НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ «ОДЕСЬКА ПОЛІТЕХНІКА»
МІНІСТЕРСТВА ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ «ОДЕСЬКА ПОЛІТЕХНІКА»
МІНІСТЕРСТВА ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

Кваліфікаційна наукова праця
на правах рукопису

КОВТУН Юлія Євгеніївна

УДК: 35.075:352/354:001(477)

ДИСЕРТАЦІЯ
ОПТИМІЗАЦІЯ ВЗАЄМОВІДНОСИН ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ПРОЦЕСІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Спеціальність 281 – Публічне управління та адміністрування
Галузь знань 28 – Публічне управління та адміністрування

Подається на здобуття наукового ступеня доктора філософії.
Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело _____ Ю.Є. Ковтун

Науковий керівник: САХАНЄНКО Сєргєй Єгоровіч, доктор наук з державного управління, професор

ОДЕСА – 2022

АНОТАЦІЯ

Ковтун Ю.Є. Оптимізація взаємовідносин органів державної влади та органів місцевого самоврядування в процесі децентралізації. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 281 – Публічне управління та адміністрування. – Національний університет «Одеська політехніка, МОН України, Одеса, 2022.

Дисертаційне дослідження присвячене вирішенню актуального завдання науки публічного управління – обґрунтуванню інструментів оптимізації взаємовідносин органів державної влади та органів місцевого самоврядування в процесі децентралізації та їх практичного впровадження.

Автором проаналізовано та розкрито зміст ключових термінів понятійно-категоріального апарату дослідження. Обґрунтовано розуміння концепту «оптимізація» у власне публічно-управлінській площині, котре визначається у роботі як – цілеспрямований процес досягнення максимально можливого значення ефективності функціонування системи публічного управління за мінімального значення якості функціонування такої системи в умовах перерозподілу політичної влади з обов’язковим урахуванням необхідності делегування владних повноважень іншим суб’єктам права. Оптимізація – процес, спрямований на вдосконалення чинної нормативно-правової бази, що забезпечує досягнення максимального результату за наявних реальних умов, з метою розробки концепції стратегії розвитку законодавства в певній сфері.

Здійснений автором теоретико-методологічний аналіз концепту оптимізація у політико-управлінському дискурсі, дозволив розкрити сутність оптимізації у діяльності органів публічної влади як однієї із форм узгодженої взаємодії державно-управлінських структур, яка має на меті забезпечити ефективність реалізації відповідних організаційних функцій.

Доведено, саме завдяки оптимізаційній ролі відбувається певна циклічність у розвитку організаційної структури та прискорюється її функціональна модернізація. А це в свою чергу призводить до організаційно-функціональної стабільності системи публічного управління.

Опрацьовано широкий пласт наукових підходів до розуміння поняття «децентралізація», на основі чого, автором з'ясовано, що децентралізація являє собою перерозподіл повноважень між центром та регіонами на користь останніх, а також делегування і субделегування функцій і повноважень регіонам.

Дисертантом розкрито стан та особливості наукового дослідження проблематики оптизації взаємовідносин органів державної влади та органів місцевого самоврядування в контексті децентралізації влади в Україні.

Встановлено, що концептуалізація даної проблематики у фаховій літературі відбувається з позицій наукового пошуку оптимальної для українських реалій моделі територіальної організації публічної влади, який ведеться у декількох контекстах: теоретико-методологічному обгрунтуванні процесів децентралізації та аналізу їх оптимальних моделей; аналізу зарубіжного досвіду трансформації оптимальної моделі взаємовідносин органів публічної влади на місцевому рівні на засадах децентралізації владних повноважень; оцінки вітчизняного досвіду оптимізації системи виконавчої влади в рамках реалізації адміністративних реформ; моделювання реформи місцевого самоврядування і реформи адміністративно-територіального устрою.

На основі проведеного аналізу автором з'ясовано, що в сучасній вітчизняній фаховій літературі відчутно бракує комплексних досліджень, присвячених теоретико-методологічним і практичним аспектам осмислення процесу оптимізації взаємовідносин органів державної влади та органів місцевого самоврядування на принципах децентралізації.

