності та чіткої цілеспрямованості. При цьому слід відзначити, що в гнучких системах у порівнянні з традиційними роль людського фактору зростає, оскільки лише людина здатна швидко адаптуватися до умов, що швидко змінюються [150, с. 149].

Умовами розвитку договірної регулювання у діяльності органів місцевої публічної влади можна вважати підвищення ефективності законодавства та усунення прогалин у праві.

Останнім часом у літературі з адміністративного права все частіше робилися спроби обґрунтувати можливість використання адміністративних договорів в управлінській діяльності.

Якщо раніше договірними відносинами послуговувалися переважно в цивільному, трудовому, сімейному праві, то тепер майже у всіх галузях права, й адміністративному у тому числі, договір (угода) стала важливим засобом саморегулювання відносин партнерів, а методи саморегулювання й стимулювання все частіше застосовуються в практичній діяльності органів влади.

Керуючись пріоритетом загальнолюдських цінностей у процесі здійснення державного управління, необхідністю надійного захисту прав і законних інтересів громадян, важливого значення набуває задача гармонізації публічного та приватного права. Взаємодію публічного та приватного права, на наш погляд, також слід віднести до важливих умов утворення та розвитку договірної регулювання адміністративних відносин.

Вітчизняною і зарубіжною літературою традиційно приділяється пильна увага питанням дослідження договору. Проте ці дослідження торкаються в основному або приватноправових угод – «галузевих» договорів, які укладаються в рамках окремих галузей (цивільного, комерційного і ін.) права, або торкаються сфери міжнародно-правових відносин.

Натомість поза дослідницькою увагою здебільшого залишалися і залишаються принципові питання, які торкаються договорів і договірно-правових відносин у публічному праві. Тому важко не погодитися з висловленою науковими колами думкою про те, що, попри десятки проведених наукових досліджень на тему договорів і великої кількості праць, опублікованих з цієї проблематики «в контексті окремих правових галузей», ступінь вивчення договору є недостатнім для його ролі і значення [151, с. 8 - 9].

Одна з причин такої ситуації полягає в тому, що попри широку базу, основу для абстрагування, яку дає юридична практика, лише низка авторів виходять за рамки уявлень про договір «як вузькогалузовий інститут». Юридична наука на сьогоднішній день займається вивченням переважно «галузевих» договорів, «не маючи достатньо чіткого уявлення про те, що є договором в принципі» [151, с. 9 — 10].

М. Н. Марченко відзначає, що, без применшення ролі чи значення інших джерел права, слід відмітити, що договору, по мірі розвитку суспільства, поступово починає відводиться роль одного з першорядних і важливих джерел права [152, с. 269].

Повсюдний і також прискорений розвиток сфери договорів у суспільних відносинах породжує нові види договорів, що чисельно збільшує масив відносно самостійних юридичних норм, які формуються в одну з найбільш вагомих складових частин національних правових систем — договірне право.

Не торкаючись всіх аспектів загальної теорії договору, зупинимось коротко лише на деяких найбільш важливих її складових. По-перше, виходячи із різноманітності наукових позицій щодо розуміння договору, зауважимо, що в контексті нашого дослідження необхідно погодитись із М. І.

Брагінським та В. В. Вітрянським, що договір (угода) може існувати тільки між сторонами, які в даному конкретному випадку займають рівне становище [153, с. 25]. Тому доцільніше розглядати договір як правовий акт. А правовий акт, як зазначає С. С. Алексєєв, це — зовнішній вираз волі (держави й окремих осіб), спрямований на досягнення певного юридичного ефекту [154, с. 7].

Відтак, на наш погляд, враховуючи різногалузовий характер використання цієї форми, уніфіковано під договором необхідно розуміти спільний правовий акт, який є формою вираження спільного узгодженого автономного волевиявлення двох чи декількох формально рівних суб'єктів права, та встановлює умови, що є взаємно обов'язковими. Дане визначення повною мірою може застосовуватись як до приватноправових (цивільно-правових) договорів, так і публічних договорів, існування яких на сьогоднішній день вже не викликає сумнівів. Проте справедливими є зауваження в юридичній літературі щодо того, що «відчувається істотна недостатність теоретичних узагальнень в галузі договірної права і нерозробленість загальної теорії нормативного договору, що на сьогодні практично не проводиться порівняльний аналіз різних типів договорів і відповідно до цього не окреслено чіткого розмежування між ними [155, с. 5 — 6].

Змістовну характеристику договорів, їхніх ознак можна отримати, зосередившись на юридичній конструкції договорів як передбаченій законом системі взаємозв'язаних складових правового характеру, яка забезпечує функціонування зв'язків між суб'єктами договорів. Серед компонентів довору є такі:

- утворення юридичних зв'язків між суб'єктами (сторонами) договору, який укладається для виконання дій, що ведуть до досягнення мети учасників договору, задоволення їх інтересів;

- дефініція правового режиму вимог, які ставляться до порядку і черговості виконання дій суб'єктами договору в межах зазначеного вище зв'язку;

- формальний паритет сторін договору як при виборі партнерів, так і рівноправність сторін як партнерів;

- еквівалентність взаємовідносин між сторонами договору;

- згода по всіх суттєвих умовах договору між всіма сторонами, свобода волевиявлення його сторін;

- умовна автономність регулювання взаємовідносин між договірними сторонами в рамках закону;

- обопільна відповідальність сторін за невиконання або неналежне виконання обов'язків за договором [156, с. 11 —12].

Адміністративному договору у системі правових зв'язків відведено проміжне місце між приватно-правовим договором і адміністративним актом (одностороннє волевиявлення державного органу влади). Виконавча влада при забезпеченні своєї діяльності послуговується трудовими та цивільно-правовими договорами. А адміністративним договором є такий вид договорів, з допомогою яких державною адміністрацією здійснюються функції управління [157, с. 142].

Адміністративний договір в Україні – відносно нове правове явище та новий правовий інститут адміністративного права. Не зважаючи на той факт, що дослідженнями правової природи та змісту адміністративного договору почали займатись ще у 20-х роках минулого століття, проте у радянській Україні, як і в СРСР загалом, ця тема дуже мало та непослідовно розвивалась вченими-юристами. Водночас, дослідження проблем адміністративного договору є досить поширеним у зарубіжній практиці (Франція, Німеччина та ін.). В Україні в сучасних умовах об'єктивною передумовою початку плідних наукових досліджень щодо природи адміністративного договору, його сутності та змісту тощо стала конституційна норма (ч. 2 ст. 143 Конституції України) про те, що серед повноважень обласних та районних рад присутнє, зокрема, право затвердження та контролю за виконанням районних і обласних бюджетів, сформованих за кошти державного бюджету для їх належного розподілу між територіальними громадами або для реалізації спільних проектів та за кошти, залучені на основі договорів з місцевих бюджетів з метою виконання спільних соціально-економічних і культурних програм. Частиною 5 статті 35 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», прийнятого 9 квітня 1999 р., передбачено, що «для здійснення спільних програм місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування можуть укласти договори, створювати спільні органи та організації». Однак далі правового регулювання адміністративних договорів не відбувалося. Вперше у законодавстві України поняття «адміністративний договір» визначилось Кодексом адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. [158] Згідно із цим нормативно-правовим актом адміністративним договором є дво- або багатосторонній договір, змістом якого є права та обов'язки сторін, що впливають із владних управлінських функцій суб'єкта владних повноважень, який є однією із договірних сторін. Відтак, доцільно виділити наступні характерні риси адміністративних договорів, які впливають із цього поняття:

1) це дво- або багатосторонній договір, тобто правочин. Отже, це індивідуальний договір;

2) у юридичній літературі справедливо вказується, що хоча б однією із сторін цього договору повинен бути суб'єкт державно-владних, публічних повноважень, який реалізує управлінські функції [159, с. 14];

3) змістом адміністративного договору є права та обов'язки сторін, що впливають із владних управлінських функцій суб'єкта владних повноважень.

Натомість, у юридичній літературі приділяється значна увага характеристикам адміністративного договору як нормативного договору. Так, аналіз юридичної літератури з означеної проблеми дає підстави також для виділення наступних характерних рис адміністративного договору:

1) здебільшого адміністративні договори мають нормативний характер, що, на думку В. С. Стефанюка, пояснюється їх публічно-правовою природою і функціональним призначенням [160] (у той же час, як відзначає С. В. Курчевська, перспективним науковим напрямом повинен бути розвиток теоретичних положень індивідуального адміністративного договору. Впровадження його у повсякденну практику виконавчих органів влади удосконалив діяльність адміністрації, збагатить використовувані адміністрацією форми управлінської діяльності, дозволить у ряді випадків задовольняти державні та суспільні інтереси, не применшуючи значення приватних і не порушуючи їх [159, с. 19]).

Характеризуючи адміністративний договір як нормативно-правовий необхідно звернути увагу на такі його риси, як:

- суб'єкт договору завжди є суб'єктом публічно-правових відносин, у більшості випадків той, що наділений владними повноваженнями (держава, державні органи, посадові особи);
- адміністративному договору притаманний колективний суб'єкт;
- особливим є предмет регулювання, а це питання влади, управління та саморегулювання, однак лише ті питання, що допускають таку форму регулювання як договір (перелік предметів адміністративного договору встановлено законом);
- зобов'язання сторін договору та засоби їх забезпечення своєрідні (рамки договору як засобу нормативно-правової саморегуляції сторін жорстко передбачені їх статусом, вони містять норми-цілі, норми-узгодження);
- багато різних засобів, які забезпечують виконання державою та її органами взятих на себе зобов'язань;
- норми, які передбачені договорами такого типу, є загальнообов'язковими для виконання;
- можуть слугувати підставою для прийняття інших нормативно-правових актів або індивідуально-правових договорів;
- закладені у змісті договору правила поведінки розраховані на невизначене коло суб'єктів;
- письмова форма укладення;
- входять до національного законодавства, можуть володіти такою ж юридичною силою, як і закон;
- зміст договору не може суперечити Конституції і конституційним законам тощо [156, с. 7].

В. С. Стефанюк додатково ще вказує на такі риси адміністративного договору, які визначають його нормативність, як те, що передбачається

сувора формальна процедура укладання і спеціальний порядок вирішення спорів та конфліктів, пов'язаних з їх виконанням, а також відсутність можливості в односторонньому порядку змінити або відмовитись від виконання договірних умов (форс-мажорні умови тут не застосовні). Додатково, зміст нормативного договору не може бути таємницею на відміну від змісту індивідуальних договорів, захищених комерційною таємницею, звичним є офіційне оприлюднення нормативного договору [160].

2) метою адміністративних договорів здебільшого є реалізація публічних інтересів тощо. У зв'язку із цим Р. Куйбіда відзначає, що адміністративному договору не властиві у повній мірі принципи, що характерні у регулюванні цивільних договорів, а саме: вільне волевиявлення, свобода договору, юридична рівність. Адміністративні договори, на відміну від цивільних, покликані забезпечувати перш за все публічні, а не приватні інтереси (хоча це не заперечує можливості задоволення однією зі сторін своїх приватних інтересів) [161].

Зауважимо, що у сучасній юридичній літературі неодноразово робились спроби дати визначення поняття адміністративного договору. Так, Д. М. Бахрах пропонує вважати під адміністративним договором багатосторонній акт, який базується на адміністративно-правових нормах і є результатом добровільного погодження волі двох (або більше) суб'єктів адміністративного права, одним з яких завжди виступає суб'єкт державної влади, і яким встановлюються (припиняються, змінюються) взаємні права та обов'язки його учасників [162, с. 184]. Ю. П. Битяк та О. В. Константиї вбачають адміністративний договір правовим актом управління, який встановлюється на підставі норм права двома (або більше) суб'єктами адміністративного права, один з яких є обов'язково органом виконавчої влади, може встановлювати (змінювати, припиняти) загальнообов'язкові правила поведінки (нормативний характер) або конкретні правовідносини між його учасниками (індивідуальний характер) [163, с. 106].

Іншими вченими поняття адміністративного договору визначене через поняття «угода». Зокрема, Ю. О. Тихомиров визначає, що адміністративний договір є угодою між ієрархічно пов'язаними чи не пов'язаними державними органами й іншими організаціями з приводу спільного рішення управлінських справ [164, с. 190]. Більш спрощено розуміє адміністративний договір В. К. Колпаков, на думку якого це – визначена актами адміністративного права угода сторін, одна з яких є носієм державно-владних повноважень стосовно інших [165, с. 120].

Р. Куйбіда, під час досліджень моделі адміністративного договору, властивої для країн, де цей правовий інститут виник, передусім Франції і Німеччини, а також деяких країн, що модифікували ці моделі для потреб власної правозастосовної практики, дійшов до висновку, що наявний досвід низки європейських держав підтверджує відсутність в Європі уніфікованого розуміння адміністративного договору. При цьому у різних країнах правова категорія «адміністративний договір» може мати різну назву і різнитися змістовим наповненням. Також розмитими є межі між адміністративними (

публічно-правовими) та цивільними (приватноправовими) договорами. Тому, на думку вченого, з огляду на недостатню визначеність поняття адміністративного договору в Україні, неоднакову судову практику щодо тлумачення цієї категорії, актуальним є питання про обрання національної моделі адміністративного договору та підготовку змін до матеріального законодавства шляхом доопрацювання спеціальних законів доповненнями про те, що договори, ними передбачені, є адміністративними, або прийняття для адміністративних договорів окремого закону, який би обмежував сферу укладання адміністративних договорів, визначав види, загальні процедури їх укладення, наслідки невиконання, правила про недійсність тощо [166, с. 178].

Не прояснює ситуацію із розумінням сутності адміністративних договорів і судова практика. Як зазначають Р. С. Мельник та В. М. Бевзенко, аналіз судової практики також засвідчує, що українські суди, зокрема вищі спеціалізовані суди України, не мають єдиної позиції щодо розуміння суті категорії «адміністративний договір». У своїх роз'ясненнях (листах, оглядах судової практики тощо) вони доволі часто одні і ті самі договори відносять до різних груп [167, с. 184].

На наш погляд, враховуючи нормативне та доктринальне розуміння адміністративного договору, під останнім ним можна розуміти договір, який ґрунтується на публічно-правових нормах, може включати загальнообов'язкові правила поведінки або ж опосередковує і виражає спільне узгоджене волевиявлення двох чи більше суб'єктів адміністративного права, один з яких обов'язково наділений владними повноваженнями, та встановлює їхні права та обов'язки, що є взаємно обов'язковими.

У юридичній літературі з метою з'ясування правової природи адміністративного договору запропоновано визначення його елементного складу (предмету, мети, змісту, суб'єктів і форми адміністративного договору), а саме:

- безпосередня діяльність органів державної виконавчої влади з управління суспільством є предметом адміністративного договору;
- задоволення публічних потреб держави є метою управлінської діяльності державних органів;
- до учасників адміністративного договору відносять суб'єктів управлінської діяльності, яка регулюється нормами адміністративного права;
- у змісті адміністративного договору, крім загальних умов, які вироблені сторонами як результат взаємного узгодження і притаманні для всіх типів договорів, містяться такі умови, котрі характерні лише адміністративному договору (зокрема загальні умови для усіх видів адміністративних договорів чи передбачені для певних їх видів спеціальними нормативними актами), а також умови, запропоновані органами управління і обов'язкові для прийняття іншою стороною;
- обґрунтованою вважаємо думку авторів про необхідність письмової форми адміністративного договору [168, с. 6 — 7].

Попри важливість загальних понять і універсальних ознак договорів, в рамках дослідження важливе значення відводиться змісту договорів, а також принципам їх формування та реалізації.

Практика договірної регулювання виділяє три групи договірних умов: істотні, звичайні та факультативні.

Т. В. Кашаніна розрізняє істотні (основні, обов'язкові) та прості (додаткові) договірні умови [169, с. 544].

Істотними умовами договору вважаються такі, без яких договір вважається не укладеним і не породжує правовідносин, а прості умови, натомість, не підважують самого факту існування договору. Виділення у змісті договору істотних умов виокремлює коло питань, з часу узгодження яких сторонами договір вважається укладеним. Коли хоч одна з істотних умов є відсутньою у договорі, це свідчить про те, що взаємопогодженого волевиявлення сторін не відбулося.

Однак, усі умови – істотні, звичайні та факультативні (випадкові) – з моменту укладення договору стають обов'язковими для дотримання їх сторонами.

Окремими авторами навчальної літератури запропоновано під звичайними вважати ті умови, які само собою передбачаються і, як правило, у договір не входять, тому що визначені нормами законодавства, а під випадковими – ті, які зазвичай не передбачаються в такого типу договорах, однак можуть входити до його змісту за взаємної згоди сторін. Автори переконані: якщо в законодавстві відповідну норму не передбачено, сторонами в договорі не визначено регулювання відповідного правила згідно з диспозитивною нормою чи за домовленістю сторін, то встановлюється інша умова відповідно до звичаїв ділового обігу, які застосовуються до такого роду відносин сторін [170, с. 11 — 12].

До істотних умов в цивільному законодавстві відносяться і закріплюються такі умови: 1) умови про предмет договору, 2) умови, визнані законом або іншими нормативно-правовими актами істотними «або необхідними для договорів даного виду»; 3) «всі ті умови, щодо яких за вимогою однієї зі сторін згода повинна бути досягнутою».

Кістяком змісту, основою не лише цивільно-правових, але і будь-яких інших галузевих договорів є їх істотні умови. Поза сумнівом, що їх можна вважати центральною ланкою, ключовим елементом змісту договорів, як на рівні окремих галузей, так і на рівні загальної теорії права.

Очевидно, саме поняття «матеріальне наповнення» і змістовне значення «істотних умов» може диференціюватися в залежності від тих чи інших особливостей конкретних договорів. До того ж, залежно від відмінностей у підходах та поглядах можуть змінюватися й самі уявлення про поняття і суть «істотних умов» [152, с. 278 — 279].

Поряд з умовами договору виділяють умови укладення договору. До таких К. К. Афанасьєв відносить: відповідність договору чинному законодавству України; відповідність договору статутним цілям і задачам учасників договорів як суб'єктів права; визначена форма їх укладення, тобто: договори підписуються уповноваженими на це посадовцями з неодмінною вказівкою займаної посади або про видане у встановленому порядку доручення, яке легітимізує дії цієї особи; на додаток до договору (у формі специфікацій, графіків тощо), якщо такий передбачено, обов'язково повинні

бути вказівка на нього в тексті самого договору і не суперечити йому; відповідальність сторін у випадку порушення взятих зобов'язань за договором; установлений порядок вирішення спорів; умови (заборона) дострокового виконання зобов'язань, у тому числі в разі настання непередбачених обставин; наслідки невиконання договору в випадку відмови від його виконання та інші обставини, які можуть супроводжувати укладення адміністративного договору [171, с. 15]. Щоправда, деякі з цих умов окремими науковцями розглядаються як принципи формування і реалізації договорів. М. Н. Марченко, писаючи на зарубіжних вчених, виділяє, наприклад, принципи: законності і конституційності; свободи договору; принцип збалансованості зобов'язань сторін в договорі; принцип «договірної справедливості»; оптимального поєднання в договорі особистих і суспільних інтересів; принцип несуперечності договірних зобов'язань сторін вимогам моральності, громадському («публічному») порядку і ін.

Найбільша увага у вітчизняній науці договірного права приділяється принципам законності та конституційності, під якими розуміється обов'язковість формування і функціонування договору на основі відповідності чинному законодавству і Конституції. Хоча науковою літературою допущена можливість існування договірних положень, визначених «необов'язково на основі норм права», «за відсутності норм, регламентуючих відповідні питання» [172, с. 55].

Це припущення ґрунтується на законодавчому положенні, згідно із яким «сторони можуть укласти договір як передбачений, так і не передбачений законом або іншими правовими актами». Це положення, однак, не слід сприймати як дозвіл договірним сторонам діяти з порушенням чинного законодавства. У розвиток принципу законності С. В. Курчевська додає, що вимоги законності в адміністративному договорі представлені наступними групами: 1) вимогами публічного права, однаковими для всіх форм управлінської діяльності; 2) сформульованими спеціально для адміністративних договорів; 3) запозиченими з цивільного права вимогами, які можна вважати поза галузевими [159, с. 3].

Для кращого розуміння ролі та значення адміністративних договорів у царині управлінської діяльності доцільно провести їхню класифікацію. При цьому в теорії права розрізняються договори нормативні та договори індивідуальні [151, с. 58 — 59]. На думку О. В. Дьоміна, нормативним договором є акт, який установлює для численного й формально невизначеного кола осіб обов'язкові правові норми (правила поведінки), розрахований на багаторазове застосування і який діє незалежно від того, виникли чи припинилися передбачені у ньому конкретні правовідносини [173, с. 84].

В процесі розвитку громадянського суспільства нормативно-правовому договору відводиться роль чи не головної юридичної форми існування правових норм, що обумовлено такими причинами: необхідністю чіткого та оперативного регулювання зі сторони держави різних ділянок суспільних відносин; здатністю вносити цілеспрямовані корективи в розвиток подій суспільного життя; договірна форма надає змогу найчіткішого формулювання змісту норм права.

Перспективним є розвиток нормативно-правового договору, як зазначає Н. М. Пархоменко, шляхом надання йому нового змісту, розробкою

нових форм і методів реалізації договору, а також розширенням на нові ділянки суспільних відносин [156, с. 14].

Важливою ознакою адміністративного нормативного договору є наявність у ньому норм, якими регулюються поведінкові норми не лише безпосередніх сторін договору, а й інших суб'єктів, колективних та індивідуальних. Крім того, договірні норми характеризуються численністю і невизначеністю адресатів, і вони розраховані на тривалу дію та неодноразове застосування [174, с. 18]. Тобто договірні норми є різновидом правових норм з усіма відповідними ознаками та властивостями.

Н. М. Пархоменко звертає увагу й на інші властивості нормативних договорів, зокрема, адміністративних:

- суб'єктом практично завжди є організація, що наділена державно-владними повноваженнями або міжнародна організація;
- предметом регулювання є питання влади, управління та саморегуляції, якщо вони допускають таку форму регулювання;
- можуть слугувати причиною укладення нормативно-правових та індивідуально-правових актів, у тому числі і нормативно-правових договорів для виконання норм, що містяться в ньому і т.д [156, с. 13].

Класифікацію адміністративних договорів доцільно здійснювати й за іншими критеріями, зокрема: за юридичними властивостями – на правоустановчі і правозастосовні [175, с. 86 — 88]. По суті, мова тут йде про адміністративні договори нормативного змісту і адміністративні договори як юридичні факти. Договори першого типу укладаються між державними органами, наділеними правотворчими повноваженнями. Один з цих органів або всі повинні бути органами державного управління. Такий договір виступає джерелом права. В адміністративному праві необхідність укладення такого роду договорів зумовлюється, як правило, тим, що управлінські відносини, які підлягають урегулюванню, знаходяться за межами можливостей дії одного органу державного управління або регулювання таких відносин яким-небудь одним органом управління є неефективним. Для необхідного врегулювання таких відносин необхідна узгоджена воля, єдність волевиявлення двох або декількох органів, що володіють правотворчою правомочністю. Такого роду договори називають по-різному, наприклад, спільний наказ або інструкція. Але, як справедливо відзначає Н. Г. Александров, «незалежно від назви в цих випадках ми маємо договірний нормоутворюючий факт: у нім беруть участь волевиявлення два або більш за органи, з яких кожен окремо здатний бути суб'єктом нормотворчої діяльності. Саме це і відрізняє нормативний договір від волевиявлень, які утворюють єдину волю одного колегіального органу» [176, с. 82]. Проте, не дивлячись на договірну природу подібних нормоутворюючих фактів, вони завжди творять вертикальні управлінські відносини для органів, які знаходяться в підпорядкуванні у сторін такого договору. Кожною із сторін, що уклали подібний адміністративний договір, приймається односторонній адміністративний акт, в якому підвідомчим установам наказується здійснення дій, передбачених договором [175, с. 87].

На противагу адміністративним договорам нормативного змісту правозастосовні договори (договори як юридичні факти) певним чином уподібнюються договорам приватного права (до прикладу, з договорами цивільного права). Схожість ця, звичайно, умовна і проявляється тим, що, як і в договорах цивільного права, спрямування правозастосовних адміністративних договорів полягає у встановленні, зміні або припиненні конкретних правовідносин. Їх укладення відбувається на основі норм адміністративного права, конкретизуючи їх у стосунку до реальних відносин, що виникають у сфері державного управління, норми адміністративного права мають безпосередній вплив на зміст таких договорів. А тому спільне волевиявлення сторін завжди направлене на практичне виконання цільової функції норми адміністративного права. На відміну від правотворчого адміністративного договору правозастосовному договору адміністративного характеру властиве ширше коло суб'єктів, здатних стати учасниками цього договору. Можливе укладення такого договору як між двома або більше органами державного управління, так і між органом державного управління і приватною організацією або окремим громадянином. Договором першого виду, як приклад, може слугувати договір про обмін інформацією, а другого виду – договір про прийняття громадянина на державну службу [175, с. 88].

За предметом регулювання адміністративні договори можуть класифікуватися на: договори щодо компетенції; договори щодо співробітництва (спільну роботу, обмін інформацією); договори, які укладаються при вступі громадян на державну службу (адміністративно-трудова договори); договори соціальної сфери; угоди фінансові і податкові; договори для забезпечення державних потреб; угоди про обмін інформацією. За природою взаємозв'язків між суб'єктами договірних відносин на: договори суб'єктів, що не наділені наглядовими, контрольними чи іншими спеціальними повноваженнями стосовно один до одного; договори, в яких один суб'єкт наділений якими-небудь спеціальними повноваженнями відносно іншого. За метою договірних відносин на: договори, в яких регулюються дії суб'єктів, підлеглих сторонам угоди; договори, в яких регулюються погоджені управлінські дії контрагентів; змішаний тип договорів. Класифікація за суб'єктами: договори між двома чи декількома органами державного управління; договори між органами державного управління і державними або приватними організаціями або громадськими об'єднаннями; договори між громадянами і органами державного управління.

На думку Р. С. Мельника та В. М. Бевзенка, адміністративні договори можуть поділятися на:

- координаційні договори – угоди між суб'єктами права, які знаходяться на однаковому юридичному рівні у ієрархії публічного адміністрування, або тими, що перебувають у рівному становищі. Адміністративний договір між місцевою державною адміністрацією та органом місцевого самоврядування про реалізацію спільної програми (Закон України «Про місцеві державні адміністрації», ч. 5 ст. 35);

- субординаційні договори – угоди між суб'єктами права, які знаходяться у відносинах влади-підпорядкування, наприклад між органом місцевого самоврядування та приватною особою.

Адміністративний договір між органом місцевого самоврядування та адвокатом, який бере на себе зобов'язання надавати від імені органу місцевого самоврядування приватним особам безоплатну правову допомогу (Закон України від 2 червня 2011 р. «Про безоплатну правову допомогу», ч. 5 ст. 12);

- мирові угоди – договори між суб'єктами права, які укладаються для врегулювання спорів за рахунок взаємних поступок і регулюють права та обов'язки сторін.

Адміністративний договір між митним органом та порушником митних правил (ст. 521 Митного кодексу України);

- договори обміну зобов'язаннями, відповідно до яких суб'єкти права беруть на себе зустрічні зобов'язання, які об'єднуються у таких договорах з певною метою та слугують реалізації функцій суб'єкта публічної адміністрації щодо вирішення публічних завдань.

Меморандум порозуміння від 6 червня 2012 р. між Кабінетом Міністрів України та суб'єктами господарювання, які здійснюють виробництво лікарських засобів, оптову та роздрібну торгівлю такими засобами;

- договори про кооперацію – угоди між суб'єктами права з метою участі приватних осіб у реалізації публічних функцій (завдань).

Договір концесії між органом виконавчої влади та суб'єктом господарювання (Закон України від 16 липня 1999 р. «Про концесії») [167, с. 294 — 295].

До адміністративних договорів застосовні також загальноправові критерії розподілу договорів на види. Вони можуть бути як двосторонні, так і багатосторонні; попередні й остаточні, а також, такі договори можуть включати, попри адміністративно-договірні елементи, елементи цивільно-правових, трудових угод і в такому випадку відноситись до змішаних.

З усього можливого масиву різновидів адміністративних договорів у контексті нашого дослідження важливе значення мають договори про компетенцію або про передачу повноважень. Предметом такого договору є дії органів державної влади про передачу органам місцевого самоврядування яких-небудь повноважень [33, с. 69]. Шкода, але чинним законодавством України не передбачено передачі повноважень від органів державної влади органам місцевого самоврядування в рамках договору. Проте такий спосіб передачі повноважень, на наш погляд, є достатньо ефективним і перспективним. Як відзначає О. Бориславська, норма Конституції України, відповідно до якої органи місцевого самоврядування можуть отримати окремі повноваження виконавчої влади згідно з окремим законом, а також положення закону «Про місцеве самоврядування в Україні», згідно з яким делегованими вважаються повноваження органів виконавчої влади, передані органам місцевого самоврядування за законом, унеможливають делегування повноважень органів виконавчої влади органам місцевого

самоврядування на підставі адміністративних договорів. З огляду на це, як відзначає автор, слід чітко сформулювати зміст делегування повноважень за адміністративними договорами. Оскільки Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» (статті 27 – 38) вичерпно наводяться повноваження, делеговані органам місцевого самоврядування, у предметі адміністративного договору між органом місцевого самоврядування та місцевою державною адміністрацією відповідно до ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України може бути конкретизовано права та обов'язки відповідного виконавчого органу місцевого самоврядування у межах делегованих повноважень, передбачених законом [177]. Ми також відстоюємо позицію, що необхідно розширяти договірну сферу регулювання управлінських відносин, й тому на перспективу передача повноважень місцевими державними адміністраціями органам місцевого самоврядування повинна також здійснюватися на договірній основі, оскільки це дозволить зважати на специфіку конкретної ситуації, а також особливості того або іншого регіону. Договір про передачу повноважень може і повинен бути допоміжною формою правового регулювання передачі таких повноважень. Власне, перевагою договірної форми регулювання передачі повноважень є добровільний характер волевиявлення двох сторін, у зв'язку із чим органи місцевого самоврядування із власної ініціативи і зі згоди державних органів зможуть виконувати повноваження останніх.

На думку Г. Ф. Скрипкіна, змістовно такі договори можуть включати в себе наступне:

- конкретизацію предметів відання і повноважень, встановлених Конституцією і Законами;
- умови і порядок здійснення розмежованих договором предметів відання та повноважень;
- форми взаємодії і співпраці органів державної влади та органів місцевого самоврядування при виконанні умов договору;
- механізм реалізації повноважень і контролю над їх виконанням;
- інші питання, пов'язані із виконанням умов договору.

Також, Г. Ф. Скрипкін вважає, що договір міг би укладатися:

- при прямій вказівці в законах ... на необхідність і допустимість укладення договорів про розмежування предмету відання і предмету повноважень;
- у випадку браку прямих вказівок у законах та інших нормативно-правових актах, при неурегульованості конкретних повноважень місцевих органів публічної влади стосовно вирішення питань місцевого значення;
- при неіснуванні вимог закону чи інших нормативно-правових актів органів державної влади з умовою приведення укладеного договору до відповідності законам і іншим нормативно-правовим актам після їх прийняття;
- щодо питань, не виключених із відання органів місцевого самоврядування і не віднесених до відання інших муніципальних утворень і органів державної влади [33, с. 78 — 79].

Договори про співпрацю дозволяють співпрацювати органам державної влади та органам місцевого самоврядування у сфері їх спільної компетенції. Предметом цього договору є взаємодія і координація органів державної влади і місцевого самоврядування в сфері спільних інтересів. До даної групи входять різні договори щодо спільної управлінської діяльності, щодо обміну інформацією, щодо організації спільних заходів і так далі. Договори щодо спільної управлінської діяльності укладаються, як правило, між двома або більше органами державного управління, а також органами місцевого самоврядування, діяльність яких також має управлінський характер, для налагодження взаємодії і координування з метою ефективного управління тими ділянками суспільного життя, які підпадають під компетенцію відразу декількох органів управління. Такими договорами можуть об'єднуватися зусилля договірних сторін як на основі однієї функції управління, наприклад планування, так і на основі декількох функцій. При цьому необхідно звернути увагу на відмінностях між адміністративними договорами про спільну діяльність та однойменних договорів, які передбачені ст. 1030 Цивільного кодексу України. Цивільно-правовий договір про спільну діяльність (зокрема, договір простого товариства) має на меті об'єднання зусиль для досягнення певної цілі, як правило, це одержання прибутку. Адміністративним же договором про спільну діяльність (іншими словами договір про співпрацю) ставиться головне завдання – об'єднання зусиль для здійснення ефективного управління в тих ділянках суспільного життя, де недостатньо дій одного органу управління. Крім того, договір про спільну діяльність, а саме договір простого товариства передбачає об'єднання внесків. Укладення ж договору про спільну діяльність адміністративного характеру не вимагає об'єднання яких-небудь майнових внесків. Тому не можна погодитися з думкою В. Д. Рудашевського, який вважає невірним оцінювати адміністративні договори про спільну діяльність як цивільно-правові [178, с. 15].

Договір про обмін інформацією може укладатися як між декількома органами державного управління, так і між органом державного управління, з одного боку, і органом місцевого самоврядування, державною або приватною організацією, громадським об'єднанням – з іншої. Мета договору полягає в координуванні дій різних як державних, так і самоврядних органів. Призначення такого роду договорів спрямоване на здійснення однієї з функцій управління – збору і аналізу соціальної інформації – як різновиду соціального управління.

У юридичній літературі проводяться спроби і за іншими критеріями класифікувати адміністративні договори. За цілеспрямованістю виділяють наступні види договорів адміністративного характеру:

1. Договори, якими регулюються дії суб'єктів, підлеглих сторонам угоди.
2. Договори, якими регулюються погоджені управлінські дії самих контрагентів.
3. Договори «змішаного» типу.

Договори першого типу укладаються зазвичай між двома або більше органами державного управління, у яких є підлеглі ланки. Такі договори покликані забезпечувати узгодження дій відомств, підлеглих сторонам, для досягнення суспільно значущого результату. Більш детальний аналіз таких договорів виходить за межі цього дисертаційного дослідження.

Адміністративними договорами другого типу досягається координування дій безпосередньо сторін, які вступили у договірні стосунки. Такі договори укладаються у випадках, коли однією стороною договору виступає орган державного управління, а іншою, – скажімо, орган місцевого самоврядування тощо. Проте на практиці найчастіше можна стикнутися з договорами третього типу, тобто змішаними договорами.

Нами виділено лише різні види адміністративних договорів, які є найбільш вагомими та, можливо, найбільш поширеними, що дозволило розкрити їх реальне різноманіття та особливості. Поза сумнівом, що розвиток суспільних відносин загалом та управлінської діяльності зокрема спричинить появу нових різновидів адміністративних договорів, а отже, й нових критеріїв їх класифікації. Загалом же, проблематика адміністративного договору є багатоаспектною.

Об'єктивні процеси децентралізації та деконцентрації державної влади зумовлюють раціональність укладення адміністративних договорів про взаємодію органів місцевого самоврядування з місцевими органами виконавчої влади. Як відзначається у юридичній літературі, договірна основа взаємовідносин, яка будується на засадах автономії, на юридичній рівноправності суб'єктів і непадлеглості один одному, починає займати провідне місце не тільки в правовій системі, але й у державно-правових відносинах [179, с. 118]. Варто відзначити, що укладення договорів про взаємодію між місцевими органами публічної влади дасть можливість спрощувати процедури узгодження рішень між зазначеними органами, сприяти оперативному вирішенню питань місцевого значення в інтересах місцевих громад тощо, якісніше здійснювати свої повноваження для досягнення соціально-економічного ефекту тощо.

Соціальне призначення та сутність адміністративного договору не вичерпується лише з'ясуванням його поняття та видів, важливо також з'ясувати його функції. Складна категорія функції договору включає характеристику його завдань, ролі та значення. Завданням договору виступає вказівка на підсумкову ціль договору, укладення якого веде до її досягнення безпосередньо або сприяє її здійсненню. Роль договору проявляється у практичній цінності договору тепер і в майбутньому, визначеній характером і значимістю функцій договору. Під значенням договору слід розуміти його об'єктивну необхідність для розвитку суспільних відносин як правової форми їх виразу [156, с. 20].

Чітка класифікація функцій цивільно-правового договору запропонована О. А. Красавчиковим. Він вважає, що договорам притаманні такі загальні функції: ініціативна, програмно-координаційна, інформаційна, гарантійна та захисна [180, с. 16]. Більшість з них, на думку К. К.

Афанасьєва [171, с. 11], притаманні їй адміністративним договорам, однак вони мають особливості прояву.

Так, специфіка ініціативної функції адміністративного договору зумовлена тим, що результатом погодження волі сторін може бути пов'язаний з додатковою адміністративно-правовою регламентацією самого процесу погодження та юридичного оформлення його результату.

Програмно-координаційна функція означає, що адміністративний договір є не тільки своєрідною програмою, а й засобом координації поведінки його учасників відносно один одного з урахуванням їх адміністративно-правового статусу.

Як і в цивільних договорах, інформаційна функція проявляється в тому, що в адміністративному договорі завдяки чітко сформульованим умовам міститься певна інформація про права й обов'язки сторін, котра в разі спорів може бути врахована адміністративними судами для правомірної кваліфікації взаємовідносин між сторонами і прийняття обґрунтованого законного рішення по цьому спору.

Захисна функція адміністративного договору полягає в тому, що невиконання сторонами зобов'язань передбачає адміністративні санкції, застосовувані в процесі адміністративно-юрисдикційної діяльності уповноважених органів.

У цілому вказані функції можна об'єднати більш загальною – регулятивною функцією договору, яка розкривається у регулюванні правомірної поведінки учасників адміністративних правовідносин.

Н. М. Пархоменко окремо виділяє функції нормативно-правового договору, поняття яких включає в себе розуміння закономірностей прояву суті договору або діяльності, спрямованої на виконання певних завдань. Функції договору в найзагальнішому розумінні є специфічним проявом ознак договору. Вони охоплюють одночасно призначення договору, його роль, напрямки його впливу на суспільні відносини [156, с. 14]. В її інтерпретації функції публічного договору фактично збігаються із вище переліченими.

На думку С. С. Скворцова, до функцій адміністративного договору зараховують: а) структурно-організаційну; б) функцію погоджування інтересів; в) забезпечувальну; г) стимулюючу; д) функцію демократизації управління; е) виховну; ж) інформаційну. Існування в ізоляції одна від іншої перелічених функцій адміністративного договору не можливе, вони взаємно переплетені й обумовлюють одна одну [168, с. 19].

Зважаючи на той факт, що сторонами договору, зокрема, зазвичай, і адміністративного, є формально рівні суб'єкти, необхідно дотримуватись також принципу рівноправності місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування при укладенні таких договорів. Мабуть, хибною буде позиція, згідно із якою проекти таких договорів можуть розроблятися лише органами державної влади, а органи місцевого самоврядування повинні погоджуватися із будь-якими включеними до таких договорів умовами, в тому числі і відверто кабальними. На наш погляд, ініціативу в укладенні адміністративних договорів можуть проявляти як місцеві державні

адміністрації, так і органи місцевого самоврядування. Відповідно і проект договору може готувати кожна із сторін. Проте оптимальним варіантом може бути форма взаємодії, при якій проект адміністративного договору буде розроблятися спільно, що дозволить оптимально врахувати як державні, та і місцеві інтереси у його змісті.

Таким чином, у практиці взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування необхідно активніше застосовувати, як правову форму взаємодії, укладення адміністративних договорів. Укладення зазначених договорів сприятиме підвищенню ефективності механізму взаємодії органів публічної влади на місцевому рівні. Проте, активне впровадження договірної форми у процесі взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування вимагає активізації наукових досліджень та належного закріплення у нормативно-правових актах підстав та порядку укладення, процедури виконання та інших умов тощо адміністративних договорів.

2.3. Реординаційні адміністративно-правові форми взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування

Реординація – новий вид управлінських відносин, відмінний від субординації та координації. Як зазначає В. Дерезь, для цього виду відносин характерний управлінський вплив керованого суб'єкта щодо керуючого [181, с. 32].

Уперше реординаційні зв'язки як окремий тип структурних зв'язків в апараті державного управління були виокремлені Б. П. Курашвілі у праці «Очерк теории государственного управления» (1987 р.) [52, с. 176]. Вчений зазначав, що найбільш поширеним є випадок повідомлення про свої наміри або подання клопотання керованим об'єктом на які керівний суб'єкт зобов'язаний відреагувати у певний спосіб. Також необов'язково, щоб реординаційні зв'язки виникали як реакція на певний управлінський вплив, вони можуть мати незалежний, не лише інформаційний, а управлінський характер [52, с. 36 — 37].

На сьогоднішній день розуміння реординаційних відносин дещо урізноманітнилось, враховуючи їх проникнення не лише у виконавчу вертикаль, а й у взаємовідносини між органами виконавчої влади і місцевого самоврядування, різними організаціями і громадянами.

Ж. В. Завальна вважає реординаційні відносини зворотним вертикальним упорядкуванням знизу вгору, за умов стимулювання «низамми» прийняття певних рішень «верхами» [182, с. 102].

Згідно з баченням Г. В. Атаманчука, зворотні управлінські відносини у більшості випадків є реакцією нижчого органу на певний вплив. Залежно від місця виникнення і реалізації Г. В. Атаманчук виділив такі види зворотних зв'язків – об'єктивні та суб'єктивні [183, с. 98].

Відображення рівня, глибини, адекватності сприйняття об'єктами управління, вплив компонентів суб'єкта державного управління, їх справжня роль у функціонуванні і розвитку належить об'єктивним зворотнім зв'язкам. Перешкодою для визначення раціональності та ефективності організації і діяльності суб'єкта державного управління як і відпрацьовування заходів щодо їх підвищення є відсутність або неповнота змістовних і правдивих об'єктивних зворотних зв'язків. Щодо суб'єктивних зворотних зв'язків, їм характерна раціональність особистої внутрішньої організації та діяльності суб'єкта державного управління в цілому, його підсистем, окремих ланок та компонентів. Ці зв'язки дають розуміння й оцінку наслідків результатів особистої активності, реальної приналежності і взаємовідношення з вищим рівнем та ін.

Ця позиція видається не зовсім правильною, оскільки автор вбачає в об'єктивних зворотніх зв'язках можливість насамперед «достовірно та своєчасно знати, як же втілюється активність компонента, що управляє, у функціонуванні об'єкта, яким управляють», тобто згадані зв'язки практично зводяться до підконтрольності та підзвітності. Щодо суб'єктивних зворотних зв'язків, наведеним автором їх розглядають у світлі контролю, аналізування та оцінювання організації і діяльності державних органів, виконання власних обов'язків посадовими особами, звітності, інформування тощо. Прирівнювання підконтрольності, підзвітності і реординації є некоректним і неправильним, оскільки вони репрезентують різні режими відносин між органами виконавчої влади [184, с. 90]. Отже виникає необхідність відмежування реординаційних відносин від субординаційних. В. А. Дерещ зазначає, що в рамках субординаційних відносин управлінський вплив здійснюється керуючим суб'єктом щодо керованого об'єкта, а в реординаційних відносинах – навпаки; оскільки реординаційним відносинам не обов'язково повинен передувати управлінський вплив з боку керуючого суб'єкта, вони можуть існувати також незалежно від субординаційних відносин; керуючий суб'єкт в субординаційних відносинах зобов'язаний здійснювати управлінський вплив, натомість зворотній вплив у реординаційних відносинах може бути і правом керованого об'єкта, і його обов'язком [185, с. 15].

Відмінність реординаційних відносин від координаційних полягає у тому, що сторони при координаційних відносинах виступають, так би мовити, як «партнери», ініціатива може бути як спільною, так і односторонньою [181, с. 34].

Зауважимо, що реординація характерна не лише системі взаємозв'язків виконавчої влади, а також можлива в системі взаємозв'язків виконавчої влади і громадянського суспільства, яке ми тут розглядаємо широко, включаємо місцеве самоврядування, громадян, їхні організації тощо.

Аналіз правових засад взаємодії місцевих державних адміністрацій та місцевого самоврядування, проведений Ю. З. Торохтієм, показав, що реординацією є наявність в органі місцевого самоврядування виняткової компетенції в певних випадках при загальному верховенстві органів державного управління (прийняття участі у призначенні керівників держпідприємств, право нормотворчої ініціативи та ін.) [2, с. 142]. Проте відсутній більш детальний аналіз реординації.

Важливо відзначити, що реординаційні відносини місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування мають горизонтальний характер, що проявляється у взаємовпливі, та взаємоконтролі тощо. Найповніше ці відносини простежують на прикладі взаємних звернень, наданні пропозицій, погоджень тощо, на які суб'єкт, до якого звертаються (керуючий суб'єкт) повинен обов'язково відреагувати. При цьому слід брати до уваги, що той самий орган місцевої публічної влади в таких відносинах може грати роль як керованого, так і керуючого суб'єкта. Це також – відносини, які спрямовані на реалізацію публічних інтересів, як загальнодержавних, так і локальних, на управління на місцевому рівні.

Кабінет Міністрів України, розуміючи значення реординації для розвитку взаємовідносин місцевих органів управління та самоврядування, змінив Типовий регламент місцевої державної адміністрації (п. 58), затверджений 11 грудня 1999 р. постановою Кабінету Міністрів України [186], передбачивши, що проекти розпоряджень обов'язково погоджуються із структурними підрозділами місцевої держадміністрації, інтереси якої заторкуються, а при потреби і з іншими органами. У випадку ж, коли проект розпорядження місцевої державної адміністрації регулюється розвиток конкретної адміністративно-територіальної одиниці або зачіпаються інтереси окремої територіальної громади, то проект розпорядження надається відповідним органам місцевого самоврядування, які його розглядають і вносять свої пропозиції.

Г. Ф. Скрипкін зазначає, що погодження – це спосіб взаємодії суб'єктів управлінської діяльності, що наділені рівними правами щодо певного питання, метою якої є прийняття єдиного рішення, що задовольнить всі сторони і досягається шляхом переговорів та консультацій. На практиці часто ведення переговорних процесів не закріплено юридично і базується виключно на неформальних домовленостях. Але між тим погодження є певною управлінською процедурою, яка повинна мати правове закріплення [33, с. 79 — 80].