З'ясовано, що в повсякденній діяльності органів місцевого самоврядування та органів державної влади слова «взаємодія» та

«взаємовідносини» вживаються як тотожні поняття. Зазначені поняття не розрізняють ні розробники при підготовці документів, ні виконавці під час їх виконання, тому вони можуть траплятися в одному документі. На нашу думку, поняття «взаємовідносини» має більш широке вживання у сфері державного управління і уособлює взаємні зв'язки між різними суб'єктами та розкриває їх незалежність. Практичне використання цих слів ніяк не впливає на робочі процеси ні органів місцевого самоврядуання, ні органів державної виконавчої влади. Однак, слід зазначити, що органи влади повинні чітко розуміти їх зміст. Адже з'ясовано, що для характеристики відносин у системі органів влади вживання слова «взаємодія» є більш точним, ніж слова «взаємовідносини», у той час як останнє включає перше. У повсякденній діяльності органів влади все ж краще вживати слово «взаємодія», яке відображає дієвість процесів, що відбуваються між ними. А це, у свою чергу, сприятиме вирішенню конкретних питань, пов'язаних із діяльністю цих органів.

Визначено та охарактеризовано ключові принципи та тренди оптимізації взаємовідносин органів державної влади та органів місцевого самоврядування в унітарних державах Європейського Союзу з позицій оцінки перспектив запозичення окремих елементів європейського досвіду в якості політико-ідеологічних орієнтирів для українських реформ.

Як такі дисертантом визначені: формування національного законодавства, що закладає інституціональну основу реформ і, яке ґрунтується на загальноєвропейських принципах, у тому числі, децентралізації, субсидіарності; створення збалансованої трирівневої системи адміністративно-територіального устрою; проведення комплексного структурно-функціонального реформування політико-адміністративної системи держави (перерозподіл повноважень між центральним і регіональним рівнями державного управління; децентралізації владних повноважень у регіонах на користь органів місцевого самоврядування;

формування достатньої фіскальної і бюджетної бази органів регіонального самоврядування).

У дисертаційні роботі також вивчено специфіку українського досвіду становлення та реформування політико-адміністративної системи на регіональному рівні.

Зокрема, здобувачем доведено, що формування інституціонального поля діяльності з побудови моделі публічного управління, заснованої на принципах децентралізації, субсідіарності, характеризувалося в українських реаліях відсутністю системного підходу до даної проблематики на урядовому рівні.

Також автором виявлені основні причини гальмування роботи щодо імплементації заходів оптимізації взаємовідносин органів державної влади та місцевого самоврядування в процесі децентралізації на сучасному етапі (2014 – 2021 рр.), які полягають у нестачі політичної волі на найвищому рівні державного керівництва, надмірної політизації питання конституційної реформи в Парламенті і всередині суспільства, відсутності єдиного органу державної влади, який би комплексно вирішував питання реформи децентралізації.

Визначені та обґрунтовані перспективні напрями оптимізації взаємовідносин органів державної влади та органів місцевого самоврядування з огляду на триваючі процеси децентралізації влади в українській державі. Як такі розглядаються: удосконалення інституціональної основи децентралізації владних повноважень органів публічної влади; посилення ролі органів місцевого самоврядування з метою їх більшої дієздатності. Утворення власних виконавчих комітетів обласних і районних рад з одночасним наданням органам місцевого самоврядування реальних повноважень; – унесення відповідних змін до законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» і «Про місцеві державні адміністрації»; – одночасне запровадження бюджету місцевого самоврядування з бюджетами області та району. Останні мають входити до складу Державного

бюджету. Формування бюджетів місцевого самоврядування повинно здійснюватися за рахунок власної дохідної бази, напрямами бюджетної політики має стати децентралізація загальнодержавних податків і збільшення частки місцевих податків у бюджетах на місцях.