Важливо законодавчо врахувати процесуальну сторону погодження: строки погодження, порядок погодження (правомірність органу, що ініціював погодження, перелік органів чи посадовців місцевого самоврядування, які обов'язково повинні брати участь в погодженні, створення різного роду комісій чи робочих груп в процесі погодження глобального питання і ін.); порядок вирішення спорів у випадку, коли органи місцевого самоврядування відмовляються погоджувати те чи інше питання; строки передачі коштів у випадках, коли процес погодження при обговоренні

яких-небудь глобальних питань потребує додаткових витрат від місцевого самоврядування. Проблема погоджень у взаємовідносинах органів державної влади та місцевого самоврядування виникає у випадку, коли повноваження по окремих предметах відання не піддаються розмежуванню навіть на договірному рівні [33, с. 80].

Важливе значення для організації відносин реординації між органами місцевого управління та самоврядування має форма, у якій подаються пропозиції, звернення тощо. Видається, що найбільш оптимальним буде, коли відповідні звернення та пропозиції подаватимуться у письмовій формі. У будь-якому разі фіксація відповідних звернень та пропозицій як вхідної кореспонденції тим органом, до яких вони надійшли, покладає обов'язок дати відповідь, відреагувати. Якщо пропозиції, клопотання, рекомендації, вимоги в усній формі були озвучені на спільних нарадах, під час засідань координаційних рад тощо, вони повинні відображуватись у протоколах відповідних засідань, що теж зумовлює їхню формальну обов'язковість.

В той же час велике значення має неформальний характер реординаційних зв'язків (під час особистих зустрічей керівників тощо). В таких випадках можлива усна форма клопотань, пропозицій і т.д. Останніми роками зростає саме роль таких неформальних реординаційних відносин, але які, проте, відзначаються ефективністю.

До найважливіших організаційно-правових форм реординаційної взаємодії відноситься взаємне інформування.

Окрім такої форми, реординаційні взаємозв'язки проявляються в конкретній діяльності органів, які ми розглядаємо, котрі знаходять відображення в управлінських актах (у широкому сенсі). Пріоритетними вважаються акти, спрямовані на встановлення (зміну, скасування) правових норм або виникнення (зміну, припинення) конкретних правових відносин. Відмінність від спільних актів, які приймаються під час координаційної взаємодії, полягає в суб'єкті прийняття документів, тому що при реординації суб'єктом виступає один орган (державний або самоврядний). Вони відзначаються тим, що враховують не лише власні, але і «чужі» (державні або місцеві) інтереси, віддзеркалюють погляди, пропоновані ініціативи депутатів, представників органів місцевого самоврядування і місцевих державних адміністрацій [81, с. 14].

Поза фактичним існуванням реординаційних взаємовідносин між органами місцевого управління та самоврядування, їх правове регулювання практично відсутнє. У зв'язку із цим доцільно було б прийняти або спеціальний закон про реординацію в органах виконавчої влади та місцевого самоврядування (оптимальний варіант) або ж доповнити відповідними нормами Закону України «Про місцеві державні адміністрації», «Про місцеве самоврядування в Україні» та ін., й відобразити у них, наприклад, порядок (процедуру) подачі пропозицій, строки розгляду та ін.; можливість прийняття відповідних рішень (правових актів) органами, до компетенції яких відноситься вирішення питань такого роду; закріпити при цьому гарантії дотримання загальнодержавних та місцевих інтересів тощо. Це дало б змогу

уникнути ситуацій щодо непорозуміння у позиціях органів місцевого управління та самоврядування, зловживання правами тощо.

ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ II

1. Сучасними тенденціями соціального розвитку, яким характерна модернізація ролі держави в політичній системі та зменшення впливу держави на суспільні відносини, зумовлені структурно-функціональні зміни у системі органів виконавчої влади та переосмислення співвідношення органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування. Такі перетворення у сфері управління, які супроводжуються формуванням принципово нової парадигми соціальної організації суспільства, приводять до поступової заміни адміністративних функцій управління на завдання координаційного, забезпечувального та моніторингового спрямування. Процеси становлення громадянського суспільства зумовлюють переосмислення співвідношення публічної влади, поступове спрямування її зусиль на найповніше та ефективне забезпечення реалізації суспільних інтересів і потреб, зокрема тих, які мають локальний характер. Для цього первинно вимагається об'єднання та погодження зусиль суб'єктів владних повноважень, тобто координація.

2. Між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування можливе формування як горизонтальних, так і вертикальних координаційних зв'язків у залежності від змісту виконуваних ними повноважень.

3. Кооперація управлінських зусиль необхідна для більш успішного вирішення спільних завдань, що є основним завданням координаційної взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Цей вид взаємодії повинен реалізовуватися в таких сферах громадського життя, які однаково важливі як для держави, так і для територіальних громад, тобто стосуються загальних спільних інтересів (державних і місцевих).

4. Координаційна функція місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування реалізується як в правових, так і в організаційних (неправових) формах. Ми акцентуємо увагу на необхідності дослідження наступних правових форм координаційної функції місцевих органів управління і самоврядування: нормативні правові акти і договори, які приймаються та укладаються місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування.

5. Серед організаційних форм координації доцільно виділити: організаційні структури – міжвідомчі координаційні комітети, комісії і ради; різноманітні цільові фонди, засновані, зокрема, за участю органів місцевого самоврядування тощо.

6. Процесам взаємодії місцевих державних адміністрацій притаманний широкий спектр форм координації, проте, вибір конкретної форми повинен здійснюватися з дотриманням умов її ефективності, зокрема, здатності забезпечувати реалізацію координаційної функції в несприятливих

умовах, що особливо актуально в процесі реалізації в Україні адміністративної реформи та реформування місцевого самоврядування; зосередженні сил і засобів на досягненні поставленої мети координації; організації контролю реального здійснення координації тощо.

7. Передумовами становлення договірного регулювання у практиці взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування є необхідність підвищення ефективності законодавства та ліквідація прогалин у праві.

8. У сучасних умовах в Україні об'єктивними передумовами початку плідних наукових досліджень щодо природи адміністративного договору, його сутності та змісту тощо стали наступні норми: 1) конституційна норма (ч. 2 ст. 143) про те, що серед повноважень обласних та районних рад присутнє, зокрема, право затвердження та контролю за виконанням районних і обласних бюджетів, сформованих за кошти державного бюджету для їх належного розподілу між територіальними громадами або для реалізації спільних проектів та за кошти, залучені на основі договорів з місцевих бюджетів з метою виконання спільних соціально-економічних і культурних програм. 2) ч. 5 статті 35 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», прийнятого 9 квітня 1999 р., в якій передбачено, що «для здійснення спільних програм місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування можуть укладати договори, створювати спільні органи та організації».

9. При з'ясуванні сутності адміністративного договору необхідно розрізняти нормативно-правові адміністративні договори та індивідуальні адміністративні договори.

10. Сучасний стан реформування адміністративно-правових відносин у контексті взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування об'єктивно зумовлює потребу розширити договірну сферу регулювання управлінських відносин, зокрема, й у сфері передачі повноважень. Тому на перспективу передача повноважень місцевими державними адміністраціями органам місцевого самоврядування повинна також здійснюватися на договірній основі, оскільки це дозволить зважати на специфіку конкретної ситуації, а також особливості того або іншого регіону. Договір про передачу повноважень може і повинен бути допоміжною формою правового регулювання передачі таких повноважень. Власне, перевагою договірної форми регулювання передачі повноважень є добровільний характер волевиявлення двох сторін, у зв'язку із чим органи місцевого самоврядування із власної ініціативи і зі згоди державних органів зможуть виконувати повноваження останніх.

11. Враховуючи, що сторонами договору зазвичай, зокрема і адміністративного, є формально рівні суб'єкти, необхідно дотримуватись також принципу рівноправності місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування при укладенні таких договорів. Мабуть, хибною буде позиція, згідно із якою проекти таких договорів можуть розроблятися лише органами державної влади, а органам місцевого самоврядування

залишається лише погоджуватися із будь-якими включеними до таких договорів умовами, в тому числі і відверто кабальними. На наш погляд, ініціатива укладення адміністративних договорів може виходити як від місцевих державних адміністрацій, так і від органів місцевого самоврядування. Відповідно і проект договору може готувати кожна із сторін. Проте оптимальним варіантом має бути форма взаємодії, при якій проект адміністративного договору розроблятиметься спільно, що дозволить оптимально враховувати як державні, та і місцеві інтереси у його змісті.

12. На сьогоднішній день необхідно активізувати наукові дослідження в Україні у сфері адміністративно-договірного регулювання з метою вироблення власної науково-теоретичної бази визначення сутності, видів, умов тощо адміністративно-правових договорів, здійснення їх класифікації з перспективою законодавчого закріплення цього поняття у законодавстві України, зокрема, можливо, на рівні спеціального закону.

13. Реординаційні відносини місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування мають горизонтальний характер. Найповніше ці відносини простежуються на прикладі взаємних звернень, наданні пропозицій, погоджень тощо, на які суб'єкт, до якого звертаються, повинен обов'язково відреагувати.

14. Важливе значення для організації відносин реординації між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування має форма, у якій подаються пропозиції, звернення тощо. Видається, що найбільш оптимальним буде, коли відповідні звернення та пропозиції подаватимуться у письмовій формі. У будь-якому разі фіксація відповідних звернень та пропозицій як вхідної кореспонденції тим органом, до яких вони надійшли, покладає обов'язок дати відповідь, відреагувати. У зв'язку із цим доцільно було прийняти або спеціальний закон про реординацію в органах виконавчої влади та місцевого самоврядування (оптимальний варіант) або ж доповнити відповідними нормами Закону України «Про місцеві державні адміністрації», «Про місцеве самоврядування в Україні» та ін., й відобразити у них, наприклад, порядок (процедуру) подачі пропозицій, строки розгляду та ін.; можливість прийняття відповідних рішень (правових актів) тим органом, до повноважень якого належить вирішення тих чи інших питань; закріпити при цьому гарантії дотримання загальнодержавних та місцевих інтересів тощо. Це дало б змогу уникнути ситуацій щодо непорозуміння у позиціях відповідних органів, зловживання правами тощо.

15. В той же час велике значення має неформальний характер реординаційних зв'язків (під час особистих зустрічей керівників тощо). В таких випадках можлива усна форма клопотань, пропозицій і т.д. Останніми роками зростає саме роль таких неформальних реординаційних відносин, але які, проте, відзначаються високою ефективністю.

РОЗДІЛ III

ЗАКОНОДАВЧЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДЕЛЕГУВАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ ЯК АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ФОРМИ СУБОРДИНАЦІЙНОЇ ВЗАЄМОДІЇ МІСЦЕВИХ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

3.1. Поняття, юридичні ознаки та особливості делегування повноважень як адміністративно-правової форми субординаційної взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування

Взаємний розподіл повноважень між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування належить до найважливіших питань, з успішним вирішенням яких пов'язаний процес децентралізації публічної влади та, у кінцевому результаті, успішний та ефективний розвиток держави і громадянського суспільства. При цьому в основі цього співвідношення повноважень, на думку В. Борденюка, повинно лежати переконання, що державі не слід перебирати на себе вирішення тих питань, якими можуть успішно займатися органи місцевого самоврядування [187, с. 320].

Цей принцип має конституційне підґрунтя й полягає у перерозподілі повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Конституція України проводить розподіл повноважень між цими двома системами публічної влади наступним чином: 1) власні повноваження – в їх межах органи влади діють самостійно, 2) делеговані повноваження – їх виконання підконтрольне та підзвітне органам, які це делегування здійснюють. Основна практична проблема інституту делегування повноважень полягає у тому, що до тих пір, доки не буде чітко встановлено, які повноваження є державними, а які місцевими, проблема делегування повноважень буде актуальною. Як зазначає І. І. Литвин, основні засади організації та діяльності, правовий статус та відповідальність місцевих органів публічної влади і їх посадових осіб встановлені Законами України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації», однак ними не враховано питання розмежування функцій і повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування і їх виконавчих комітетів, а також не вказано конкретні механізми взаємодії між цими органами. Відсутність нормативного регулювання у цих питаннях призводить до виникнення проблем і неефективності взаємодії між органами влади на місцях, передусім щодо виконання делегованих їм повноважень [188, с. 16].

У юридичній науці серед дослідників зазначеної проблематики склалася думка про безумовну необхідність делегування державних повноважень на місцевий рівень, оскільки це сприяє децентралізації влади,

забезпечує участь населення в здійсненні влади, наближає державні органи до громадянського суспільства, раціоналізує і оптимізує державне управління в цілому [189].

Делегування повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування, відоме світовій практиці, використовується для економії фінансів і людських ресурсів, формування оптимальної моделі територіального управління. Така практика не торкається автономії місцевого самоврядування в рамках його власних повноважень.

Важливу роль у становленні принципів підходів до закріплення механізмів делегування державних повноважень органам місцевого самоврядування відіграє Європейська хартія місцевого самоврядування. В контексті нашого дослідження принципово важливими є положення Європейської Хартії місцевого самоврядування про встановлення конституцією або законом основних повноважень органів місцевого самоврядування. Однак це положення не виключає надання відповідно до закону органам місцевого самоврядування окремих, конкретних повноважень. Державні повноваження, переважно, повинні здійснюватися органами влади, найбільш наближеними до громадян. Передача яких-небудь з цих повноважень іншим органам влади повинна проходити з урахуванням обсягу і природи поставлених завдань, а також із забезпеченням ефективності і економії. У випадку делегування повноважень центральними або регіональними органами державної влади органи місцевого самоврядування повинні по мірі можливостей володіти свободою пристосовувати їх здійснення до місцевих умов.

Звідси, можна виокремити наступні характерні риси делегування повноважень, які впливають із змісту положень Європейської Хартії місцевого самоврядування:

- у Хартії йдеться лише про делеговані повноваження, які можуть передаватися від державних органів органам місцевого самоврядування, тобто про одностороннє делегування повноважень, тоді як чинне в Україні законодавство, зокрема Конституція України та Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачають взаємне делегування повноважень;
- органи місцевого самоврядування можуть бути наділені повноваженнями і функціями для спеціальних цілей відповідно до закону;
- у разі делегування державних повноважень місцевому самоврядуванню, повинні мати можливості і право пристосовувати свою діяльність до місцевих умов його органи;
- процес планування і прийняття рішень по усіх питаннях, які безпосередньо торкаються органів місцевого самоврядування, повинен проводитися зі своєчасними та належним чином організованими з ними консультаціями.

Варто відзначити, що інститут делегування повноважень в Україні, хоч і враховує положення Європейської хартії, все ж має певну специфіку, а тому вимагає більш детального наукового опрацювання.

Зауважимо, що у юридичній науці радянського періоду не ставилось і не стояло питання про делегування повноважень у сучасному його розумінні. Мова здебільшого велася про делеговане законодавство, делеговану правотворчість та акти делегованої правотворчості. Традиційно делегована правотворчість розглядалася попереднім дозволом органу держави іншому органу (або організації) приймати нормативно-правові акти по регулюванню відносин, які входять до предмета відання першого. Водночас, як зазначав С. С. Алексєєв, не слід забувати, що перед нами лише один із різновидів делегування правотворчих повноважень [190, с. 235].

Сутністю делегованого законодавства було ослаблення законодавчої функції представницького органу – парламенту – і передача цих функцій виконавчій владі, яка її здійснювала фактично безконтрольно [191, с. 56]. Вважалося також, що це явище зустрічається тільки в капіталістичних країнах, а в соціалістичних країнах його прояв є неможливим.

Законодавством України термін «делеговані повноваження» запроваджено 26 березня 1992 р. Законом України «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування». Однак перше визначення поняття «делеговані повноваження» було дано у 1997 році Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні». Відповідно до визначення це «повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом, а також повноваження органів місцевого самоврядування, які передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад». З цього визначення можна вирізнити наступні характерні риси делегованих повноважень згідно із законодавством України:

1) У випадку надання органам місцевого самоврядування повноважень органів виконавчої влади, правовою формою, яка опосередковує делегування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування є закон, а у випадку делегування повноважень органів місцевого самоврядування органам виконавчої влади – рішення районної або обласної рад. На наш погляд, така відмінність у юридичній силі нормативно-правових актів, що опосередковують процес делегування повноважень, полягає, зокрема, також у відмінностях набуття делегованих повноважень. Так, Конституція України застосовує термін «делегування» лише щодо повноважень, делегованих місцевим державним адміністраціям відповідними радами (ст. 119). А згідно з ст. 143 окремі повноваження органів виконавчої влади законом можуть надаватися органам місцевого самоврядування. Звідси можна зробити ще один висновок – надання повноважень місцевими державними адміністраціями органам місцевого самоврядування є нічим іншим, як перерозподілом повноважень і наділенням органів місцевого самоврядування додатковими повноваженнями. Це підтверджує і той факт, що передача таких повноважень здійснюється на підставі закону, який і закріплює делеговані повноваження за органами місцевого самоврядування, які фактично після цього стають повноваженнями органу місцевого самоврядування, тобто його власними. А тому, на наш погляд, недоцільним у Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» є виділення окремо власних

повноважень і делегованих повноважень органів виконавчої влади відповідним місцевим радам. З моменту закріплення у Законі цих повноважень, вони стають повноваженнями цього органу.

Натомість, коли йдеться про делегування повноважень органів місцевого самоврядування – районних та обласних рад відповідним місцевим адміністраціям, яке опосередковується відповідними рішеннями цих рад, то напрошується висновок, що, по-перше, про тимчасовий характер набуття місцевими державними адміністраціями таких повноважень. По-друге, оскільки, очевидно, що в даному випадку тут відбувається не стільки класичне делегування повноважень, скільки необхідність виконання функцій виконавчого органу місцевого самоврядування. Через те, як зазначає М. М.

Ониськів, місцеві державні адміністрації перетворюються на квазівиконавчі органи районних та обласних рад, які, проте, не беруть практично ніякої участі у їх формуванні (крім можливості висловлення недовіри голові місцевої державної адміністрації) [192, с. 149]. Закон не передбачає відкликання таких делегованих повноважень, хоча на практиці спроби відкликання делегованих повноважень відповідних державних адміністрацій мали місце. Так, своєю постановою Львівський окружний адміністративний суд 6 лютого 2014 року визнав протиправною та скасував рішення Львівської обласної ради від 17 грудня 2013 року «Про відкликання Львівською обласною радою власних повноважень, делегованих Львівській обласній державній адміністрації» [193].

На означену проблему звертають увагу й науковці Російської Федерації . Проте необхідно наголосити, що законодавством Російській Федерації передбачено односторонні делегування і передача повноважень в напрямку від органів державної влади органам місцевого самоврядування. Так, Н. В.

Кузнєцова вважає, що до Федерального закону «Про загальні принципи організації місцевого самоврядування в Російській Федерації» від 6 жовтня 2003 р. в частину, що торкається делегування повноважень у сфері взаємодії органів публічної влади на місцях, необхідно внести доповнення правовими нормами, які визначають зміст понять «наділення», «передача» і «делегування» державних повноважень для їх класифікації... [194, с. 5]. Як зазначає Г. Ф. Скрипкін, в теорії муніципального управління передбачено дві основні форм наділення державними повноваженнями – передача повноважень і делегування повноважень. При цьому передача повноважень, на думку вченого, це спосіб регулювання повноважень, при якому будь-які повноваження органу державної влади виводяться з-під його компетенції і включаються до компетенції органів місцевого самоврядування. Строк такої передачі, як правило не обумовлюється [33, с. 85]. Дуже часто закони включають державні повноваження у статті законів, що закріплюють компетенцію чи повноваження органів місцевого самоврядування, але при цьому не визначають фінансові та матеріальні ресурси для їх здійснення [33, с. 89]. Так би мовити, скрито, не вказуючи на державну природу цих повноважень.

Натомість делегування повноважень – це надання органам державної влади належному їм права вирішення якого-небудь питання органам місцевого самоврядування разово, на певний строк, безстроково [195, с. 10, 47 — 48].

Таким чином, відмінність між передачею та делегуванням повноважень криються у тому, що «передача повноважень» відбувається на постійній і безумовній основі, розширюючи компетенцію усіх органів місцевого самоврядування, а «делегування повноважень» відбувається на тимчасовій основі із дотриманням певних вимог, розширюючи компетенцію окремих органів місцевого самоврядування [33, с. 85]. Делегування частини державних повноважень органам місцевого самоврядування є способом регулювання обсягу повноважень на основі двостороннього вільного волевиявлення шляхом передачі окремих державних повноважень органу місцевого самоврядування, оформленим договором.

Натомість К. А. Пивоваров вважає, що передача як метод регулювання ширини і кількості повноважень органів місцевого самоврядування, здійснюється у два способи: наділенням і делегуванням. Передача – родове поняття по відношенню до видових понять наділення і делегування [196].

Конституція України таким чином вказує на два види передачі повноважень – надання і делегування. Із ст. 14 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» випливає, що передача повноважень місцевим державним адміністраціям реалізується шляхом делегування. Водночас, у структурі норм Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», який визначає повноваження органів місцевого самоврядування, закладене розуміння передачі повноважень шляхом наділення органів місцевого самоврядування відповідними державними повноваженнями, а не класичним делегуванням. Таким чином, ради делегують певні повноваження місцевим державним адміністраціям, а Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» надає органам місцевого самоврядування певні повноваження місцевих державних адміністрацій. Проте, виходячи з дефініції делегованих повноважень, закріпленої Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» поняття «делеговані повноваження» трактується широко, і охоплює дві форми передачі повноважень – надання і делегування.

Необхідно проаналізувати й інші ознаки, які впливають із законодавчо закріпленого поняття «делеговані повноваження», щоб з'ясувати ряд теоретичних питань, які мають прикладне значення, з метою удосконалення законодавства в сфері делегування повноважень.

2) Немає однозначної відповіді в чинному законодавстві України щодо суб'єктного складу надання/делегування повноважень. У випадку передачі відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад повноважень органів місцевого самоврядування, то тут, принаймні зрозуміло, хто виступає суб'єктами делегування – районні та обласні ради, як делегуючі органи та місцеві державні адміністрації, як органи, яким делегуються самоврядні повноваження. Таке делегування зумовлено насамперед тим, що утворення виконавчих органів районних та

обласних рад Конституцією України не передбачено, а виконавчий апарат, що створюється при відповідній раді, здійснює лише функції із забезпечення роботи ради. Проте, створення виконавчих комітетів районних та обласних рад на перспективу унеможливить такий вид делегування. На сьогодні, ані сільські, селищні чи міські ради та їх виконавчі органи не мають права делегувати повноваження місцевим державним адміністраціям. А це свідчить про те, що вони повинні застосовувати інші форми взаємодії, окрім делегування повноважень.

Із цитованої дефініції делегованих повноважень, а також виходячи з конституційних положень про те, що органам місцевого самоврядування можуть бути надані законом окремі повноваження органів виконавчої влади, не визначеним залишається суб'єктний склад делегування таких повноважень. На думку М. М. Ониськіва, зазначену норму потрібно розглянути саме в тому контексті, що йдеться, насамперед, про повноваження місцевих державних адміністрацій, хоча Конституція прямої вказівки про це і не передбачає, що потенційно може означати також делегування повноважень і інших органів виконавчої влади [192, с. 134 — 135]. Але сама правова природа органів місцевого самоврядування як недержавних органів, зорієнтованих на вирішення місцевих питань, вказує на можливість і доцільність передачі повноважень саме місцевим державним адміністраціям.

Відсутність у Конституції України та аналізованій дефініції «делеговані повноваження» вказівки на територіальний та організаційний характер органів місцевого самоврядування наводить на висновок, що органи виконавчої влади, а точніше місцеві державні адміністрації, можуть передавати свої повноваження сільським, селищним, міським радам. Проте, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» вказує тільки на те, що такі повноваження передаються лише виконавчим органам відповідних місцевих рад, що, загалом, є продовженням колишньої правової практики, коли на виконавчі органи рад покладалося здійснення делегованих їм державою повноважень.

3) Добровільність як ознака делегування відображена, формально, лише щодо районних та обласних рад, які можуть своїм рішенням передавати частку своїх повноважень у відання місцевих державних адміністрацій (ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування»), що є буквральним тлумаченням ч. 6 ст. 118 Конституції України, що безпосередньо передбачає делегування частини повноважень рад місцевим державним адміністраціям, для того, що вказане делегування відбулося необхідне волевиявлення самих рад.

Водночас ст. 44 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначила вичерпний перелік делегованих законом місцевим державним адміністраціям повноважень районних, обласних рад. Як вбачається у своєму рішенні ради можуть деталізувати умови і конкретизувати види делегованих повноважень, що передаються відповідним місцевим державним адміністраціям.

До речі, серед питань, вирішення яких відбувається виключно на пленарних засіданнях районних та обласних рад (ст. 43 цього Закону), відсутнє питання про делегування повноважень цих рад місцевим державним адміністраціям. Це також вказує на обмеження права органів місцевого самоврядування вирішувати на свій розсуд питання доцільності делегування окремих повноважень місцевій державній адміністрації, строки та обсяг делегованих повноважень.

Конструкція статей 43 і 44 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» вказує не на добровільність, а на примусовість делегування повноважень районних, обласних рад у відання місцевим державним адміністраціям. При цьому суттєво порушене, на думку М. М. Ониськіва, доктринальне розуміння суті делегування повноважень та звужене безпосереднє волевиявлення первинного суб'єкта здійснення самоврядних функцій, яким є районна, обласна рада. Це також суперечить

частині першій ст. 14 і частині першій ст. 34 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», які передбачають здійснення повноважень, делегованих відповідними районними та обласними радами, цими адміністраціями [192, с. 151].

У спеціальній юридичній літературі вже наголошувалося на тому, що саме завдяки формулюванню ст. 44 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» органи місцевого самоврядування безальтернативно, у зв'язку з приписом закону, звільняються від вказаних у законі повноважень, якими за цим же законом наділяються відповідні місцеві державні адміністрації. Водночас була висловлена думка про доцільність розгляду питання про введення альтернативного порядку передачі повноважень місцевим органам виконавчої влади від районних і обласних рад, зазначеного у ст. 44 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [197, с. 390].

Законодавство України не передбачає також і можливості добровільного прийняття (згоди) на себе делегованих повноважень. Оскільки згідно з Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» виконання рішення рад є обов'язковими, у тому числі це стосується і місцевих державних адміністрацій, то ж це правило повинно поширюватися і на їх рішення про делегування певних повноважень рад відповідним місцевим державним адміністраціям. Ніякої добровільності у прийнятті таких повноважень на себе з боку місцевих державних адміністрацій (а отже, і їх відмови приймати до виконання ці повноваження) бути не може. Водночас, на наш погляд, це суперечить принципам, засадам взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування, зокрема, принципу рівноправності, узгодженості інтересів, координації, взаємній відповідальності органів державної влади та місцевого самоврядування тощо.

4) Одним із проблемних питань є визначення меж та обсягу делегування повноважень. Конституція України щодо обсягу делегованих повноважень висловлюється у спосіб, згідно із яким органам місцевого самоврядування можуть бути надані за законом окремі повноваження органів виконавчої влади. З огляду на це В. І. Борденюк відзначає, що органам місцевого самоврядування можуть передати тільки незначну частину повноважень органів виконавчої влади. Щонайменше, вони не мають переважати власних повноважень органів місцевого самоврядування, основним соціальним призначенням яких є вирішення питань місцевого життя [198, с. 321]. Проте етимологія слова «окремі» вказує, на наш погляд, не стільки на кількісний характер делегованих повноважень, скільки натякає на вибіркового якісно-змістовний характер цих повноважень. Чіткіше з цього приводу вписані положення Європейської хартії місцевого самоврядування, у якій вказано, що «коли повноваження делеговані органам місцевого самоврядування від центрального або регіонального органу, органи місцевого самоврядування мають право, якщо це можливо, пристосувати свою діяльність до місцевих умов». Таким чином, мова іде про делеговані повноваження, які за своїм характером є державними і закріплені за органами виконавчої влади, проте своїм призначенням чи значенням повинні забезпечувати не меншою мірою місцеві інтереси.

Слушними є висловлені у юридичній науці позиції, що зі зростанням обмеження самоврядування місцевими справами простір, який може бути йому надано, зростає, і навпаки, зі збільшенням покладених на нього загальних (загальнодержавних) справ нарощуються утиски його дій, які більше підпадають під контроль центральної виконавчої влади [199, с. 19]. У Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» власні повноваження

виконавчих органів місцевих рад займають менше місця, аніж делеговані. При цьому, здійснення більшості делегованих повноважень безпосередньо пов'язане з іншими нормативними актами, тобто їх перелік ще більш зростає за рахунок бланкетних норм [200, с. 66]. Така диспропорція є неприпустимою

Г. В. Барабашев, досліджуючи аналогічні процеси делегування повноважень виконавчої влади органам місцевого самоврядування за кордоном, цілком слушно зауважував, що вони ведуть до багатократного посилення державної політико-правової позиції муніципальних інститутів, міцно адміністративно й фінансово узалежнюючи виборні муніципальні органи від державних органів, їх посадових осіб, до розгляду ними самоврядування як способу реалізації державних функцій за допомогою роздержавлених, утім все-таки органами державної виконавчої влади, тобто як різновид виконавчої діяльності, що реалізується у межах загальнодержавної політики [201, с. 12 — 14]. А якщо це так, тоді, як зауважує М. І. Корнієнко, поділ повноважень органів місцевого самоврядування на власні (самоврядні) та делеговані є суто умовним і не має жодного теоретичного і практичного значення. Адже держава в особі органів законодавчої влади може делегувати місцевим колективам та їх органам стільки повноважень, скільки вважає за потрібне [202, с. 40]. Але водночас є потреба виробити чіткий перелік державно-владних повноважень, делегування яких від органів державної виконавчої влади органам місцевого самоврядування (так звані державні прерогативи) взагалі не може відбуватись. В першу чергу це забезпечення національної безпеки й охорони державної таємниці тощо. На наш погляд, прийнятнішою є практика використання принципу негативного регулювання, тобто вказівкою у Законі, які повноваження взагалі не можуть делегуватись.

5) Чинне законодавство України, вказуючи на можливість делегування повноважень, не зазначає строків їх делегування, що може розглядатися як передача таких повноважень на постійно, що не може вважатися обґрунтованим. Вважаємо за необхідне загалом підтримати позицію Г. С. Бублик, яка пропонує закріпити нормативно можливість диференційованого делегування повноважень залежно від кола питань, що вирішуються делегуванням повноважень з їх розподілом на повноваження, які делегуються для врегулювання певного питання; повноваження, делеговані на певний визначений строк і безстроково делеговані повноваження [203, с. 27]. Єдине уточнення – доцільніше все-таки наділяти делегованими повноваження тимчасово (вони охоплюють також ті повноваження, які делегуються для вирішення одного питання) та ті, які надаються без завчасно визначеного строку.

Слід зазначити, що в останньому розглянутому випадку, необхідно передбачити збереження можливості повернути делегуючому суб'єкту делеговані повноваження. Повноваження делегуються на строк, визначений відповідним актом делегування повноважень.

б) Конституція України не визначає правової форми опосередкування делегованих повноважень. Таку місію взяв на себе Закон «Про місцеве самоврядування в Україні», що передбачає закон або рішення районної чи обласної ради. Зауважимо, що ці акти повинні урегулювати процес (процедуру) делегування повноважень, рішення районних та обласних рад, крім того, повинні ще виражати волю делегуючих органів на делегування повноважень. Проте безпосередньою підставою делегування повноважень повинен бути договір, який повинен містити обов'язкові умови про предмет, строки, зміст, відповідальність сторін тощо. В будь-якому разі істотними умовами такого договору повинні бути:

- конкретно визначені повноважені, які передаються;
- фінансове забезпечення (джерело фінансування) делегованих повноважень;
- порядок і форми контролю над здійсненням делегованих повноважень

7) На жаль, доводиться констатувати, що в Україні недостатнє правове регулювання делегування повноважень та делегованих повноважень. Ці поняття нетотожні, тому на підставі попереднього аналізу чинного законодавства України та наукових пропозицій українських та зарубіжних науковців пропонуємо:

а) під делегуванням повноважень розуміти визначений законом, оформлений договором процес, діяльність з наділення окремими повноваженнями делегуючим суб'єктом делегованого суб'єкта, на основі вільного волевиявлення суб'єктів делегування, з метою максимально ефективної реалізації зазначених повноважень, що супроводжується передачею відповідних фінансових та/або матеріальних ресурсів.

б) під делегованими повноваженнями необхідно розуміти набуті шляхом вільного волевиявлення (тимчасово чи без заздальгідь визначеного строку) делегованим суб'єктом окремі повноваження делегуючого суб'єкта.

Брак законодавчого регулювання у сфері делегування повноважень юридичною літературою пропонується заповнити розробкою й прийняттям спеціального Закону України «Про делегування повноважень» чи подібного, зміст якого полягатиме у встановленні загальних принципів, умов та порядку делегування окремих повноважень органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, врегулюванні взаємовідносин між цими органами, визначенні форм контролю та відповідальності посадовців за невиконання або неналежне виконання делегованих повноважень. Питання прийняття закону «Про делегування повноважень органів виконавчої влади та місцевого самоврядування» неодноразово ставилося на порядок денний в наукових публікаціях [204, с. 3 — 14; 205, с. 60]. Окремими народними депутатами навіть були зроблені спроби внести проекти такого закону на розгляд Верховної Ради України, однак вони були безуспішні. На наш погляд, цілком обґрунтовано. Делегування повноважень «органами публічної влади» не є самостійною сферою суспільних відносин, і тому не вимагає законодавчого регулювання цього питання прийняттям окремого спеціального закону.

Більш того, прийняття зазначеного закону, предметом якого, фактично, є визначення загального порядку реалізації конкретної функції органів державної влади та органів місцевого самоврядування, не відповідає принципу системності законодавчого регулювання та усталеним вимогам законодавчої техніки.

Крім того, необхідно звернути увагу на те, що делегування повноважень «органами публічної влади» підпадає під завдання держави та місцевого самоврядування, визначені Законами України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про органи самоорганізації населення», «Про місцеві державні адміністрації» тощо, і нерозривно пов'язане з ними. Тому, незалежне (відірване від компетенції конкретного «органу публічної влади», спрямоване на реалізацію вищезазначених цілей і завдань, а також становища цього органу в системі владних інституцій) застосування цілковитої більшості пропонованих проектом положень, які встановлюють єдині (буцімто, спільні для всіх вказаних органів) загальні засади делегування повноважень, фактично, не є можливим і може у процесі правозастосування призвести до колізій законодавства і виникнення правового хаосу.

Враховуючи вищезазначене, вважаємо, що з точки зору юридичної техніки і системності законодавчого регулювання прийняття пропонованого закону є недоцільним і не забезпечить повної консолідації законодавчих норм, що регулюють відповідні відносини, проте, натомість, може суттєво ускладнити розуміння і застосування норм законодавства, що стосуються делегування повноважень «органів публічної влади».

Інший аспект цієї проблеми полягає також у тому, що недоцільність і штучність встановлення у спеціальному законі єдиних, спільних для всіх «органів публічної влади» загальних засад делегування повноважень, на наш погляд, обумовлюється, перш за все, суттєвими відмінностями між механізмами делегування повноважень: 1) в межах виконавчої «гілки» державної влади, 2) органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування, 3) органами місцевого самоврядування тощо. Ця різниця впливає з відмінностей конституційно-правового статусу державної влади і місцевого самоврядування (зокрема, відмінності покладених на них функцій і завдань). Встановлення загального, начебто спільного для всіх «органів публічної влади» порядку делегування повноважень, насправду нівелюватиме зазначену різницю, що призведе до невідповідності багатьох положень проекту закону Конституції України та неузгодженості з приписами чинного українського законодавства.

Таким чином, підтримуючи позицію П. Н. Любченка [206, с. 128], переконані, що юридична природа делегування полягає у наступному:

а) акт про делегування обов'язково повинен прийматися органом, який делегує;

б) делегуватися можуть лише окремі повноваження, що є частиною владної компетенції; орган не зможе делегувати більшу кількість повноважень, ніж має сам;

в) право делегувати повноваження має бути закріплене в законі;
 г) внаслідок делегування повноважень компетенція делегуючого органу не змінюється, компетенція органу, якому делегуються певні повноваження, розширюється тимчасово за рахунок останніх;

д) повноваження, які делегуються, можуть бути відкликані в будь-який час: якщо делегування повноважень відбувалося на певний строк, то для призупинення делегування нема потреби примати юридичний акт додатково; компетенція органу, якому делегувалися повноваження, звужується автоматично; якщо делегування повноважень відбувалося на невизначений термін, то орган, який делегував повноваження, може в будь-який час призупинити цей процес;

е) переделегувати (субделегувати) повноваження заборонено, тому що це суперечить намірам органів, що делегували повноваження.

Делегування повноважень не збігається за формою їхньої повній передачі, деволуції на рівень того, кому вони делегуються, ці повноваження залишаються в компетенції органу, котрий їх делегує [63], не втрачаючи при цьому права приймати рішення з питань, які входять у сферу делегування.

Безсумнівно, трансформування місцевої влади на засадах нової децентралізованої системи управління, удосконалених взаємовідносин місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, має відбуватися не з позицій субординації (притаманній державній управлінській вертикалі), а з позицій правової, фінансової, організаційної, та матеріально-технічної самостійності органів місцевого самоврядування і будуватися на ефективному використанні інституту делегування повноважень [203, с. 3].

Водночас, необхідно усвідомлювати, що делегування повноважень вимагає чіткої нормативної регламентації, що зумовлене обов'язком органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб діяти тільки на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. «На підставі» передбачає, що суб'єкт владних повноважень повинен діяти на виконання закону, за визначених ним умов та обставин. «У межах повноважень» передбачає, що суб'єкт владних повноважень зобов'язаний приймати рішення, а дії вчиняти згідно зі встановленими законом повноважень, не перевищувати їх. «У спосіб» передбачає, що суб'єкт владних повноважень повинен дотримуватися процедури і форми прийняття рішення або вчинення дії, встановленої законом, і зобов'язаний вибирати лише засоби, визначені законом.

3.2. Правове регулювання гарантій взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування при реалізації делегованих повноважень

Гарантії як важлива складова правового статусу, зокрема і суб'єктів владних повноважень також є важливою складовою механізму взаємодії відповідних суб'єктів. Без гарантій взаємодія будь-яких суб'єктів була б приречена, адже забезпечення реалізації повноважень, особливо в умовах їх нечіткого розмежування неминуче тягнуло б за собою деструктив, конфронтацію та провокувало б «компетенційні» конфлікти.

Побічно проблем гарантій взаємодії торкалися у своїх дослідження багато як українських, так і зарубіжних вчених. Зокрема, В. Б. Авер'янов, О. В. Батанов, Ю. П. Битяк, В. І. Борденюк, І. П. Бутко, М. П. Воронова, І. П. Голосніченко, О. Д. Крупчан, Ю. В. Делія, В. Кампо, М. Орзіх, В. Ф. Погорілко, Г. Ф. Скрипкін, Ю. А. Тихомиров та багато ін.

На наш погляд, гарантії взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, зокрема у контексті делегованих повноважень, доцільно класифікувати на правові (юридичні), економічні та політичні.

Серед правових гарантій варто виокремити конституційні. Зокрема, ст. 7 Конституції України визнає і гарантує існування місцевого самоврядування в Україні. У контексті делегування повноважень ця гарантія передбачає самостійність і рівність місцевого самоврядування в механізмі взаємодії з органами державної влади, зокрема, з місцевими державними адміністраціями. На них же, в свою чергу, покладений обов'язок забезпечувати на своїй території взаємодію з органами місцевого самоврядування; реалізовувати інші надані державою, а також делеговані відповідними радами повноваження (ст. 119). Гарантуючи місцеве самоврядування, тим самим Конституція України не припускає можливості підміни його місцевими державними адміністраціями.

В свою чергу органи місцевого самоврядування можуть наділятися за законом окремими повноваженнями органів виконавчої влади (ст. 143).

Органи виконавчої влади, їх посадові особи позбавлені права втручання в законну діяльність органів та посадовців місцевого самоврядування, а також вирішення питань, віднесених Конституцією України та іншими законами до переліку повноважень органів та посадових осіб місцевого самоврядування, окрім випадків реалізації делегованих їм радами повноважень, або в інших передбачених законом випадках. Важливою гарантією при цьому виступає норма ст. 19 Конституції, яка зобов'язує органи державної влади та органи місцевого самоврядування, а також їх посадових осіб діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Інші правові гарантії взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування конкретизовані Законами України «Про місцеві державні адміністрації», «Про місцеве самоврядування в Україні» та ін. Ними, зокрема, забезпечуються гарантії державної підтримки місцевого самоврядування; можливості судового захисту прав місцевого самоврядування тощо.

Політичні гарантії повинні передбачати дійсне бажання політичних сил виявити політичну волю у сприянні ефективній взаємодії місцевих державних адміністрацій з органами місцевого самоврядування, виявленні пріоритетів взаємодії, законодавчому урегулюванні бюджетних функціональних повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування, усунення прогалин щодо умов, порядку, процедури делегування повноважень та їх повернення тощо. Витоком політичних гарантій взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування є також норми Конституції України, які передбачають єдине джерело влади в Україні – народ. Реалізація влади народом відбувається або безпосередньо або ж через органи державної влади та органи місцевого самоврядування (ст. 5). Уся діяльність держави, її зміст та спрямованість покликані забезпечувати права і свободи людини та їх гарантування. Держава відповідальна перед людиною за свою діяльність, оскільки забезпечення і утвердження прав і свобод людини віднесено до головного обов'язку держави (ст. 3). Таким чином, будучи єдиною системою публічної влади на місцях на сьогоднішній день, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування у межах своїх повноважень реалізують спільну мету, що, зрештою, зумовлює необхідність їх взаємодії, – досягнення ефективного управління на місцях в інтересах людей, територіальних громад, держави в цілому. Як зазначає А. С. Нестеренко, існування і розвиток будь-якої держави відбувається і одночасно гарантується за умов задоволення публічного інтересу, тобто державою визнаного та забезпеченого правом інтересу громади на певній території. Отже, для існування та розвитку держави необхідно забезпечувати інтерес як усього населення держави, так і окремої соціальної чи територіальної групи [207].

Економічні гарантії передбачають державне фінансування здійснення органами місцевого самоврядування наданих державою повноважень у повному обсязі коштами Державного бюджету України або за рахунок окремих загальнодержавних податків шляхом їх віднесення до місцевого бюджету у визначеному законом порядку, а також передачею органам місцевого самоврядування відповідних об'єктів державної власності (ст. 143 Конституції України). Важливо, Конституція України вказує на джерела фінансування повноважень, наданих органам місцевого самоврядування: 1) коштами Державного бюджету України; 2) доходами від загальнодержавних податків, які передані місцевим бюджетам у встановленому законом порядку; 3) об'єктами загальнодержавної власності, що передані органам місцевого самоврядування.

Частиною 3 ст. 14 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» також передбачено супровід процесу делегування повноважень інших органів місцевим державним адміністраціям передачею необхідних їм для здійснення цих повноважень фінансових, матеріально-технічних та інших ресурсів.

Ці надзвичайно важливі законодавчі вимоги гарантують: 1) безпосереднє виконання делегованих повноважень; 2) належне виконання

делегуючим суб'єктом своїх власних повноважень. В той же час, нездійснення фінансування делегованих повноважень призводить до неможливості виконання відповідних повноважень, соціальної напруги тощо.

Тому центральною проблемою у делегуванні повноважень, на яку звертають увагу і науковці, і практики, є гарантії фінансування наданих, а також делегованих повноважень. Очевидно, що ефективність реалізації делегованих повноважень залежить від спроможності держави забезпечити їх реальне фінансування та можливості територіальних громад залучати до цього додаткові кошти за рахунок населення [203].

О. П. Орлюк стверджує, що питання децентралізації місцевого самоврядування, деконцентрації фінансових ресурсів постають як одні з найменш вирішених проблем у сфері фінансової діяльності. Це торкається і формування та наповнення дохідної частини місцевих бюджетів, і їх видатків, і виконання делегованих повноважень органами місцевого самоврядування (у частині їх фінансового забезпечення) [208, с. 13 — 14].

Асоціація міст України на X Українському муніципальному форумі в Одесі проаналізувала стан виконання місцевих бюджетів за 2014 рік. Було встановлено, що за останні чотири роки держава на 20% недофінансовує передані органам місцевого самоврядування повноваження. Відтак для забезпечення стабільного виконання делегованих державою повноважень самоврядні органи вимушені відволікати для цього все більше своїх і так мізерних ресурсів, отриманих внаслідок реалізації власних повноважень, покладених на них законодавством. У 2013 р. із загального обсягу власних доходів місцевих бюджетів на виконання делегованих повноважень було витрачено 38,7%, а в 2014 р. – 38,4%. Щорічно зростає залежність місцевих бюджетів від трансфертів з Державного бюджету України. Частка трансфертів з Державного бюджету України у переліку доходів місцевих бюджетів за 2007-2013 роки зросла від 43,3 до 53,7 % [209].

На ситуацію негативно впливають наступні чинники:

1) Неврегульованість процедури делегування державних повноважень до виконання місцевими бюджетами, що негативно відбивається на побудові складної системи відносин у сфері розподілу доходів державного бюджету. Так, невизначеними залишаються державні соціальні гарантії та державні соціальні стандарти і нормативи, які, відповідно до Закону України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії», слугують базисом калькуляції видатків на соціальну сферу та формування на її основі бюджетів усіх рівнів, що унеможливує встановлення нормативно обґрунтованої потреби у фінансових ресурсах на реалізацію делегованих державою повноважень органам місцевого самоврядування у сфері надання суспільних соціальних послуг. Видатки, що розраховуються Міністерством фінансів України при встановленні розмірів дотації вирівнювання (для виконання делегованих повноважень), забезпечують фінансування регіонів лише на мінімальні першочергові затрати (заробітна плата, лікарські засоби, харчування, енергоносії). Практично розрахунками не передбачені видатки на розвиток

регіонів, ЖКГ, охорону довкілля, будівництво житла тощо [207; 212, с. 64 — 65].