Так, не дивлячись на ряд позитивних новацій в інституціональному забезпеченні реформи децентралізації, її законодавча основа має низку дискусійних положень, що провокують ризики розбалансування системи публічної влади на місцях, знижують спроможність органів місцевого самоврядування виконувати власні повноваження, зокрема на субрегіональному рівні, не надають чітких правових гарантій аполітичності нового інституту виконавчої влади загальної компетенції у регіонах (інституту префекта).

Показано, що на регіональному рівні, демократичне врядування як управлінський інструмент і прояв дієвості місцевої демократії перебуває наразі на стадії інституціалізації. При цьому, з'ясовано, що на практиці процес врядування гальмується внаслідок існування стереотипів взаємного сприйняття різних секторів, формалізованого підходу до залучення громадськості органами влади, недостатнього рівня інституційної спроможності управлінських структур.

Крім того, автором виявлено ряд недоліків в організаційно-правовому забезпеченні. Ефективне організаційно-правове забезпечення, у тому числі й організаційна структура органів державної влади та органів місцевого самоврядування, є суттєвою складовою вдосконалення системи органів публічної влади в Україні. При цьому метою оптимізації структури органів державної влади та органів місцевого самоврядування є модернізація системи органів влади, їх інституціонального та організаційно-правового забезпечення, що передбачає формування нових типів органів з чітко визначеним набором функцій і розмежуванням політичних та адміністративних посад. Окреслено проблеми організаційно-правового

регулювання взаємовідносин органів публічної влади в частині делегованих повноважень.

Зокрема, обґрунтовано доцільність прийняття окремого, базового закону «Про делегування органам місцевого самоврядування окремих повноважень органів виконавчої влади». Такий закон має визначити мету, умови, способи і порядок делегування окремих повноважень органів влади; окреслити предмет делегування та перелік тих повноважень, які не підлягають делегуванню органам місцевого самоврядування; закріпити систему делегованих законом повноважень; суб'єктний склад; строки, на які делегуються повноваження, встановити порядок передачі фінансових, матеріальних ресурсів для здійснення делегованих повноважень; форми державного контролю; відповідальність за неналежне виконання делегованих повноважень, неналежне матеріально-фінансове забезпечення повноважень тощо.

Доведено, що серед напрямів вдосконалення правової основи здійснення делегованих повноважень необхідно виокремити впровадження практики укладання адміністративних договорів при застосуванні договірного способу делегування повноважень.

Встановлено, що договір набув усіх рис особливого універсального засобу управлінської діяльності. В адміністративному договорі, державний орган виконавчої влади виступає носієм державно-владних повноважень, за допомогою яких реалізує властиві йому управлінські функції, і договір у силу цього має риси, які свідчать про неможливість віднесення його до звичних цивільно-правових договорів.

Сфера застосування адміністративного договору розглянута у співвідношенні зі сферою застосування акта управління і сферою здійснення державного управління в цілому. Докладно проаналізовані варіанти співвідношення договору й адміністративного акта, котрі як засоби реалізації державної виконавчої влади рівноправні.

Ключові слова: оптимізація, взаємовідносини, децентралізація, публічне управління, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, адміністративний договір.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації

1. Yuliya Kovtun. Improving the Relationship between Public Authorities and Local Governments in the Process of Decentralization / Y. Kovtun // – The Studies of the Borderland Universities Network. – Bialystok, 2020.–Tom 4. P. 99-111. URL: https://repozytorium.uwb.edu.pl/jspui/handle/11320/10138 .

2. Оганісян М.С., Ковтун Ю.Є. Концепт «оптимізація» в політико-управлінському дискурсі. / М.С. Оганісян, Ю.Є. Ковтун // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. ХРІДУ НАДУ / [голов. ред. проф. О.Ю. Амосов.]. Вип. 3(66). – Харків : ХРІДУ НАДУ, 2019. С. 44-53.

3. Ковтун Ю.Є. Упорядкування поля функцій системи органів публічної влади в умовах децентралізації. / Ю.Є. Ковтун // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. ОРІДУ / [голов. ред. М.М. Іжа]. Вип. 1(77). – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2019. С. 54-59.

4. Kovtun Yuliya. The concept of“optimization”in political and managerial discourse. / Kovtun Yuliya // Теоретичні та прикладні питання державотворення : електрон. наук. фах. вид. / Одес. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, Вип. 24. 2019. С. 43-47.

5. Ковтун Ю.Є. Децентралізація публічної влади в Україні: проблеми упорядкування поля владних функцій. / Децентралізація влади в Україні: гуманітарний та соціально-політичний аспекти : монографія / кол. авт. Іжа М.М., Бакуменко В.Д., Попов С.А. та ін.; за ред. Іжі М.М., Бакуменка В.Д., Попова С.А. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2019. С. 64-72.

6. Ковтун Ю.Є. Механізм взаємовідносин органів публічної влади в умовах розвитку багаторівневого управління в Україні / Ю.Є. Ковтун // – Багаторівневе управління (multi-level governance) в умовах модернізації

публічної влади і становлення демократичного врядування в Україні: колективна монографія / Іжа М. М., Надолішній П.І., Приходченко Л. Л., Саханенко С.Є. та ін. ; за заг. ред. Л.Л. Приходченко. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2020. С. 288-294.

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації

7. Ковтун Ю.Є. Оптимізація діяльності органів публічної влади в контексті проведення адміністративної реформи. – Матеріали IX Міжнародної наукової конференції аспірантів та докторантів з державного управління / Ю. Ковтун // Державне управління в Україні: історія державотворення, виклики та перспективи: матеріали IX Міжнародної наукової конференції аспірантів та докторантів з державного управління. 25 травня 2018 року. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2018.

8. Ковтун Ю.Є. Упорядкування поля функцій системи органів публічної влади в умовах децентралізації. – Матеріали міжрегіональної науково-практичної конференції / Ю. Ковтун // Політика та управління розвитком регіону у вимірі децентралізації влади в Україні: матеріали міжрегіональної науково-практичної конференції. 31 травня 2018 року. – Херсон: ХЦПКПС, 2018.

9. Оганісян М.С., Ковтун Ю.Є. Концепт «оптимізація» в політико-управлінському дискурсі/ М.С. Оганісян, Ю.Є. Ковтун // Реформування публічного управління та адміністрування: теорія, практика, міжнародний досвід : матеріали Всеукраїнської наук.-практ. конф. за міжнар. участю. 26 жов. 2018 р. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2018. С. 233-234.

10. Ковтун Ю.Є. Організаційно-правовий аспект удосконалення нормотворчої діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації. / Ю.Є. Ковтун // – Теорія та практика публічного управління та адміністрування у XXI сторіччі : матеріали I Всеукраїнської науково-практичної конференції за

міжнародною участю здобувачів вищої освіти та молодих вчених (Київ, 30 листоп. 2018 р.) : / за заг. ред. В. С. Куйбіди, О. М. Петроє, І. О. Дегтярьової. – Київ : НАДУ, 2018. С. 144-146.

11. Kovtun Yuliya. Optimization of public administration bodies activity in the conditions of modern state building: legal and regulation aspects. / Yuliya Kovtun // – New Insights in Public Administration [Electronic source] : Proceedings of Scientific Seminar of PhD Students. - Odessa, November 8, 2018 / Edited by N.Kolisnichenko. – O.: ORIPA NAPA, 2018. C. 37-40.

12. Ковтун Ю.Є. Організаційно-правове регулювання взаємовідносин органів державної влади та органів місцевого самоврядування в процесі децентралізації. Сучасні політичні процеси: глобальний та національний виміри: матеріали міжнародної науково-практичної інтернет-конференції, 28 вересня 2018 року. Національний університет «Одеська юридична академія». Одеса. 2018. С. 99-101.