2) Протягом останніх років набула значущості ситуація, при якій значне зростання обсягу доходів місцевих бюджетів, що враховуються у визначенні розмірів міжбюджетних трансфертів (тобто на виконання делегованих державою повноважень) супроводжувалося відповідно суттєвим зменшенням обсягів місцевих податків і зборів (на реалізацію власних повноважень органами місцевого самоврядування). Цей факт підтверджує поглиблення і без того високого рівня централізації коштів в Україні, що негативно позначається на розвитку регіонів у відношенні один до одного. Висока централізація доходів з наступною їх передачею місцевим бюджетам за допомогою трансфертів веде до великомасштабного внутрішньо бюджетного перерозподілу коштів та призводить до того, що місцевим органам влади залишається займатись переважно виконанням делегованих повноважень. Значний рівень трансфертів в доходах місцевих бюджетів не зацікавлює у вирішенні завдань власного місцевого значення, у реалізації власних повноважень, які б забезпечили зростання, як власних, так і закріплених доходів. Загалом, низька фінансова свобода та низький потенціал органів місцевого самоврядування при перекладанні на них делегованих функцій без перекривання видатків бюджетними надходженнями, звужує їхню повноцінну участь у бюджетному процесі, а також стримує розвиток регіонів [210; 212, с. 64 — 65].

3) Неузгодженість законодавства. Статті 63 та 64 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» затверджують право органів місцевого самоврядування розмежовувати в дохідній частині місцевого бюджету доходи, необхідні для реалізації власних повноважень, і доходи, необхідні для виконання делегованих повноважень. За тією ж ознакою визначено й розподіл видатків на дві частини. Статтею 67 Закону закріплено положення про те, що обсяг коштів, необхідних для виконання органами місцевого самоврядування повноважень, делегованих державою, щороку передбачається Законом України про Державний бюджет України. Але попри вказівку Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» джерел фінансування делегованих повноважень у ньому немає норм щодо механізмів фінансування додаткових витрат органів місцевого самоврядування, а також видатків органів місцевого самоврядування, що виникли в результаті і на виконання рішень державних органів виконавчої влади і фінансування яких не було заздалегідь передбачене. Також немає й чіткого розподілу відповідальності за виконання або невиконання делегованих повноважень між різними рівнями державної чи самоврядної влади, що також негативно впливає на ефективність їх реалізації. На це звертають увагу також О.

Бориславська та Н. Янюк, які зазначають, що у процесі формування Державного бюджету України одразу ж передбачаються видатки на виконання делегованих повноважень (п. 2 ст. 82 Бюджетного кодексу України). Але здійснення передбачених в адміністративному договорі повноважень може потребувати додаткових коштів. Згідно із Законом

України «Про місцеве самоврядування в Україні», ч. 2 ст. 67, рішення органів державної влади, які спричиняють додаткові видатки органів місцевого самоврядування, повинні обов'язково супроводжуватися наданням необхідних їм фінансових ресурсів. Реалізація делегованих повноважень при цьому відбувається лише в межах наданих їм фінансових ресурсів [64, с. 19 — 24]. Відтак, достатньо обґрунтованою є пропозиція російського вченого А. В. Курочкіна про те, що фінансування делегованих повноважень не повинно включатися до власного бюджету муніципального утворення, а надаватися у формі передачі кредиту по витратних статтях вищестоящего бюджету, перераховуваного на казначейський рахунок муніципалітету, але що не фігурує в його бюджеті [211, с. 5]. У будь-якому разі доцільно фінансування делегованих повноважень здійснювати окремо, самостійно й акумулювати на окремих рахунках.

Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади враховує більшість проблем і передбачає: по-перше, обчислення дотації вирівнювання (на виконання делегованих повноважень) згідно з уніфікованими стандартами надання публічних послуг; по-друге, введення для всіх місцевих бюджетів прямих міжбюджетних відносин з державним бюджетом тощо. Більше того, змінами до Бюджетного кодексу (законопроект №5078 від 16 вересня 2014 р.) передбачається: 100 % фінансування делегованих повноважень місцевого самоврядування, яке досягатиметься відповідністю обсягів фінансування та вартості публічної послуги, що надаватиметься місцевим самоврядуванням, визначеній згідно з соціальним стандартом; перерозподіл видаткових повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування за принципом субсидіарності тощо.

Л. П. Шаповал вважає, що тотальній залежності місцевих бюджетів від центрального уряду, а отже, від державного бюджету, можна покласти край, надавши права органам місцевого самоврядування самостійного введення власних податків і самостійного встановлення ставок оподаткування. Потрібно переглянути склад місцевих податків і зборів, перевести до місцевих частину загальнодержавних податків і зборів, які на сьогодні закріплені за місцевими бюджетами. Усе це позитивно позначатиметься на утвердженні реальної фінансової самостійності місцевого самоврядування [213, с. 37]. Розширити перелік місцевих податків і існуючу податкову базу необхідно щонайшвидше. Так вважають в Асоціації міст України і громад [214].

На відміну від України місцеві бюджети у Європі в основному формуються за рахунок податків на майно та інших видів місцевих податків та зборів, які органи влади можуть запроваджувати для фінансування конкретних місцевих потреб.

Вважаємо за необхідне звернути увагу на фінансово-правову практику Італії, Франції, Великобританії та інших європейських країн. Досвідом Італії, до прикладу, можна скористатися при реформуванні української податкової системи і з метою розширення власної податкової бази в рамках реформи

ввести податок на забруднення довкілля, досвідом Франції – при внесенні змін до оподаткування нерухомого майна. Специфічною особливістю податкової системи Франції є те, що місцевими органами влади, крім основних податків, можуть вводитися ще й додаткові, як от для прибирання території, мито для утримання Торговельно-промислової палати. Така практика існує й у Великобританії [215, с. 16].

Відзначимо, що майже повсюдно до питання встановлення місцевих податків підходять, керуючись принципом, який полягає у такому: органи місцевого самоврядування мають право податкової ініціативи в рамках національного законодавства. Автор також схиляється до такого принципу і вважає за доцільне підтримати позицію З. І. Перошук про необхідність прийняття Закону України «Про місцеві податки і збори» [215, с. 16].

Згідно із Законом України «Про місцеві державні адміністрації» передача місцевим державним адміністраціям повноважень від інших органів також повинна відбуватися разом із наданням у їх розпорядження належних фінансових, матеріально-технічних й інших ресурсів, потрібних для виконання цих повноважень (стаття 14 Закону); у випадку делегування місцевим державним адміністраціям районними чи обласними радами таких повноважень під їх управління підпадають також об'єкти спільної власності територіальних громад (стаття 15 Закону).

Але чітко визначених процедур, механізмів забезпечення цієї норми немає. Незрозумілим за таких умов є забезпечення контролю і балансу інтересів, не визначено склад та розміри матеріально-технічних і фінансових ресурсів, які передаватимуться для забезпечення переданих об'єктів. Це на сьогодні не вирішено, а тому передача повноважень перетворюється на формальність [192, с. 147].

3.3. Контроль за здійсненням делегованих повноважень як важлива складова адміністративно-правового механізму взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування

Зазвичай у юридичній літературі вказується, що здійснення контролю є функцією управління – як державного, так і самоврядного, зміст якого полягає у забезпеченні законності, перевірці фактичного стану речей; виявленні порушень, зловживань з боку підконтрольних суб'єктів, а також причин і умов, що породжують ці порушення; вживанні заходів з метою недопущення таких порушень і усунення причин, що їх спричиняють, а також відновлення порушених прав і законних інтересів зацікавлених осіб. Іноді контроль розглядають як один із принципів діяльності державних органів держави або як метод державного управління, вважаючи контроль певним способом діяльності, вбачаючи за допомогою контролю можливість впливати на поведінку будь-якого об'єкта. На думку І. І. Литвина сутністю та призначенням контролю є, по-перше, спостереження за діяльністю відповідного підконтрольного об'єкта; по-друге, одержання об'єктивної й правдивої інформації про стан законності та дисципліни в ньому; по-третє, вживання заходів щодо запобігання й усунення порушень дисципліни та недодержання законності; по-четверте, виявлення умов і причин, що призводять до порушення вимог правових норм; по-п'яте, вживання комплексу заходів для притягнення до відповідальності винних у порушенні закону й дисципліни осіб [188, с. 13].

Контроль притаманний будь-якій розвинутій соціальній системі, його можна спостерігати у будь-якому суспільному ладі. Демократизація процесів, яка проходить у всіх сферах нашого суспільного життя, від переоцінки ролі держави до кардинальних змін структури державної влади та економіки, вносить корективи і в сприйняття необхідності контролю як об'єктивного явища, необхідної складової подальшого розвитку цих процесів [216, с. 49].

Характерною рисою контролю як функції державного управління є те, що контролюючим установам надається право втручатися до оперативної діяльності підконтрольних, надавати їм вказівки, обов'язкові для виконання. Метою ж нагляду є тільки вияв та попередження правопорушень, перевірка відповідності функціонування підконтрольних об'єктів чітко встановленим правилам [217].

У той же час, на думку О. С. Шморгуна науковцями та законотворцями не вироблене чітке розмежування понять «контроль» та «нагляд». Під час реалізації контролю, зазначає В. К. Колпаков, суб'єкт контролю виконує перевірку і облік того, як контрольований об'єкт справляється з виконанням покладених на нього завдань та функцій [218, с. 662]. З цим твердженням варто погодитись. Тим паче, що Конституція України щодо делегованих повноважень вживає термін «контроль». Так, Конституція України частиною 6 ст. 118 визнає місцеві державні

адміністрації підзвітними і підконтрольними радам у частині повноважень, які делеговані їм відповідними обласними чи районними радами. А у ч. 3 ст. 143 Конституції України зазначено підконтрольність органів місцевого самоврядування відповідним органам виконавчої влади у питаннях виконання ними повноважень органів виконавчої влади.

Звідси висновок – за станом реалізації делегованих повноважень здійснюється контроль. Натомість, коли органами місцевого самоврядування виконуватимуться власні, неделеговані повноваження, здійснюється нагляд. Це відповідає ключовим тезам Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, згідно із якими передбачається трансформація статусу місцевих держадміністрацій, які стануть контрольно-наглядовими органами у системі виконавчої влади. Аналогічно і в Концепції адміністративної реформи передбачалось, що діяльність місцевих державних адміністрацій як основного органу виконавчої влади на місцевому рівні повинна бути спрямована на виконання контрольно-наглядової функції («загальний нагляд», «контроль за фінансовою діяльністю органів місцевого самоврядування»). Проте, всупереч обом Концепціям Законом України «Про місцеві державні адміністрації» не передбачено загального нагляду за дотриманням Конституції і законодавства України. Статтею 16 Закону зафіксовано право місцевих державних адміністрацій «здійснювати на відповідних територіях державний контроль». Об'єкти державного контролю за Законом є ідентичними сферам «контрольно-наглядної діяльності державних адміністрацій», указаним в Концепції.

В цьому контексті не зовсім обґрунтованою є позиція І. І. Литвина, що виконання місцевими державними адміністраціями контролюючої функції щодо органів місцевого самоврядування не відповідає конституційному принципу самостійності й незалежності місцевого самоврядування. Відтак, І. І. Литвин пропонує змінити Закон України «Про місцеві державні адміністрації», надавши місцевим органам виконавчої влади право проводити щодо органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб заходи лише наглядового характеру, а право здійснювати «державний контроль» щодо інших суб'єктів, які розташовуються на відповідній території [188, с. 17]. Подібну позицію займає і А.Р. Крусян, яка вважає, що суттєвих відмінностей в змісті категорій «контроль» і «нагляд» достатньо для висновку про те, що виконання місцевими державними адміністраціями «контролюючої» функції щодо органів місцевого самоврядування порушує конституційні принципи самостійності і незалежності місцевого самоврядування. Так, до предмету державного контролю відноситься уся оперативна діяльність об'єктів контролю, спрямована на фактичне виконання законодавства, а також результати та доцільність цієї діяльності. Однак через те, що практично вся діяльність місцевих органів самоврядування регламентується нормативними актами, то здійснення контролю у цьому випадку стає рівноцінним постійному втручанням в їх діяльність. Таким чином, самоврядні органи стають

залежними від місцевих державних адміністрацій і важко в таких умовах говорити про їх правову, організаційну і матеріально-фінансову самостійність. У зв'язку з цим доказується доцільність правок Закону України «Про місцеві державні адміністрації» з наданням права місцевим органам виконавчої влади відносно органів і посадовців місцевого самоврядування здійснювати заходи наглядового характеру, а не контрольного, використовуючи одночасно у Законі термін «нагляд» [81, с. 12]].

Конституція України визначає два види контролю за виконанням делегованих повноважень – залежно від суб'єктів делегування.

Місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні радам у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними чи обласними радами (ч. 6 ст. 118 Конституції України). При цьому терміни «підзвітність» та «підконтрольність» не є тотожними. Останній термін за змістом є ширшим, і включає в себе підзвітність.

В. Борденюк вважає, що у здійсненні делегованих повноважень виконавчі органи повинні бути підконтрольні також і представницьким органам місцевого самоврядування [219, с. 128], з чим загалом необхідно погодитись.

Конституція України (ч. 3 ст. 143) також передбачає, що органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади. У розвиток конституційного положення ч. 2 ст. 76 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» вказує на підконтрольність органів та посадовців місцевого самоврядування відповідним органам виконавчої влади в здійсненні делегованих повноважень. Але водночас закон визначає лише один засіб контролю, а саме звернення до суду.

Ч. 4 ст. 78 зазначеного закону передбачає можливість клопотати перед Верховною Радою України з приводу проведення позачергових виборів міських, селищних, сільських голів, однак ця процедура не передбачена ні в ст. 79, ні в ст. 55 (щодо голів районних, районних у місті, обласних рад). Тому, як зазначають О. Бориславська та Н. Янюк, характер дій місцевих державних адміністрацій радше наглядовий. На їхню думку, внесення змін до досліджуваних законів повинно відбуватися з метою утворення збалансованого механізму контролю місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, враховуючи тенденцію на подальшу децентралізацію влади з формуванням нової моделі регіонального й місцевого самоврядування [177]. Як вище зазначалося, місцеві державні адміністрації, при цьому, не мають права втручатися у реалізацію власних повноважень органами місцевого самоврядування [203, с. 49 — 50]. Проте важливим є аспект, згідно із яким органам місцевого самоврядування не слід давати можливості зловживати наданими їм повноваженнями.

Європейська хартія місцевого самоврядування на противагу Конституції України та іншим нормативно-правовим актам України, вживає термін «нагляд». Важливими гарантіями, які передбачені Європейською

хартією місцевого самоврядування і фактично забезпечують органи місцевого самоврядування від надмірної контрольно-наглядової опіки з боку органів виконавчої влади, є положення про те, що здійснення будь-якого адміністративного нагляду за органами місцевого самоврядування: можливе лише згідно з процедурами та у випадках, визначених у конституції або законах; має, як правило, на меті тільки забезпечення дотримання норм закону та конституційних принципів; повинно здійснюватися таким чином, щоб досягалась співмірність заходів контролюючого органу з важливістю інтересів, які він має намір охороняти. Також вищими інстанціями може здійснюватися адміністративний нагляд за своєчасністю виконання задач, довірених органам місцевого самоврядування. Попри те, що Європейська хартія місцевого самоврядування стала частиною українського національного законодавства, контрольно-наглядові повноваження органів виконавчої влади за виконанням делегованих повноважень органами місцевого самоврядування не приведені у відповідність до її положень.

Окрім Закону України «Про місцеві державні адміністрації», контрольні повноваження цих виконавчих органів визначені Типовим регламентом місцевих державних адміністрацій, затвердженим 9 березня 1999 р. постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади» [220]. Тому, досліджуючи обсяг контрольних повноважень органів державного управління на місцях, необхідно також враховувати зазначений нормативно-правовий акт.

Ст. 16 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», встановлює контрольні повноваження цих органів у різних сферах, зокрема, й щодо здійснення органами місцевого самоврядування делегованих повноважень. Згідно із постановою Кабінету Міністрів [220], контроль за реалізацією делегованих повноважень державних органів виконавчої влади місцевими самоврядними органами покладено на відповідні місцеві державні адміністрації та Раду Міністрів Автономної Республіки Крим, а у передбачених законодавством випадках – на міністерства або інші центральні органи виконавчої влади чи їх територіальні органи. Здійснення контролю відбувається, враховуючи аналіз актів самоврядних органів, інформацію щодо виконання делегованих повноважень органів виконавчої влади, перевірки функціонування виконавчих органів сільських, селищних, міських рад. Місцеві державні адміністрації щоквартально займаються розробкою та затвердженням планів виконання контролю.

Зводиться тільки до перевірки виконання як такого контроль за делегованими повноваженнями не повинен. Він має торкатися і якості виконання, і своєчасності вияву та забезпечення виконання покладених завдань. Виняткова увага до контролю у сфері виконавчої влади спричинена характером діяльності її органів та посадовців, потребою постійного зворотного зв'язку з динамікою розвитку суспільних відносин у різних сферах і контролювання поведінки учасників цих відносин. Державному контролю над делегованими повноваженнями надано форми предметного

контролю, який торкається не тільки правомірності, але й стосується доцільності розв'язання певних завдань, тобто контроль перетворюється на засіб управління та регулювання [206, с. 124].

Районні державні адміністрації здійснюють контроль за виконанням делегованих повноважень державних органів виконавчої влади виконавчими органами, сформованими сільськими, селищними і міськими радами міст районного значення (що знаходяться в межах району). В свою чергу обласним державним адміністраціям випало контролювати реалізацію делегованих повноважень органів виконавчої влади виконавчими органами, сформованими міськими радами. Вони також наділені правом безпосереднього контролю над здійсненням делегованих повноважень органів виконавчої влади виконавчими органами сільських, селищних і міських рад, розташованих на відповідній території.

У випадку, коли сільським, селищним або міським головою здійснене порушення Конституції або законів України, прав і свобод громадян, не забезпечене здійснення делегованих повноважень органів виконавчої влади, вчинені перешкоди у здійсненні контролю за їх виконанням та в інших випадках, орган, що виконує контрольні функції, у встановленому порядку порушує питання про його відповідальність відповідно до законодавства.

Впродовж 10 днів з дати прийняття акти органів місцевого самоврядування, прийняті щодо питань здійснення делегованих повноважень органів виконавчої влади, у вигляді копій надсилаються до органу, що виконує контроль. У випадку, коли невідповідність законодавству акта, прийнятого органом місцевого самоврядування з питань здійснення делегованих повноважень органів виконавчої влади, буде виявлено, контролюючий орган впродовж трьох місяців повинен надіслати органу місцевого самоврядування повідомлення про невідповідність акта.

Виконавчими органами сільських, селищних та міських рад раз на півріччя до 10 числа місяця, що настає за звітним періодом, надсилається інформаційний звіт щодо виконаних повноважень, делегованих органами виконавчої влади, до органів, що виконують функції контролю. Форма такого інформування затверджується керівником органу, що виконує контроль.

За вимогою контролюючого органу виконавчі органи, сформовані сільськими, селищними, міськими радами, повинні надавати інформацію, яка стосується виконання окремих делегованих повноважень.

До компетенції керівника органу, що виконує контроль, належить визначення порядку, періодичності та термінів проведення перевірок реалізації виконавчими органами, сформованими сільськими, селищними, міськими радами, делегованих повноважень органів виконавчої влади. При необхідності за його ж рішенням перевірки можуть проводитися позапланово

Рішення про проведення комплексних перевірок реалізації повноважень, делегованих органами виконавчої влади, які здійснюються виконавчими органами, сформованими сільськими, селищними, міськими радами приймається Кабінетом Міністрів України, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласною, Київською та Севастопольською міськими держадміністраціями та проводяться із залученням територіальних органів центральних органів виконавчої влади та заслуховуванням інформації посадових осіб самоврядних органів про стан виконання делегованих повноважень органів виконавчої влади.

Термін проведення перевірки обмежений п'ятьма робочими днями. Можливе продовження цього терміну за дозволом керівника перевіряючого органу.

Після перевірки за її результатами складається акт, який підписується особами, які здійснювали перевірку. Оригінал акта скеровується керівнику органу, який призначав перевірку, а органу місцевого самоврядування, в якому проводилася перевірка, залишається копія акта.

Результати перевірки розглядає виконавчий орган ради, а за потреби вони передаються на розгляд сесії ради відповідного рівня та опубліковуються у місцевих засобах масової інформації з метою інформування населення.

За результатами перевірки приймається рішення або вживаються заходи, про які у тижневий строк сільський, селищний, міський голова повинен повідомити орган, що виконував перевірку.

Обов'язком керівника органу, що призначав перевірку, є розгляд у тижневий строк результатів такої перевірки і вжиття потрібних заходів для усунення виявлених порушень або зловживань. У окремих випадках матеріали перевірки скеровуються правоохоронцям та вищим органам виконавчої влади.

Таким чином, делегуючи органам місцевого самоврядування повноваження, держава встановлює правовий ранг їхньої діяльності, визначає загальнодержавні стандарти, гарантує максимум соціальних благ, що можуть і повинні бути надані громадянам, забезпечує адміністративний контроль за їх реалізацією. Адміністративний контроль за органами місцевого самоврядування повинен виконуватися таким чином, щоб втручання контролюючого органу відповідало значимості інтересів, які ці втручання повинні захистити [221, с. 202].

Конституція передбачає важелі впливу й органів місцевого самоврядування – районних та обласних рад на місцеві державні адміністрації, яким делеговано повноваження цих рад у випадку конфлікту між ними. Так, обласна чи районна рада мають можливість висловити недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації, юридичні наслідки якої залежать від того, якою більшістю голосів прийнято рішення місцевої ради. У випадку, коли рішення про недовіру голові місцевої державної адміністрації прийняте звичайною більшістю голосів, то Президент України розглядає його, приймає рішення, даючи при цьому обґрунтовану відповідь. Якщо ж недовіра голові місцевої державної адміністрації висловлена 2/3 депутатів від складу ради відповідного рівня, то прийняття рішення про відставку голови місцевої державної адміністрації є обов'язком Президента (ч. 9, 10 ст. 118 Конституції України). Аналогічне за змістом положення виписане і в ч. 7, 8 ст. 34 Закону «Про місцеві державні адміністрації». А у Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні норму про право висловлення недовіри головам відповідних місцевих держадміністрацій запропоновано ліквідувати у зв'язку зі зміною статусу місцевих державних адміністрацій.

Як обґрунтовано відзначає Ю. П. Битяк, норми українського законодавства щодо делегування радами своїх повноважень відповідним місцевим державним адміністраціям є нечіткими, що зумовлене розширеним переліком власних повноважень рад і повноважень, які можуть бути делеговані (а, отже, можуть і не делегуватись) адміністраціям, і значними контрольними повноваженнями щодо голів державних адміністрацій відповідного рівня. За умов відсутнього чіткого законодавчого регламентування процедури делегування, строків і форм контролю за їх реалізацією, можливості виникнення протистоянь на місцевому рівні між цими органами зростають [204, с. 9]. Зрештою, делегування повноважень органами місцевого самоврядування місцевим державним адміністраціям повинно віджити себе як практику. Проте для цього необхідно вносити зміни до Конституції України та викладати у новій редакції Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації».

ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ III

1. Делегування повноважень є основною правовою формою субординаційної взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування.