13. Ковтун Ю. Є. Нормативно-правове забезпечення органів публічної влади в контексті інтеграції України до Європейського Союзу. Державне управління в Україні: історія державотворення, виклики та перспективи [Електронний ресурс] : матеріали X Міжнар. наук. конф. аспірантів та докторантів з державного управління, 31 трав. 2019 р. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2019.

14. Ковтун Ю.Є. Зарубіжний досвід регулювання взаємовідносин органів публічної влади в умовах децентралізації : матеріали Всеукраїнської наук.-практ. конф. за міжнар. участю. 11 жов. 2019 р. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2019. С. 21-22.

15. Ковтун Ю.Є. Організаційно-правове регулювання взаємовідносин органів державної влади та органів місцевого самоврядування в процесі децентралізації / Ю.Є. Ковтун // – Теорія та практика публічного управління та адміністрування у XXI сторіччі : матеріали II Всеукраїнської науково-практичної конференції за міжнародною участю здобувачів вищої освіти та молодих вчених (Київ, 22 листопада. 2019 р.) : /

за заг. ред. В. С. Куйбіди, О. М. Петроє, І. О. Дегтярьової. – Київ : НАДУ, 2019. С.120-121.

16. Ковтун Ю.Є. Проблеми делегування повноважень у механізмі децентралізації органів публічної влади в Україні : Матеріали XI наукової Інтернет-конференції за міжнародною участю для аспірантів та докторантів 29 травня 2020 року – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2020. С. 19-21.

17. Kovtun Yuliya. Administrative agreement as an instrument of relations between state authorities and local government bodies : міжнародна наукова конференція «Вклад молодих вчених в розвиток публічного управління», 26 лютого 2021 року, Вип. – VII., Республіка Молдова, Кишинев, 2021. С. 17-19.

ABSTRACT

Kovtun Y. Optimization of the relationship between public authorities and local governments in the process of decentralization. – Qualification scientific work on the rights of manuscript.

The dissertation on competition of a scientific degree of the doctor of philosophy on a specialty 281 – Public administration. – Odesa Polytechnic National University, Ministry of Science and Education of Ukraine, Odessa, 2022.

The dissertation research is devoted to the solution of the actual task of the science of public administration – substantiation of the tools for optimizing the relationship between public authorities and local governments in the process of decentralization and its practical implementation.

The author analyzes and reveals the content of key terms of the conceptual and categorical apparatus of research. The understanding of the concept of "optimization" in the actual public administration plane is substantiated, which is defined in the work as a purposeful process of achieving the maximum possible value of the efficiency of the public administration system with the minimum value of the quality of such system in the redistribution of political power powers to other subjects of law. Optimization is a process aimed at improving the current regulatory framework, which ensures the achievement of maximum results under the existing real conditions, in order to develop a concept of strategy for the development of legislation in a particular area.

The author's theoretical and methodological analysis of the concept of optimization in political and managerial discourse revealed the essence of optimization in the activities of public authorities as one of the forms of coordinated interaction of public administration structures, which aims to ensure effective implementation of relevant organizational functions.

It is proved that due to the optimization role there is a certain cyclical development of the organizational structure and accelerates its functional

modernization. And this in turn leads to organizational and functional stability of the public administration system.

A wide range of scientific approaches to understanding the concept of “decentralization” has been developed, on this basis, the author found that decentralization is a redistribution of powers between the center and the regions in favor of the latter, as well as the delegation and sub-delegation of functions and powers to the regions.

The dissertation reveals the state and features of scientific research on the optimization of relations between public authorities and local governments in the context of decentralization of power in Ukraine.

It is established that the conceptualization of this issue in the professional literature is from the standpoint of scientific search for optimal for Ukrainian realities model of territorial organization of public power, which is conducted in several contexts: theoretical and methodological justification of decentralization processes and analysis of their optimal models; analysis of foreign experience in the transformation of the optimal model of relations between public authorities at the local level on the basis of decentralization of power; assessments of domestic experience in optimizing the executive branch in the implementation of administrative reforms; modeling the reform of local self-government and the reform of the administrative-territorial system.