2. Важливу роль у становленні принципів підходів до закріплення механізмів делегування державних повноважень органам місцевого самоврядування відіграє Європейська хартія місцевого самоврядування. Інститут делегування повноважень в Україні, хоч і враховує положення Європейської хартії, все ж має певну специфіку, а тому вимагає більш детального наукового опрацювання.

3. Конституція України вказує на два види передачі повноважень – надання і делегування. Із ст. 14 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» випливає, що передача повноважень місцевим державним адміністраціям реалізується шляхом делегування. Водночас, у структурі норм Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», який визначає повноваження органів місцевого самоврядування, закладене розуміння передачі повноважень шляхом наділення органів місцевого самоврядування відповідними державними повноваженнями, а не класичним делегуванням. Таким чином, ради делегують певні повноваження місцевим державним адміністраціям, а Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» надає органам місцевого самоврядування певні повноваження місцевих державних адміністрацій. Проте, виходячи з дефініції делегованих повноважень, закріпленої Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» поняття «делеговані повноваження» трактується широко, і охоплює дві форми передачі повноважень – надання і делегування.

4. У Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» перелік власних повноважень виконавчих органів місцевих рад є меншим, аніж перелік делегованих. При цьому, здійснення більшості делегованих повноважень безпосередньо пов'язане з іншими нормативними актами, тобто їх перелік ще більш зростає за рахунок бланкетних норм. Така диспропорція є неприпустимою.

5. Чинне законодавство України, вказуючи на можливість делегування повноважень, не зазначає строків їх делегування, що може розглядатися як передача таких повноважень на постійно, а це не може вважатися обґрунтованим.

6. Конституція України не визначає правової форми опосередкування делегованих повноважень. Таку місію взяв на себе Закон «Про місцеве самоврядування в Україні», що передбачає закон або рішення районної чи обласної ради. Зауважимо, що ці акти повинні урегульовувати процес (процедуру) делегування повноважень, рішення районних та обласних рад, крім того, повинні ще виражати волю делегуючих органів на делегування повноважень. Проте безпосередньою підставою делегування

повноважень повинен бути договір

7. Прийняття спеціального Закону України «Про делегування повноважень» з точки зору юридичної техніки і системності законодавчого регулювання є недоцільним і не забезпечуватиме повної консолідації законодавчих норм, що регулюють відповідні відносини, натомість, може суттєво ускладнити розуміння і застосування норм законодавства, що стосуються делегування повноважень.

8. Гарантії, як важлива складова правового статусу, зокрема і суб'єктів владних повноважень, також є важливою складовою механізму взаємодії відповідних суб'єктів. Без гарантій взаємодія будь-яких суб'єктів була б приречена, адже забезпечення реалізації повноважень, особливо в умовах їх нечіткого розмежування неминує б тягнуло за собою деструктив, конфронтацію та провокувало б «компетенційні» конфлікти.

9. Гарантії взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, зокрема у контексті делегованих повноважень, доцільно класифікувати на правові (юридичні), економічні та політичні.

10. Серед правових гарантій варто виокремити конституційні. Зокрема, такі гарантії передбачені ст. 7, 19, 119, 143 Конституції України. Інші гарантії взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування конкретизовані Законами України «Про місцеві державні адміністрації», «Про місцеве самоврядування в Україні» та ін. Ними, зокрема, забезпечуються гарантії державної підтримки місцевого самоврядування; можливості судового захисту прав місцевого самоврядування тощо.

11. Політичні гарантії повинні передбачати дійсне бажання політичних сил виявити політичну волю у сприянні ефективній взаємодії місцевих державних адміністрацій з органами місцевого самоврядування, виявленні пріоритетів взаємодії, законодавчому урегулюванні бюджетних функціональних повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування, усунення прогалин щодо умов, порядку, процедури делегування повноважень та їх повернення тощо. Витоком політичних гарантій взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування є також норми Конституції України, зокрема, норми ст.ст. 3, 5.

12. Економічні гарантії передбачають державне фінансування здійснення органами місцевого самоврядування наданих державою повноважень у повному обсязі коштами Державного бюджету України або за рахунок окремих загальнодержавних податків шляхом їх віднесення до місцевого бюджету у визначеному законом порядку, а також передачею органам місцевого самоврядування відповідних об'єктів державної власності.

13. Необгрунтованими необхідно вважати твердження, що виконання місцевими державними адміністраціями контролюючої функції щодо органів місцевого самоврядування не відповідає конституційному принципу самостійності й незалежності місцевого самоврядування. У контексті делегування повноважень Конституція України (ч. 3 ст. 143) передбачає, що

органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади. Місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні радам у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними чи обласними радами (ч. 6 ст. 118 Конституції України). Отже, за станом реалізації делегованих повноважень здійснюється контроль. Натомість, коли відповідними органами місцевого самоврядування виконуватимуться власні, неделеговані повноваження, здійснюється нагляд.

14. Контроль за делегованими повноваженнями повинен зводитися не лише до перевірки їх виконання, а повинен передбачати і контроль якості, своєчасності виконання тощо.

ВИСНОВКИ

У результаті проведеного дослідження і на підставі чинного законодавства й практики його реалізації, а також теоретичного осмислення численних наукових праць у різних галузях права здійснено цілісний аналіз форм взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування.

Вирішено наукове завдання щодо визначення взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, а також сформульовано низку важливих для науки адміністративного права та правозастосовної діяльності висновків і пропозицій:

1. Взаємодія місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування повинна враховувати історичні моделі взаємодії місцевих органів публічної влади. Сучасний етап взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування характеризується наявністю конституційно-правових норм, що закріплюють обов'язок місцевих державних адміністрацій забезпечувати взаємодію з органами місцевого самоврядування (ст. 119 Конституції України).

2. Зміст взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування повною мірою розкривається через юридичні ознаки, які притаманні цьому поняттю. Серед них: діяльність кількох взаємодіючих суб'єктів; структурованість; узгодженість; організованість тощо. Визначальною та невід'ємною ознакою взаємодії є наявність спільної мети у взаємодіючих суб'єктів. Крім того, будь-яка взаємодія, зокрема місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, як суб'єктів владних повноважень, не може бути самоціллю, а повинна орієнтуватися на певний очікуваний результат. Цей результат є показником ефективності взаємовідносин місцевих органів публічної влади.

3. З метою дослідження окремих особливостей взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування доцільно розрізняти координаційну, субординаційну, реординаційну взаємодію.

4. Адміністративно-правові принципи взаємодії є обов'язковим елементом у правовому механізмі взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Необхідно розмежовувати принципи організації та діяльності місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування та принципи, які лежать в основі їх взаємодії.

5. Розподіл повноважень між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування є запорукою ефективної взаємодії цих органів. Основні проблеми у розмежуванні повноважень між місцевими державними адміністраціями і органами місцевого самоврядування полягають в уточненні та уніфікації змісту терміна «питання місцевого значення», який в законодавстві ототожнюється з винятковою компетенцією

органів місцевого самоврядування.

6. Координаційна функція місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування є елементом їх правового статусу і може здійснюватися як у правових, так і в неправових формах. На практиці координація здійснюється місцевими державними адміністраціями, представницькими і виконавчими органами місцевого самоврядування, враховуючи специфіку компетенції, повноважень кожного з них.

7. Договірна адміністративно-правова форма є однією із найперспективніших форм взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування й інших державних і самоврядних інституцій. Проте теорія адміністративного договору в Україні, його типів, видів потребує ще істотного доопрацювання. В практиці взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування можуть виникати і нормативні, й індивідуальні адміністративні договори.

8. Попри важливість і перспективність реординаційних форм взаємодії, поза фактичним існуванням реординаційних взаємовідносин між місцевими державними адміністраціями та органами самоврядування їх правове регулювання практично відсутнє. У зв'язку із цим доцільно було б прийняти або спеціальний закон про реординацію в органах виконавчої влади та місцевого самоврядування (оптимальний варіант), або ж доповнити відповідними нормами Закону України «Про місцеві державні адміністрації», «Про місцеве самоврядування в Україні» та ін.

9. З огляду на сутність поняття «делеговані повноваження», закріпленого Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», воно трактується широко і охоплює дві форми передачі повноважень – надання і делегування.

10. Гарантії є важливою складовою механізму взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. У контексті делегованих повноважень гарантії доцільно класифікувати на такі види: правові (юридичні), економічні та політичні. Всі гарантії переплітаються та є взаємозалежними.

11. У контексті делегованих повноважень термін «контроль» є правомірним. Водночас контрольні та наглядові функції місцевих державних адміністрацій щодо органів місцевого самоврядування повинні відповідати вимогам, які встановлюються Європейською хартією місцевого самоврядування.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Біленчук П. Д. Місцеве самоврядування в Україні (муніципальне право) : [навчальний посібник] / П. Д. Біленчук, В. В. Кравченко, М. В. Підмогильний. — Київ : Атіка, 2000. — 304 с.
2. Торохтій Ю. З. Правові засади взаємодії місцевих державних адміністрацій та місцевого самоврядування в Україні: дис. .. канд. юрид. наук : 12.00.02 / Торохтій Юрій Зіновійович. — Х., 2005. — 218 с.
3. Григорьев В. А. Эволюция местного самоуправления: отечественная и зарубежная практика : [монография] / Владимир Анатолиевич Григорьев. — К. : Истина, 2005. — 424 с.
4. Полонська-Василенко Н. Історія України : [у 2х т.] / Наталія Полонська-Василенко. — К. : Либідь, 1993. — Т. 1: До середини XVII століття. — 2ге вид., стер. — 1993. — С. 640.
5. Тихомиров М. Н. Древнерусские города : [издание второе, дополненное и переработанное] / Михаил Николаевич Тихомиров. — Москва : Государственное издательство политической литературы, 1956 — 477 с.
6. Музиченко П. П. Історія держави і права України : [навчальний посібник] / Петро Павлович Музиченко. — 3-е вид., стереотип — К. : Знання, 2001. — 429 с.
7. ПолонськаВасиленко Н. Історія України: [у 2х т.] / Наталія ПолонськаВасиленко. — К. : Либідь, 1993. — Т. 2 : Від середини XVII століття до 1923 року. — 2ге вид. — 1993. — 608 с.
8. Гураль П. Ф. Територіальна громада в Україні: історико-правове дослідження: дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.01 / Павло Федорович Гураль ; Львівський державний університет внутрішніх справ. — Л., 2009. — 439 с.
9. Холмський І. Історія України / Іван Холмський. — Нью-Йорк—Мюнхен, 1949. — 360 с.
10. Петрів Р. Австрійські, Австро-Угорські і Галицькі конституції (кінець XVIII–XIX ст.) [Електронний ресурс] / Роман Петрів. — Івано-Франківськ : Місто НВ, 2005. — 84 с. — Режим доступу : <http://www.petrivroman2009.narod.ru/petriv01.pdf>.
11. Кіселичник В. П. Міське право та самоврядування громади Львова (друга половина XIX – початок XX століття) : [монографія] / Василь Петрович Кіселичник. — Л. : ЛьвДУВС : Край, 2008. — 352 с.
12. III) Універсал Української Центральної Ради. Парламентаризм в Україні. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://gska2.rada.gov.ua/site/const/universal-3.html>
13. Українська Центральна Рада: поступ націєтворення та державобудівництва / [ред. : В. І. Сергійчук ; Київський національний університетт ім. Тараса Шевченка. Центр українознавства]. — К. : Укр. Вид.

Спілка, 2002. — 358 с.

14. Конституція Української Народньої Республіки (Статут про державний устрій, права і вільності УНР) Державні утворення (1917–1920); Історичний документ, Конституція від 29.04.1918 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/n0002300-18>.

15. Українська революція і державність (1917-1920 pp.) / [Т. А. Бевз, Д. В. Веденєєв, І. Л. Гошуляк, П. С. Коріненко, В. Ф. Солдатенко]. — К. : Парламентське видавництво, 1998. — 247 с.

16. Стахів М. Україна в добі Директорії УНР. Т. 1: Власними силами / М. Стахів ; [Ред. В. Морич-Верган] — Скрантон : Укр. наук.-іст. б-ка, 1962. — 272 с.

17. Тищик Б. Й. Західно-Українська Народна Республіка (1918–1923). Історія держави і права / Борис Йосипович Тищик. — Л. : Тріада плюс, 2004. — 392 с.

18. Кампо В. Український муніципалізм: історія і сучасність / Володимир Кампо // Хроніка 2000. — 1998. — Вип. 27—28. — С. 492 — 504.

19. Про Представника Президента України: Закон України від 05.03.1992 р. № 2167-ХІІ [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 23. — Ст. 335. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2167-12>. (Закон втратив чинність на підставі Закону № 280/97-ВР від 21 травня 1997 р.).

20. Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування : Закон України (в ред. Закону “Про внесення змін до Закону Української РСР “Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування” від 26 березня 1992 р. № 2234-ХІІ) // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 28. — Ст. 387. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2234-12>.

21. Смирнова Т. С. Правове регулювання місцевого самоврядування в Україні / Тетяна Сергіївна Смирнова. — К. : Видавничий дім “КМ Академія”, 2001. — 262 с.

22. Про формування місцевих органів влади і самоврядування: Закон України від 03 лютого 1994 р. № 3917-ХІІ [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України. — 1994. — № 22. — Ст. 144. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3917-12>. (Закон втратив чинність на підставі Закону № 280/97-ВР від 21 травня 1997 р.).

23. Конституційний Договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України від 08.06.1995 р. № 1к/95-ВР [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України. — 1995. — № 18. — Ст. 133. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1%D0%BA/95-%D0%B2%D1%80> (Конституційний Договір втратив чинність на підставі Закону № 254/96-ВР від 28 червня 1996 р.).

24. Концепція адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу від 05.03.2004 р. № 278/2004, схвалена

Указом Президента України від 05 березня 2004 р. [Електронний ресурс] // Офіційний вісник України від 26.03.2004. — 2004 р. — № 10. — стор. 31. — стаття 578. — код акту 28042/2004. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/278/2004>

25. Концепція розвитку законодавства про державну службу, схвалена Указом Президента України від 20 лютого 2006 р. № 140/2006 [Електронний ресурс] // Офіційний вісник України від 07.03.2006. — 2006 р. — № 8. — стор. 39. — стаття 421. — код акту 35288/2006. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/140/2006>

26. Концепція державної регіональної політики, схвалена на засіданні Уряду 02 липня 2008 р. [Електронний ресурс] // Офіційний вісник України від 15.06.2001. — 2001 р. — № 22. — стор. 20. — стаття 983. — код акту 18982/2001. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/341/2001>

27. Концепція реформи місцевого самоврядування, схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 29 липня 2009 р. № 900-р [Електронний ресурс] // Офіційний вісник України від 17.08.2009. — 2009 р. — № 60. — стор. 50. — стаття 2130. — код акту 47532/2009. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/900-2009-%D1%80>

28. Гончарук Н. Т. Адміністративна реформа в Україні: сучасний стан та перспективи [Електронний ресурс] / Наталія Трохимівна Гончарук // Аспекти публічного управління. — 2013. — № 1. (1) — С. 28 — 33. — Режим доступу о журн. : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/aplup_2013_1_7.pdf.

29. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні від 01.04.2014 р. № 333-р, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01 квітня 2014 р. [Електронний ресурс] // Офіційний вісник України від 18.04.2014. — 2014 р. — № 30. — стор. 18. — стаття 831. — код акту 72156/2014. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.

30. Політологічний енциклопедичний словник / [за ред. Ю. С. Шемшученка, В. Д. Бабкіна, В. П. Горбатенка]. — 2-е вид., доп. і перероб. — К. : Генеза, 2004. — 735 с.

31. Взаємодія органів державної влади та місцевого самоврядування у межах нової системи територіальної організації влади в Україні. Аналітична доповідь [Електронний ресурс] / [Г. В. Макаров, О. М. Держалюк, Ю. Б. Каплан] / За ред. Г. В. Макарова. — Національний інститут стратегічних досліджень. — К., 2011. — 54 с. — Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/Vzayemodiya-00350.pdf>.

32. Ворона П. В. Особливості розвитку місцевого самоврядування Японії в процесі децентралізації місцевої влади [Електронний ресурс] / Петро Васильович Ворона // Актуальні проблеми державного управління. — 2009. — № 2 (36). — С. 277 — 285. — Режим доступу до журн. : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/apdy_2009_2_36.pdf

33. Скрипкин Г. Ф. Взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления : [учебное пособие] / Григорий Федорович

Скрипкин. — М. : Юнити-Дана : Закон и право, 2010. — 176 с.

34. Український Радянський енциклопедичний словник : в 3-х т. / [уклад. М. П. Бажан, І. К. Білодід, О. І. Гурій та ін.]. — К. : Українська Радянська енциклопедія, 1966. — Т. 1. — 892 с.

35. Спиркин А. Г. Взаимодействие / Александр Георгиевич Спиркин // Большая Советская энциклопедия : в 30 т. / гл. ред. А. М. Прохоров. — 3-е изд. — Москва : Советская энциклопедия, 1971. — Т.5. : Вешин — Газли. — 640 с.

36. Большая советская энциклопедия / [глав. ред. О. Ю. Шмидт]. — Т. 10: Венгрия – Вильно. — М. : Советская энциклопедия, 1928. — 816 с.

37. Гегель. Сочинения / Георг Вильгельм Фридрих Гегель ; под ред. А. Деборина и Д. Рязанова ; Ин-т К. Маркса и Ф. Энгельса. — Москва ; Ленинград : Гос. изд-во, [1929]. — Т. 5: Наука логики / пер. Б. Г. Столпнера под ред. М. Б. Митина. — 1937. — ХСІ, 714 с.

38. Гете И. В. Избранные философские произведения / Иоганн Вольфганг Гете. — М. : «Наука», 1964. — 520 с.

39. Большая Советская энциклопедия : в 30 т. — 3-е изд. — М. : Советская энциклопедия, 1971. — Т. 5. Вешин–Газли / [предс. науч.-ред. совета А. М. Прохоров]. — 640 с.

40. Новий тлумачний словник української мови : [у 4 т.] / [укладачі В. В. Яременко, О. М. Сліпушко]. — К. : Вид-во Аконіт, 2004. — Т. 1: А-К. — 926 с.

41. Новий тлумачний словник української мови : [у 4 т.] / [укладачі В. В. Яременко, О. М. Сліпушко]. — К. : Вид-во Аконіт, 2004. — Т. 1: А-К. — 926 с.

42. Ожегов С. И. Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений [Российская академия наук. Институт русского языка им. В. В. Виноградова. — 4-е изд., дополненное] / С. И. Ожегов, Н. Ю. Шведова. — М. : Азбуковник, 1999. — 944 с.

43. Философский словарь [Электронный ресурс]. — Режим доступа : URL : <http://enc-dic.com>.

44. Регіональні структури влади та місцевого самоврядування в Україні. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://deputat.pp.net.ua/politologija/rozd6.htm>.

45. Жданенко С. Б. Партнерство як соціальний інститут / Світлана Борисівна Жданенко // Наукові записки Харківського військового університету. Соціальна філософія, педагогіка, психологія. — Вип. XV. — Х. : ХВУ, 2002. — С. 85 — 89.

46. Бородай С. Б. Партнерство как способ взаимодействия социальных субъектов / С. Б. Бородай // Актуальные вопросы правотворческой и правоприменительной деятельности : темат. сб. науч. тр. — К. : НМК ВО, 1992. — С. 3 — 8.

47. Назар Ю. С. Взаємодія територіальних органів внутрішніх справ із місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у профілактиці адміністративних правопорушень: дис. ...

канд. юрид. наук : 12.00.07 / Назар Юрій Степанович ; Львівський державний університет внутрішніх справ. — Львів, 2006. — 210 арк.

48. Бандурка О. М. Основи управління в органах внутрішніх справ України: теорія, досвід, шляхи удосконалення : [монографія] / Олександр Маркович Бандурка. — Х. : Основа, 1996. — 398 с.

49. Аверьянов А. Н. Системное познание мира: методологические проблемы / Анатолий Николаевич Аверьянов. — М. : Политиздат, 1985. — 263 с.

50. Цимбал Г. П. Взаємодія як умова забезпечення виявлення і розслідування податкових злочинів: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09 / Цимбал Ганна Петрівна ; Національна академія держ. податкової служби України. — Ірпінь, 2005. — 223 арк.

51. Надрага В. І. Взаємодія владних структур, політичних і громадських організацій як засіб підвищення ефективності управління на регіональному рівні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 „Механізми державного управління” / Василь Іванович Надрага ; Національна академія державного управління при Президентові України. — К., 2003. — 19 с.

52. Курашвили Б. П. Очерк теории государственного управления / Б. П. Курашвили ; [отв. ред. : М. И. Пискотин] ; АН СССР, Ин-т государства и права. — М. : Наука, 1987. — 294 с.

53. Куліш А. М. Поняття та ознаки взаємодії правоохоронних органів України / Анатолий Миколайович Куліш // Підприємництво, господарство і право. — 2008. — № 11. — С. 91 — 93.

54. Організація управління персоналом в органах внутрішніх справ : [монографія]. / В. Д. Сущенко, А. М. Смирнов, О. І. Коваленко, А. А. Смирнов. — К. : Національна академія внутрішніх справ України, 1999. — 352 с.

55. Ермаков К. К. Совершенствование взаимодействия — пути повышения уровня организационной работы в органах внутренних дел : материалы Всесоюзной научной конф. ["Совершенствование деятельности органов внутренних дел по укреплению социалистической законности и правопорядка в стране на современном этапе"], (Москва, 6 — 8 октября 1970 г.). — Вып. 4. — М. : НИиРИО ВШ МВД СССР, 1971. — 125 с. — С. 103 — 106.

56. Подоляка А. М. Взаємодія державних органів в охороні громадського порядку [Електронний ресурс] / Анатолий Миколайович Подоляка // Форум права. — 2009. — № 2. — С. 338 — 344. — Режим доступу до журн. : <http://www.nbuiv.gov.ua/e-journals/FP/2009-2/09pamvgr.pdf>.

57. Лазарев Б. М. Государственное управление на этапе перестройки / Борис Михайлович Лазарев. — М. : Юридическая литература, 1988. — 318 с.

58. Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право / [В. Б. Авер'янов, В. А. Дерещь, А. М. Школик та ін.] ; за заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К. : Юстиніан, 2007. — 288 с.

59. Керженцев П. М. Принципы организации. Избранные произведения / Платон Михайлович Керженцев. — М. : Экономика, 1968. — 464 с.
60. Заброда Д. Г. Розмежування категорій “взаємодія” та “координація” у галузі боротьби з корупцією: теоретичний вимір / Дмитро Григорович Заброда // Науковий вісник Юридичної академії Міністерства внутрішніх справ. — 2005. — № 4 (24). — С. 233 — 239.
61. Фещенко Л. О. Координація в правоохоронній діяльності: теоретичний аспект / Леся Олександрівна Фещенко // Часопис Київського університету права. — 2005. — № 2. — С. 100 — 105.
62. Цветков В. В. Демократія і державне управління: теорія, методологія, практика : [монографія] / Віктор Васильович Цветков. — К. : ТОВ “Видавництво «Юридична думка»”, 2007. — 336 с.
63. Концепція адміністративної реформи в Україні, затверджена Указом Президента України від 22 липня 1998 р. № 810/98 [Електронний ресурс] // Офіційний вісник України від 11.06.1999. — 1999 р. — № 21. — стор. 32. — код акту 7616/1999. — Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/810/98>
64. Янюк Н. Правове регулювання взаємодії місцевого самоврядування і місцевих державних адміністрацій: проблема делегування повноважень / Н. Янюк, О. Бориславська // Право України. — 2006. — № 6. — С. 19 — 24.
65. Уваров А. А. Местное самоуправление в соотношении с государственной властью в Российской Федерации: проблемы развития и взаимодействия : автореф. дис. на соискание учен. степени докт. юрид. наук : спец. 12.00.02 „Конституционное право; муниципальное право” / Александр Анатольевич Уваров. — М., 2002. — 38 с.
66. Баймуратов М. А. Объектный состав публичной самоуправленческой (муниципальной) власти: телеологические установки, идентификация, конституционно-правовая регламентация / М. А. Баймуратов, Т. М. Буряк ; М-во образования и науки Украины, Мариуп. гос. гуманитар. ун-т. — Сумы : Университетская книга ; М : ТрансЛит, 2007. — 231 с.
67. Про органи самоорганізації населення : Закон України від 11.07.2001 р. № 2625-14 [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України . — 2001. — № 48. — Ст. 254. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2625-14>
68. Сергеев А. А. Федерализм и местное самоуправление как институты российского народовластия / Алексей Аронович Сергеев. — М. : “Юриспруденция”, 2005. — 256 с.
69. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України. — 1999. — № 20—21. — Ст. 190. — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/586-14>.
70. Прієшкіна О. В. Децентралізація державної влади та розширення прав місцевого самоврядування: проблеми й перспективи / Ольга Василівна

Прієшкіна // Право України. — 2006. — № 11. — С. 87 — 88.

71. Любченко П. Місцеве самоврядування в Україні: концептуальні підходи реформування / Павло Любченко // Право України. — 2009. — № 5. — С. 55 — 60.

72. Манжула А. Адміністративно-правове положення місцевих органів влади / Андрій Манжула // Підприємництво, господарство, право. — 2007. — № 2. — С. 69 — 73.

73. Малиновський В. Я. Побудова організаційних структур державного управління сучасної демократичної держави / Валентин Ярославович Малиновський // Вісник Української академії державного управління при Президентові України. — 2000. — № 4. — С. 280 — 288.

74. Б. Гурне. Державне управління / Бернар Гурне; [пер. з фр. В. Шовкуна]. — К. : Основи, 1993. — 165 с.

75. Давтян С. Г. Механізми взаємодії місцевих державних адміністрацій та територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 „Механізми державного управління” / Степан Гургенович Давтян ; Національна академія державного управління при Президентові України, Харківський регіональний інститут державного управління — Х., 2008. — 20 с.

76. Коваленко А. А. Виконавча влада в сучасних умовах: проблеми розвитку / Анатолій Андрійович Коваленко // Держава і право. Збірник наукових праць: юридичні і політичні науки. — К. : Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2002. — Випуск 18. — С. 383 — 390.

77. Краснов М. А. Введение в муниципальное право : [лекция] / Михаил Александрович Краснов ; [Отв. ред. М. М. Славин] ; Академический правовой университет при Институте государства и права РАН. — М., 1993. — 16 с.

78. Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи : монографія / [Кол. авт. : В. В. Цветков (наук. кер.), С. Д. Дубенко, Н. Р. Нижник та ін.]. — К. : Оріяни, 1998. — 364 с.

79. Рекомендація №48 (1998) щодо місцевої та регіональної демократії в Україні. Конгрес місцевих та регіональних влад Європи. V сесія. Страсбург. 26 – 28 травня 1998 р. // Голос України. – 1998. – 16 червня.

80. Європейська хартія місцевого самоврядування, ратифікована Верховною Радою України 15 липня 1997 року [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 38. — Ст. 249. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/452/97-%D0%B2%D1%80>

81. Крусян А. Р. Взаємодія місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 „Конституційне право; муніципальне право” / Анжеліка Романівна Крусян ; Одеська держ. юридична академія. — О., 1999. — 19 с.

82. Крусян А. Р. Взаимодействие местных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления : [учебное пособие] / Анжелика

Романовна Крусян. — Одеса : Юридична література, 2001. — 276 с.

83. Куйбіда В. Механізми взаємодії державної системи управління і організації місцевого самоврядування в Україні / Василь Куйбіда, Роман Фріс // Регіональна економіка. — 2003. — № 1. — С. 91 — 95.

84. Теорія держави і права : навч. посіб. / за ред. проф. В. В. Копейчикова. — К., 1995. — 189 с.

85. Алексеев С. С. Проблемы теории права : курс лекций в двух томах / Сергей Сергеевич Алексеев. — Т. 1: Основные вопросы общей теории социалистического права [науч. ред. Р. К. Русинов ; Отв. за вып. В. М. Семенов]. — Свердловск : Свердловский юридический институт, 1972. — 396 с.

86. Колодій А. М. Конституція і розвиток принципів права України (методологічні питання): дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.01 / Колодій Анатолій Миколайович. — К. : Національна академія внутрішніх справ, 1999. — 391 с.

87. Живодьор К. Взаємодія місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування в Україні: проблеми та шляхи їх вирішення : матеріали Всеукраїнська науково-практична конференція ["Соціально-інформаційні процеси в державному управлінні та місцевому самоврядуванні"] (Острог, 17 .02.2012 р.) / Науковий блог Національного університету «Острозька Академія» // [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://naub.oa.edu.ua/2012/vzaemodiya-mistsevyh-derzhavnyh-administratsij-ta-orhaniv-mistsevoho-samovryaduvannya-v-ukrajini-problemy-ta-shlyahy-jih-vyrishennya/>

88. Козюбра М. І. Принцип верховенства права і конституційна юрисдикція / Микола Іванович Козюбра // Вісник Конституційного Суду України. — 2000. — № 4. — С. 24 — 32.

89. Головатий С. Верховенство права, або ж правовладдя: вкотре про доктринальні манівці вітчизняної науки / Сергій Головатий // Право України. — 2010. — № 5. — С. 64 — 75.

90. Кузнєцова Н. Верховенство права і право законність [Електронний ресурс] / Наталія Кузнєцова // Юридичний журнал. — 2005. — № 11. — Режим доступу : <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=2016>

91. Марченко М. Н. Проблемы теории государства и права / М. Н. Марченко. — М.: Проспект, 2001. — с. 687

92. Рабинович П. М. Основи загальної теорії права та держави : [посібн. для студ. спец. "Правознавство"]. — 2-е вид., зі змін. і доп. — К., 1994. — 236 с.

93. Теорія держави і права : навч. посіб. / [А. М. Колодій, В. В. Копейчиков, С. Л. Лисенков та ін.] ; за заг. ред. С. Л. Лисенкова, В. В. Копейчикова. — К.; Юрін Політичний енциклопедичний словник : [навч. посіб. для студ. вищих навч. закл.] / за ред. Ю. М. Шемшученка, В. Д. Бабкіна. — Київ, 1997. — 628 с.

94. Політичний енциклопедичний словник : [навч. посіб. для студ. вищих навч. закл.] / за ред. Ю. М. Шемшученка, В. Д. Бабкіна. — Київ, 1997. — 628 с.

95. Скакун О. Ф. Теория государства и права : [Учебник] / Ольга Федорівна Скакун. — Харьков : Консум ; Ун-т внутр. дел, 2000. — 704 с.
96. Витрук Н. В. Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе / Николай Васильевич Витрук. — Москва : Наука, 1979. — 229 с.
97. Янюк Н. Основы адміністративно-правового статусу посадової особи [Електронний ресурс] / Наталія Янюк. — Режим доступу : // <http://www.lawyer.org.ua/?w=r&i=6&d=279>
98. Цельев О. В. Міліція як інститут громадянського суспільства : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 „Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень” / Олексій Вікторович Цельев. — К., 1998. — 20 с.
99. Якимов А. Ю. Статус субъекта права (теоретические вопросы) / Александр Юрьевич Якимов // Государство и право. — 2003. — № 4. — С. 5 — 10.
100. Погорілко В. Ф. Конституційний статус // Юридична енциклопедія : [в 6 т.] / ред. кол. : Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. — Київ, Вид-во «Українська енциклопедія» — Т. 3: К–М. — 2001. — 792 с.
101. Бачило И. Л. Функции органов управления (правовые проблемы оформления и реализации) / Иллариya Лаврентьевна Бачило. — Москва : Юридическая литература, 1976. — 200 с.
102. Тихомиров Ю. А. Механизм управления в развитом социалистическом обществе / Юрий Александрович Тихомиров. — М. : Наука, 1978. — 336 с.
103. Барабашева Н. С. Правовой статус вузов в СССР / Нина Семеновна Барабашева. — М. : Изд-во Моск. ун-та, 1979. — 216 с.
104. Судебная власть / [под ред. И. Л. Петрухина]. — М. : ООО “ТК Велби”, 2003. — 720 с.
105. Алексеев С. С. Общая теория права : учебник / Сергей Сергеевич Алексеев. — [2-е изд., перераб и доп.]. — М. : Проспект, 2009. — 576 с.
106. Флейшиц Е. А. Соотношение правоспособности и субъективного права / Екатерина Абрамовна Флейшиц // Вопросы общей теории советского права : Сборник статей под ред. С. Н. Братуся. — Москва : Госюриздат, 1960. — 405 с.
107. Алексеев С. С. Государство и право : [учебное пособие] / Сергей Сергеевич Алексеев. — М : Проспект, 2010. — 152 с.
108. Тихомиров Ю. А. Теория компетенции / Юрий Александрович Тихомиров // Журнал российского права. — 2000. — № 10. — С. 22 — 32.
109. Власов В. А. Советский государственный аппарат : [учебное пособие] / Валериан Андреевич Власов. — М. : Госюриздат, 1959. — 372 с.
110. Шеремет К. Ф. Вопросы компетенции местных советов / Константин Филиппович Шеремет // Советское государство и право. — 1965. — № 4. — С. 18 — 27.
111. Кутафин О. Е. Компетенция местных Советов : [учеб. пособие] / О. Е. Кутафин, К. Ф. Шеремет. — 2-е изд. — М. : Юрид. лит., 1986. — 224 с.

112. Ямпольская Ц. А. Органы советского государственного управления в современный период / Цецилия Абрамовна Ямпольская ; [Отв. ред. : В. Ф. Коток]. — М. : Изд-во АН СССР, 1954. — 227 с.

113. Воробьева С. В. Компетенция как инструмент государственно-правового регулирования : автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 „Теория и история права и государства; история правовых учений” / Светлана Викторовна Воробьева. — Тамбов, 2007. — 19 с.

114. Лазарев Б. М. Компетенция органов управления / Борис Михайлович Лазарев. — М. : Юридическая литература, 1972. — 280 с.

115. Карабін Т. О. Співвідношення повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування: теоретичні і практичні питання : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 „Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право” / Тетяна Олександрівна Карабін. — Київ, 2007. — 24 с.

116. Адміністративне право України. Академічний курс : [підручник у двох томах]. — Том 1. Загальна частина / [ред. колегія : В. Б. Аверьянов (голова)]. — К. : Видавництво «Юридична думка», 2004. — 584 с.

117. Пудано-Шушлебін К. Ю. Владні повноваження в політиці органів публічної влади : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, присвяченої 70-річчю Прикарпатського національного університету імені Василя Стефаника [“Правова політика Української держави”], (Івано-Франківськ, 19 — 20 лютого 2010 р.). — Івано-Франківськ : Прикарпатський національний університет імені Василя Стефаника, 2010. — Т. 2. — 329 с.

118. Карабін Т. О. Співвідношення повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування: теоретичні і практичні питання : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Тетяна Олександрівна Карабін. — Київ, 2007. — 201 с.

119. Зеленцов А. Б. Теоретические основы правового спора: дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.01, 12.00.14 / Зеленцов Александр Борисович. — М., 2005. — 435 с.

120. Тихомиров Ю. А. Теория компетенции / Юрий Александрович Тихомиров. — М., 2001. — 355 с.

121. Нагорная Н. В. Реформы местного самоуправления в России и Германии: территориальные и функциональные аспекты (сравнительно-правовое исследование) : автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 „Конституционное право; муниципальное право” / Надежда Владимировна Нагорная ; Санкт-Петербургский гос. ун-т. — СПб., 2009. — 26 с.

122. Кравченко В. До питання про сучасну концепцію місцевого самоврядування / Віктор Кравченко // Переваги місцевого самоврядування : Міжнародна конференція «Переваги місцевого самоврядування» (29–30 травня 2001 р., м. Ірпінь, Київська область). — К. : Логос, 2011. — С. 147 — 157.

123. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : Закон РФ от 06.10.2003 г. № 131–ФЗ [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://www.rg.ru/2003/10/08/zakonsamouprav.html>

124. Сергиенко А. М. Правовое регулирование вопросов местного значения внутригородских муниципальных образований городов федерального значения : автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 „Конституционное право; муниципальное право” / Анна Матвеевна Сергиенко. — С.-Пб., 2009. — 19 с.

125. Висновок до проекту Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (від березня 2012 року). підготовлено Центром експертизи реформ місцевого самоврядування Ради Європи, Генеральним директором II – Демократія, у співпраці з професором Жераром Марку Університету Париж 1 Пантеон-Сорбонна, директором GRALE (Дослідницької групи з питань місцевої адміністрації/управління в Європі), Франція.

126. Карабін Т. О. Удосконалення повноважень місцевих державних адміністрацій в контексті здійснення адміністративно-територіальної реформи в Україні [Електронний ресурс] / Тетяна Олександрівна Карабін // Форум права. — 2011. — № 4. — С. 356 — 360. — Режим доступу до журн. : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2011_4_58.pdf

127. Всесвітня декларація місцевого самоврядування. Ріо-де-Жанейро, 23-26 вересня 1985 р. // Місьцеве та регіональне самоврядування України. — 1994. — Вип. 1—2 (6—7). — С. 65 — 69.

128. Європейська хартія міст. Страсбург, 17-19 березня 1992 р. // Біленчук П.Д., Кравченко В.В., Підмогильний М.В. Місьцеве самоврядування в Україні (муниципальне право): Навч. посібник. — К.: Атіка, 2000. - С.68-112.

129. Європейська хартія місцевого самоврядування (Страсбург, від 15 жовтня 1985 р.) // Збірка договорів Ради Європи : українська версія / Рада Європи, Відп. за вип. Є. М. Вишневський. — К. : Парламентське вид-во, 2000 . — С. 198—205.

130. Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування : Закон України від 15.07. 1997 р. № 452/97-ВР [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 38. — Ст. 249. — Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/452/97-%D0%B2%D1%80>

131. Евдокимов В. Б. Местные органы власти зарубежных стран: правовые аспекты / В. Б. Евдокимов, Я. Ю. Старцев. — М. : Спарк, 2001. — 251 с.

132. Шилин Г. В. Координация как функция в деятельности администрации субъекта Российской Федерации : автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.14 „Административное право, финансовое право, информационное право” / Глеб Вячеславович Шилин ; Юридический институт Томского государственного университета. — Томск, 2002. — 20 с.

133. Васильєва О. І. Функціонування публічної влади на територіальному рівні: проблеми і перспективи [Електронний ресурс] / О. І.

- Васильєва // Державне управління: удосконалення та розвиток. — 2009. — № 3 — Режим доступу до журн. : // <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=53>.
134. Козлов Ю. М. Координация в управлении народным хозяйством СССР / Юрий Маркович Козлов. — М. : Изд-во МГУ, 1976. — 216 с.
135. Лунев А. Е. Координация в государственном управлении / Александр Ефремович Лунев // Советское государство и право. — 1971. — № 11. — С. 69 — 78.
136. Зарипов З. С. Профилактическая функция следственных подразделений органов внутренних дел / Зарип Саидович Зарипов. — Томск, 1980. — 84 с.
137. Васильева О. М. Некоторые теоретические вопросы взаимодействия органов внутренних дел с добровольными народными дружинами / О. М. Васильева // Вопросы взаимодействия с общественностью. — М. : Изд-во ВНИИ МВД СССР, 1977. — С. 95 — 103.
138. Петров Г. И. Основы советского социального управления / Георгий Иванович Петров. — Л. : Изд-во ЛГУ, 1974, — 291 с.
139. Дерещ В. А. Впорядкування управлінських відносин у системі органів виконавчої влади / Вікторія Анатоліївна Дерещ // Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право. За заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К., 2007. — С. 176 — 177.
140. Лунев А. Е. Теоретические проблемы государственного управления / Александр Ефремович Лунев. — М. : Наука, 1974. — 247 с.
141. Кубко Є. Б. Координація // Юридична енциклопедія : [в 6 т.] / ред. кол. : Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. — Київ, Вид-во «Українська енциклопедія» — Т. 3: К–М. — 2001. — 792 с.
142. Окрема думка судді Конституційного Суду України Бринцева В. Д. стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 1, частини першої статті 7, статей 8, 9, 10, частини четвертої статті 14, статті 17, частини першої статті 20, частини третьої статті 29 Закону України «Про прокуратуру» (справа про повноваження прокуратури відповідно до пункту 9 розділу XV «Перехідні положення» Конституції України) [Електронний ресурс]. — Режим доступу :// <http://www.ccu.gov.ua/doccatalog/document?id=19775>
143. Типове положення про координаційну раду (комітет, комісію) з питань розвитку підприємництва при місцевих органах виконавчої влади : Наказ Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва від 18.10.2000 р. № 52 [Електронний ресурс] // Офіційний вісник України. — 2000. — № 45. — Ст. 1966. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0780-00>
144. Нехвядович Э. А. Государственный механизм и местное самоуправление: проблемы соотношения и взаимоотношения : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Нехвядович Эдуард Антонович. — Санкт-Петербург, 2000. — 217 с.

145. Рейда В. Культура взаємовідносин державних органів влади та місцевого самоврядування / В. Рейда // Вісник Української академії державного управління при Президентіві України. — 2001. — № 2. — Ч. I. — С. 99 — 102.
146. Селіванов А. О. Адміністративний процес в Україні: реальність і перспективи розвитку правових доктрин : [наук. видання] / Анатолій Олександрович Селіванов. — К. : Видавничий Дім “Ін. Юре”, 2000. — 68 с.
147. Новый англо-русский словарь: 160 000 слов и словосочетаний / [В. К. Мюллер, В. Л. Дашевская, В. А. Каплан и др.]. — 4. изд., стереотип. — М. : Рус. яз., 1997. — 880 с.
148. Застосування механізмів ефективності менеджменту в діяльності державних органів. Теорія і практика : [пер. з англ. та фр.]. — К. : Видавничий дім “КМАкадемія”, 2001. — 178 с.
149. Менеджмент организации : [учебное пособие] / З. П. Румянцева, Н. А. Саломатин, Р. З. Акбердин [и др.]. — М. : ИНФРА-М, 1996. — 432 с.
150. Кочетков Г. Б. Американский управленческий вызов и его последствия Геннадий Борисович Кочетков // США. Канада: экономика, политика, культура, 1999. — №7. — С. 137 — 150.
151. Иванов В. В. Общие вопросы теории договора = General questions to the agreement theory / Виталий Вячеславович Иванов ; Российская правовая академия Министерства юстиции Российской Федерации. — М. : Эдиториал УРСС, 2000. — 158 с.
152. Марченко М. Н. Источники права : [учеб. пособие] / Михаил Николаевич Марченко. — М. : ТК Велби ; Изд-во Проспект, 2008. — 760 с.
153. Брагинский М. И. Договорное право. Книга первая: Общие положения / Михаил Исаакович Брагинский, Василий Владимирович Витрянский. — издание 2-е, завод 6-й (стереотипный). — М. : “Статут”, 2003 . — 848 с.
154. Алексеев С. С. Общая теория социалистического права (Курс лекций) : учеб. пособие : [В 4 вып.] / Сергей Сергеевич Алексеев / М-во высш. и спец. образования РСФСР. Свердлов. юрид. ин-т. — Свердловск : [б. и.], 1963-1966. — 4 т.; Вып. 3: Правовые акты. — 1966. — 212 с.
155. Мясин А. А. Нормативный договор как источник права : автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 „Теория и история права и государства; история правовых учений”/ Алексей Александрович Мясин ; Саратовская государственная академия права. — Саратов, 2003. — 29 с.
156. Пархоменко Н. М. Договір у системі права України : автореф. дис. на здобуття наук. ступ. канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 „Теорія та історія держави і права, історія політичних і правових вчень” / Наталія Миколаївна Пархоменко ; НАН України. Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. — К., 1998. — 16 с.
157. Адміністративне право України : підруч. для юрид. вузів і фак. / [Ю. П. Битяк, В. В. Богуцький, В. М. Гаращук та ін.] ; за ред. Ю. П. Битяка. — Харків : Право, 2000. — 520 с.

158. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. — Відомості Верховної Ради України. — 2005. — № 35, / 35—36, 37. — стор. 1358. — стаття 446. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.

159. Курчевская С. В. Административный договор: формирование современной теории и основные проблемы : автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.14 „Административное право, финансовое право, информационное право”/ С. В. Курчевская. — Воронеж, 2002. — 24 с.

160. Стефанюк В. С. Адміністративний договір: необхідність впровадження [Електронний ресурс] / Володимир Сергійович Стефанюк. — Режим доступу : <http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/0/F7E34709A45B0513C3256FBA003455A>.

161. Куйбіда Р. Межі адміністративної юрисдикції: спірні питання [Електронний ресурс] / Роман Куйбіда // Юридичний вісник України. — 2007. — № 25 (624). — Режим доступу до журн. : <http://www.lawyer.org.ua/?w=r&i=&d=682>

162. Бахрах Д. Н. Административное право : [учебник для вузов] / Демьян Николаевич Бахрах. — М. : Издательство БЕК, 1999. — 368 с.

163. Битяк Ю. Правова природа адміністративних договорів / Ю. Битяк, О. Константиї // Вісник Академії правових наук України. — Х. : Право, 2001. — № 3 (26). — С. 101 — 109.

164. Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса / Юрий Александрович Тихомиров. — М. : Юринформцентр, 1998. — 798 с.

165. Конституция, закон, подзаконный акт / [И. В. Котелевская, М. А. Митюков, А. В. Мицкевич, А. Е. Постников и др.] ; отв. ред. Ю. А. Тихомиров ; Ин-т законодательства и сравнит. правоведения при Правительстве Рос. Федерации. — М. : Юрид. лит., 1994. — 136 с.

166. Куйбіда Р. Адміністративний договір у практиці європейських країн / Роман Куйбіда // Слово Національної школи суддів. — 2013. — № 2 (3). — С. 176 — 183.

167. Мельник Р. С. Загальне адміністративне право : [навчальний посібник] / Р. С. Мельник В. М. Бевзенко ; [за заг. ред. Р. С. Мельника]. — К. : Ваіте, 2014. — 376 с.

168. Скворцов С. С. Адміністративний договір як засіб управлінської діяльності : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Сергій Сергійович Скворцов ; Харківський національний ун-т внутрішніх справ. — Х., 2005. — 25 с.

169. Кашанина Т. В. Корпоративное право (Право хозяйственных товариществ и обществ) : [учебник для вузов] / Татьяна Васильевна Кашанина. — М. : Издательская группа НОРМА–ИНФРА-М, 1999. — 815 с.

170. Шевченко Я. М. Договір у цивільному і трудовому праві. Довідник в 2-х частинах / Я. М. Шевченко, О. М. Молякко. — К. : Видавничий Дім «Юридична книга». — Ч. 1. — 2000. — 280 с.

171. Афанасьев К. К. Административный договор как форма государственного управления (теоретико-правовой аспект) : автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теория управления; административное право и процесс; финансовое право» / Костянтин Костянтинович Афанасьев ; Нац. ун-т внутр. справ. — Х., 2002. — 19 с.
172. Пугинский Б. И. Гражданско-правовой договор / Борис Иванович Пугинский // Вестник Московского государственного университета. Серия 11 . Право. — 2002. — № 2. — С. 38 — 57.
173. Демин А. В. Общие вопросы теории административного договора / Александр Васильевич Демин ; Красноярский государственный университет. — Красноярск : КГУ, 1998. — 92 с.
174. Демин А. В. Нормативный договор как источник административного права / Александр Васильевич Демин // Государство и право. — 1998. — № 2. — С. 15 — 21.
175. Коренев А. П. Административные договоры: понятие и виды / А. П. Коренев, А. А. Абдурахманов // Журнал российского права. — 1998. — № 7 — С. 83 — 91.
176. Александров Н. Г. К вопросу о роли договора в правовом регулировании общественных отношений / Николай Григорьевич Александров // Ученые записки ВШЮН. — Вып. 6. — М. : Юрид. изд-во МЮ СССР, 1946. — 229 с. — С. 60 — 83.
177. Бориславська О. Проблеми органів місцевого самоврядування у виконанні делегованих повноважень [Електронний ресурс] / Олена Бориславська, Наталя Янюк. — Режим доступу : <http://www.lawyer.org.ua/?d=680&i=&w=g>.
178. Рудашевский В. Д. Договорная форма интеграции управления: исходные положения, возможности использования, проблемы / Владимир Давыдович Рудашевский // Договорные формы управления: постановка проблемы и пути решения : Материалы моск. совещ. / [Отв. ред. Б. З. Мильнер и др.]. — М. : ВНИИСИ, 1981. — 114 с.
179. Резніченко С. В. Договір у системі джерел конституційного права України / Семен Васильович Резніченко. — Одеса : АстроПринт, 1999. — 136 с.
180. Красавчиков О. А. Гражданско-правовой договор: понятие содержание и функции / Октябрь Алексеевич Красавчиков // Гражданско-правовой договор и его функции : [межвузовский сборник научных трудов]. — Свердловск : Издательство Свердловского университета, 1980. — С. 3 — 20 (143 с.)
181. Деречь В. Реординаційні відносини як окремий вид управлінських відносин між органами виконавчої влади / Вікторія Деречь // Право України. — 2005. — № 5. — С. 32 — 35.
182. Завальна Ж. В. Щодо питання договірної регулювання відносин державного управління / Жанна Вікторівна Завальна // Часопис Київського університету права. — 2009. — № 2. — С. 100 — 105.

183. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления. Курс лекций / Григорий Васильевич Атаманчук. — [изд. 2-е дополн.]. — М. : Омега-Л, 2004. — 584 с.

184. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К. : Факт, 2003. — 384 с.

185. Дерещ В. А. Управлінські відносини в системі органів виконавчої влади та їх правове регулювання : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Вікторія Анатоліївна Дерещ ; НАН України; Інститут держави і права ім. В. М. Корецького. — К., 2006. — 20 с.

186. Типовий регламент місцевої державної адміністрації : Постанова Кабінету Міністрів України від 11.12.1999 р. № 2263-99-п [Електронний ресурс] // Офіційний вісник України. — 1999. — № 50. — Ст. 2456; — 2007. — № 83. — Ст. 3072. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2263-99-%D0%BF>

187. Борденюк В. І. Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії : [монографія] / Василь Іванович Борденюк. — К. : Парламентське видавництво, 2007. — 576 с.

188. Литвин І. І. Адміністративно-правове регулювання взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Іван Іванович Литвин ; Класичний приватний університет. — Запоріжжя, 2009. — 21 с.

189. Подкопаева И. В. Проблемы делегирования государственных полномочий органам местного самоуправления в контексте муниципального права зарубежных стран [Електронний ресурс] / И. В. Подкопаева // — Режим доступу : http://www.plusgarantiya.ru/doc/gos_pd/10podkopaeva.doc

190. Алексеев С. С. Общая теория права : [курс в двух томах] / Сергей Сергеевич Алексеев. — Т. II. — М. : Юридическая литература, 1982. — 360 с.

191. Энциклопедический словарь : [в 2 т.] / гл. ред. Б. А. Введенский. — М. : «Советская энциклопедия», 1963. — Т. 1: А–Маскарон. — 656 с.

192. Ониськів М. М. Організаційно-правові питання адміністративної реформи в Україні : [монографія] / Михайло Михайлович Ониськів ; Ін-тут держави і права ім. В. М. Корецького. — К. : Юридична думка, 2010. — 195 с.

193. Ухвала Львівського окружного адміністративного суду від 06.02. 2014 р. у справі № 813/9484/13-а [Електронний ресурс]. — Режим доступу : // <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/37447331>

194. Кузнецова Н. В. Делегирование полномочий в сфере взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации : автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : 12.00.02 «Конституционное право; муниципальное право» / Нонна Вадимовна Кузнецова. — Москва, 2005. — 27 с.

195. Словарь основных понятий и терминов по местному самоуправлению / Л. А. Лукашов, А. А. Подсумкова. — Саратов : Ориент, 1999. — 86 с.
196. Пивоваров К. А. К проблеме передачи отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления [Электронный ресурс] / К. А. Пивоваров // Сибирский Юридический Вестник. — 1999. — № 3. — Режим доступа : <http://law.edu.ru/doc/document.asp?docID=1117396>
197. Крупчан О. Д. Про співвідношення системи органів виконавчої влади і системи органів місцевого самоврядування : матер. наук.-практ. конф. [«Державно-правова реформа в Україні»], (Київ, листопад 1997 р.). — Київ : Інститут законодавства Верховної Ради України, 1997. — С. 388 — 391.
198. Борденюк В. І. Коментар до ст. 143 Конституції України / Василь Іванович Борденюк // Коментар до Конституції України / В. Б. Авер'янов, В. Ф. Бойко, В. І. Борденюк та ін. ; [Редкол. : Опришко В. Ф (голова) та ін.]. — К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 1996. — С. 309 — 336.
199. Пахомов І. Централізація і децентралізація виконавчої влади в сучасній Україні / І. Пахомов // Право України. — 1997. — № 12. — С. 18 — 20.
200. Солоненко О. М. Делеговані повноваження органів державної влади у структурі компетенції суб'єктів місцевого самоврядування / Олег Миколайович Солоненко // Науковий вісник Української академії внутрішніх справ України. — 2000. — № 3. — С. 62 — 67.
201. Барабашев Г. В. Муниципальные органы современного государства (США, Великобритания) / Георгий Васильевич Барабашев. — М. : Изд-во МГУ, 1971. — 280 с.
202. Корнієнко М. І. Місцеве самоврядування та “урядова вертикаль” / М. І. Корнієнко // Місцеве самоврядування. — 1997. — № 3—4 (5). — С. 37 — 41.
203. Бублик Г. В. Делегування повноважень місцевими органами влади: організаційно-правовий аспект : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Бублик Галина Василівна ; Національна академія державного управління при Президентові України. — К., 2005. — 178 с.
204. Битяк Ю. П. Повноваження та організація діяльності місцевих державних адміністрацій, їх відносини з органами місцевого самоврядування / Юрій Прокопович Битяк // Державне будівництво та місцеве самоврядування: Збірник наук. праць. — 2002. — Вип. 4. — С. 3 — 14.
205. Константиний О. В. Проблеми розвитку місцевого самоврядування в Російській Федерації та Україні: порівняльний аналіз : матеріали наук.-практ. конф. [«Правові проблеми реформування регіональної влади»], (м. Харків, 12 квітня 2002 р.) / голов. ред. Ю. П. Битяк [та ін.] ; НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування АПрН України, Міжнародний фонд «Відродження». — Х. : НДІ держ. будів-ва та місцевого самоврядування АПрН України, 2002. — 180 с.

206. Любченко П. М. Компетенція місцевого самоврядування: організаційно-правові питання реалізації: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Павло Миколайович Любченко ; Національна юридична академія ім. Ярослава Мудрого. — Х., 1998. — 181 с.
207. Нестеренко А. С. Проблеми розмежування власних та делегованих повноважень органів влади місцевого рівня [Електронний ресурс] / А. С. Нестеренко // Актуальні проблеми держави і права. — 2005. — Вип. 26. — С. 72 — 78. — Режим доступу до журн. : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/apdp_2005_26_12.pdf
208. Орлюк О. П. Фінансова система України: проблеми термінології та змісту / О. П. Орлюк // Фінансове право. — 2007. — № 1. — С. 13 — 14.
209. Стан виконання місцевих бюджетів у 2014 році та пропозиції Асоціації міст України щодо бюджетної децентралізації на 2015 рік [Електронний ресурс] / Український муніципальний форум (м. Одеса, вересень 2014р.). — Режим доступу : // <http://www.auc.org.ua/sites/default/files/slobozhan.pdf>.
210. Ламський М. Д. Проблеми розмежування бюджетних повноважень в Україні [Електронний ресурс] / М. Д. Ламський // Економічний вісник університету . — 2013. — Вип. 20 (1). — С. 148 — 153. — Режим доступу до журн. : [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/ecvu_2013_20\(1\)_31.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/ecvu_2013_20(1)_31.pdf)
211. Курочкин А. В. Правовое регулирование финансовой основы местного самоуправления в Российской Федерации : автореф. дис. на соискание учен. степени. канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право ; муниципальное право» / Андрей Викторович Курочкин. — Ростов-на-Дону, 2003. — 23 с.
212. Кузьменко О. Правовий розподіл бюджетних повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування: проблемні питання / О. Кузьменко // Публічне право. — 2011. — № 2. — С. 64 — 65.
213. Шаповал Л. П. Вплив податкових надходжень на формування місцевих бюджетів / Людмила Петрівна Шаповал // Регіональні перспективи. — 2003. — № 7—8 (32—33). — С. 35 — 37.
214. Ганущак Ю. Местные налоги: плата за право голоса [Електронний ресурс] / Юрий Ганущак. — Режим доступу : <http://www.zn.ua/2000/2040/53336>
215. Перощук З. І. Правові засади доходів і видатків місцевих бюджетів в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Зорина Іванівна Перощук ; Київський національний ун-т внутрішніх справ. — К., 2008. — 20 с.
216. Андрійко О. Ф. Державний контроль і тенденції його розвитку в умовах ринкових відносин / О. Ф. Андрійко // Правова держава. — 1993. — Вип. 4. — С. 49 — 53.
217. Даугуль В. Я. Проблематика перевірки актів органів місцевого самоврядування з питань здійснення делегованих повноважень органів виконавчої влади [Електронний ресурс] / В. Я. Даугуль // Державне

будівництво . — 2009. — № 1. — С. 1 — 12. — Режим доступу до журн. : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/DeBu_2009_1_54.pdf

218. Колпаков В. К. Адміністративне право України : [підручник] / Валерій Константинович Колпаков. — К. : Юрінком Інтер, 1999. — 736 с.

219. Борденюк В. І. Деякі проблеми законодавчого визначення компетенції органів місцевого самоврядування в Україні / Василь Іванович Борденюк // Вісник Української академії державного управління при Президентіві України при Президентіві України. — 1997. — № 1. — С. 118 — 129.

220. Про затвердження Порядку контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади : Закон України від 09.03.1999 р. № 339 [Електронний ресурс] // Офіційний вісник України. — 1999. — № 10. — Ст. 28. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/339-99-%D0%BF>

221. Європейська хартія місцевого самоврядування (Страсбург, від 15 жовтня 1985 р.) // Збірка договорів Ради Європи : українська версія / Рада Європи, Відп. за вип. Є. М. Вишневський. — К. : Парламентське вид-во, 2000 . — С. 198—205.

ДОДАТКИ

ДОДАТОК А

Проект Постанови Кабінету Міністрів України щодо засад та принципів взаємодії органів місцевої державної адміністрації та місцевого самоврядування

З метою більш активної взаємодії між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування пропонуються зазначену взаємодію здійснювати на наступних засадах:

- децентралізації органів державної влади та передачі більшості повноважень до органів місцевого самоврядування;
- активне сприяння формуванню громадянського суспільства, яке має брати на себе відповідальність за діяльність органів місцевого самоврядування;
- контроль за виконанням делегованих повноважень як з боку місцевих державних адміністрацій так і з боку громадянського суспільства;
- чітке розмежування повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування з метою усунення повторюваності в роботі та неефективності діяльності як органів місцевого самоврядування так і місцевих державних адміністрацій;
- законодавче визначення окремих питань, які стосуються діяльності органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій;
- у вирішенні питань місцевого значення повинно враховуватися як інтереси місцевих громад так і інтереси держави, в разі виникнення суперечок питання виносяться на громадське обговорення;
- неухильне дотримання вимог Конституції України та інших нормативних актів як органами місцевого самоврядування так і працівниками місцевих державних адміністрацій;
- під взаємодією місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування пропонується розуміти законодавчо визначену, цілеспрямовану, структуровану, узгоджену діяльність органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій шляхом здійснення дієвого, найбільш ефективного управління з метою досягнення очікуваного результату розвитку на місцевому та регіональному рівнях;

Принципи взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування на основі яких відбувається взаємодія місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування поділяються на три групи:

1. Загальні принципи, які включають в себе принципи, що визначаються політичною системою, загальноновизнаними напрямками діяльності держави. Це принципи державного суверенітету, демократизму, унітаризму, гарантії місцевого самоврядування, соціальної, законності та гласності
2. Загальні принципи, які стосуються організації діяльності публічної влади, але не мають в собі ознак політичної спрямованості і загально визначених

напрямів діяльності держави. Це принципи , професіоналізму в роботі, компетентності, економічності у сфері застосування правових норм, ефективності діяльності, самостійності у прийнятті рішень, рівний доступ громадян до державної та муніципальної служби, поєднання виборності та призначуваності, колегіальності та єдиноначальства, поєднання державних і місцевих інтересів, єдність і цілісність державної території, поєднання централізації і децентралізації в здійсненні державної влади, збалансованість соціально-економічного розвитку регіонів з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних цінностей.

3. Спеціальні принципи, які притаманні тільки органам місцевого самоврядування До них слід віднести принципи: правової організаційної та матеріально-фінансової самостійності місцевого самоврядування і місцевих державних адміністрацій; належний контроль з боку місцевих державних адміністрацій за виконанням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень виконавчої влади, законодавче забезпечення механізму цивілізованого розв'язання конфліктів, взаємної підтримки і взаємодопомоги у вирішенні питань загальнодержавного і місцевого значення, ефективності взаємодії, паритетності взаємовідносин, взаємного контролю за виконанням делегованих повноважень, наукової організації взаємодії, багатоманітності форм і методів взаємодії, ефективності та економічності взаємодії, відповідальності тощо.

ДОДАТОК Б

Проект зміни до статті 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»

виконавчі органи рад — органи, які відповідно до Конституції України та цього Закону створюються сільськими, селищними, міськими, районними в містах (у разі їх створення) та **обласними** радами для здійснення виконавчих функцій і повноважень місцевого самоврядування у межах, визначених цим та іншими законами

ДОДАТОК В

Про розрізнення понять питання місцевого значення, питання місцевого життя, місцевий інтерес

Питання місцевого значення – це питання, які стосуються всіх сторін життя громади, в тому числі і пов'язаних з захистом держави, захистом своєї громади та т. ін.

Питання місцевого життя – це питання пов'язані з забезпеченням місцевих жителів необхідними харчами, водою, газом, освітленням та т. ін.

Місцевий інтерес передбачає виявлення зацікавленості органів місцевого самоврядування в тому чи іншому питанні. Іноді місцеві інтереси стають на заваді вирішення проблем загальнодержавного значення

ДОДАТОК Г

Пропозиції щодо доповнення статті 35 Закону України «Про місцеві державні адміністрації»

Для здійснення спільних програм місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування можуть укладати **адміністративні** договори, створювати спільні органи та організації

ДОДАТОК Д

Про визначення «делегованих повноважень» та доповнення до Закону України «Про місцеві державні адміністрації»

Доповнити Закон України «Про місцеві державні адміністрації» наступним положенням: **повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом, а також повноваження органів місцевого самоврядування, які передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад.**



НАРОДНИЙ ДЕПУТАТ УКРАЇНИ

№ 04-26/054-1-59

„ 21 „ квітня 2015 р.

АКТ

впровадження результатів дисертаційного дослідження

Комісія у складі:

1. Кацер-Бучковської Наталії Володимирівни
2. Рябчина Олексія Михайловича
3. Шкрум Альони Іванівни

склала цей акт з приводу того, що комісією розглянуто результати дисертаційного дослідження **Сидора Маркіяна Ярославовича** на тему: “Адміністративно-правові аспекти взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування” на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук у вигляді пропозицій щодо внесення змін та доповнень до Законів України “Про місцеві державні адміністрації” та “Про місцеве самоврядування в Україні”.

Комісія вважає, що подані пропозиції з удосконалення адміністративного законодавства України, отримані за результатами проведеного дослідження, мають необхідний теоретичний, методологічний рівень та практичну значимість і будуть враховані у своїй більшості під час доопрацювання зазначених законодавчих актів.

Кацер-Бучковська Наталія Володимирівна
Голова підкомітету з питань сталого розвитку, стратегії та інвестицій Комітету Верховної Ради України з питань паливно-енергетичного комплексу, ядерної політики та ядерної безпеки

Рябчин Олексій Михайлович
Голова підкомітету з питань енергозбереження та енергоефективності Комітету Верховної Ради України з питань паливно-енергетичного комплексу, ядерної політики та ядерної безпеки

Шкрум Альона Іванівна
Голова підкомітету з питань державної служби та служби в органах місцевого самоврядування Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування

ЗАТВЕРДЖУЮ

Перший проректор
Львівського державного
університету внутрішніх справ
кандидат юридичних наук, доцент
полковник міліції

Р.І. Благута

2015

АКТ

20.04.2015

м. Львів

№ 20

Про впровадження результатів дисертаційного дослідження Сидора Маркіяна Ярославовича на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за темою «Адміністративно-правові аспекти взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування» у навчальний процес

Уклала експертна комісія з виявлення, узагальнення та впровадження позитивного досвіду роботи у складі:

- полковника міліції, начальника відділу організації наукової роботи, доктора юридичних наук, доцента Балінської О.М.;
- полковника міліції, начальника навчально-методичного центру, кандидата юридичних наук, доцента Строцького Р.Є.;
- декана юридичного факультету, доктора юридичних наук, професора Грищука В.К.;
- завідувача кафедри адміністративно-правових дисциплін, кандидата юридичних наук, професора Коваліва М.В.

Комісія відповідно до наказу по університету від 24 вересня 2012 р. № 431 розглянула й узагальнила подані наукові праці старшого викладача кафедри адміністративно-правових дисциплін юридичного факультету Львівського державного університету внутрішніх справ Сидора М.Я. за темою дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право «Адміністративно-правові аспекти взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування».

Наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

- 1) Сидор М. Я. Юридична конструкція “питання місцевого значення” як критерій розмежування повноважень місцевих органів публічної влади / Маркіян Ярославович Сидор // Електронне наукове фахове видання “Порівняльно-аналітичне право”. – 2014. – № 6. – С. 226–229. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.pap.in.ua/6_2014/70.pdf;

2) Сидор М. Я. Договірно-правова форма в системі взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування / Маркіян Ярославович Сидор // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія ПРАВО. – Випуск № 30. – Том 2. – 206 с. – С. 75–81;

3) Сидор М. Я. Еволюція правового регулювання взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування в Україні / Маркіян Ярославович Сидор // Адміністративне право і процес. – 2014. – № 4 (10). – С. 148–157. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://applaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/4-10-2015?start=15>;

4) Сидор М. Я. Взаємодія органів місцевого управління та самоврядування: поняття та характерні риси / Маркіян Ярославович Сидор // Часопис Хмельницького університету управління та права “Університетські наукові записки”. – 2014. – №. 4 (52). – С. 155–162;



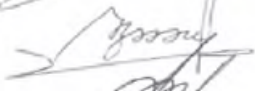

5) Сидор М. Я. Правові засади взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування / Маркіян Ярославович Сидор // Митна справа. – 2015. – №. 1 (97). – Частина 2. – Книга 1. – С. 138–145;

6) Сыдор М. Я. Ретроспектива взаємодії органів місцевого управління и самоуправлення на території України: правовий аспект / Маркіян Ярославович Сыдор // *Legea si Viata* (Республіка Молдова). – 2015. – № 1. – С. 101–105;

7) Сидор М. Я. Міжнародні принципи визначення компетенції органів місцевого самоврядування / Маркіян Ярославович Сидор // “Актуальні проблеми правових наук в євроінтеграційному вимірі”: матеріали міжнародної науково-практичної конференції, (м. Харків, 19-20 грудня 2014 року). – Харків: ГО “Асоціація аспірантів-юристів”, 2014. – 104 с. – С. 45–46.

На основі проведеного аналізу комісія дійшла висновку, що подані наукові праці Сидора М.Я. містять науково обґрунтовані теоретичні положення і практичні рекомендації та запроваджені для використання в освітньому процесі Львівського державного університету внутрішніх справ, зокрема при викладанні курсу адміністративного права, державного будівництва і місцевого самоврядування, під час підготовки наукової та навчальної літератури з проблем адміністративного права та адміністративного процесу, а також можуть бути рекомендовані до вивчення під час самостійної роботи студентів.

Члени комісії:

	О.М. Балинська
	Р.Є. Строцький
	В.К. Гришук
	М.В. Ковалів

ЗАТВЕРДЖУЮ
Голова Сокальської районної ради
Львівської області


І. М. Дацюк

17. 04. 2015 року



А К Т

впровадження у діяльність Сокальської районної ради результатів дисертаційного дослідження
Сидора Маркіяна Ярославовича
на тему: *«Адміністративно-правові аспекти взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування»*
(спеціальність 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право, інформаційне право)

17. 04. 2015 року м. Сокаль

Комісія у складі:

- головуючого: радника з юридичних питань Пилип'юк Л. В.
- та членів комісії:
- заступника голови районної ради Чуба В. П.;
 - керуючого справами районної ради Ребриної Л. Я.

склала цей акт з приводу впровадження результатів дисертаційного дослідження старшого викладача кафедри адміністративно-правових дисциплін юридичного факультету Львівського державного університету внутрішніх справ Сидора Маркіяна Ярославовича за темою: *«Адміністративно-правові аспекти взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування»*.

Результати наукової розробки питань взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, які були здійснені Сидором М. Я. у межах дослідження, використовувалися при підготовці проєктів нормативних документів Сокальської районної ради Львівської області та у практичній діяльності Сокальської районної ради.

Голова комісії:

Члени комісії:



Л. Дацюк

Пилип'юк Л. В.

Чуб В. П.

Ребрина Л. Я.