Based on the analysis, the author found that in the modern domestic professional literature there is a significant lack of comprehensive research on theoretical, methodological and practical aspects of understanding the process of optimizing the relationship between public authorities and local governments on the principles of decentralization.

It was found that the words “interaction” and “relationship” are used as identical concepts in the daily activities of local governments and public authorities. These concepts do not distinguish between developers in the preparation of documents, or performers during their implementation, so they may occur in one document. In our opinion, the concept of “relationship” is more

widely used in public administration and embodies the interrelationships between different actors and reveals their independence. The practical use of these words does not affect the work processes of either local governments or state executive bodies. However, it should be noted that the authorities must clearly understand their content. After all, it has been found that to use relations in the system of government, the use of the word “interaction” is more accurate than the word “relationship”, while the latter includes the former. It is still better to use the word “interaction” in the daily activities of the authorities, which reflects the effectiveness of the processes that take place between them. This, in turn, will help address specific issues related to the activities of these bodies.

The key principles and trends of optimizing the relationship between public authorities and local governments in the unitary states of the European Union from the standpoint of assessing the prospects of borrowing certain elements of European experience as political and ideological guidelines for Ukrainian reforms are identified and characterized.

The dissertation identifies the following as such: the formation of national legislation that lays the institutional basis for reforms and is based on pan-European principles, including decentralization and subsidiarity; creation of a balanced three-level system of administrative-territorial organization; comprehensive structural and functional reform of the political and administrative system of the state (redistribution of powers between the central and regional levels of government; decentralization of power in the regions in favor of local governments; formation of sufficient fiscal and budget base of regional governments).

The dissertation also studies the specifics of the Ukrainian experience of formation and reform of the political and administrative system at the regional level.

In particular, the applicant proved that the formation of the institutional field of activity to build a model of public administration based on the principles of

decentralization, subsidiarity, was characterized in Ukrainian realities by the lack of a systematic approach to this issue at the governmental level.

The author also identified the main reasons for slowing down the implementation of measures to optimize relations between public authorities and local governments in the process of decentralization at the present stage (2014 – 2021), which are lack of political will at the highest level of government, excessive politicization of constitutional reform. Parliament and within society, the lack of a single body of state power that would comprehensively address the issue of decentralization reform.

Perspective directions of optimization of relations between state authorities and local self-government bodies are determined and substantiated in view of the ongoing processes of decentralization of power in the Ukrainian state. The following are considered as such: improvement of the institutional basis for decentralization of power of public authorities; strengthening the role of local governments in order to increase their capacity. Establishment of own executive committees of regional and district councils with simultaneous granting of real powers to local self-government bodies; – making appropriate amendments to the laws of Ukraine "On local self-government in Ukraine" and "On local state administrations"; – simultaneous introduction of the local government budget with the budgets of the region and district. The latter should be part of the State Budget. The formation of local government budgets should be carried out at the expense of its own revenue base, the direction of budget policy should be the decentralization of national taxes and increase the share of local taxes in local budgets.

Thus, despite a number of positive innovations in the institutional support of decentralization reform, its legal framework has a number of controversial provisions that provoke risks of imbalance of public authorities on the ground, reduce the ability of local governments to exercise their powers, particularly at the subregional level. guarantees of the apolitical nature of the new institution of executive power of general competence in the regions (the institution of the prefect).

It is shown that at the regional level, democratic governance as a management tool and a manifestation of the effectiveness of local democracy is currently at the stage of institutionalization. However, it was found that in practice the governance process is hampered by the existence of stereotypes of mutual perception of different sectors, a formalized approach to public involvement in government, insufficient level of institutional capacity of management structures.

In addition, the author identified a number of shortcomings in the organizational and legal support. Effective organizational and legal support, including the organizational structure of public authorities and local governments, is an essential component of improving the system of public authorities in Ukraine. The aim of optimizing the structure of public authorities and local governments is to modernize the system of government, their institutional and organizational and legal support, which involves the formation of new types of bodies with a clearly defined set of functions and delimitation of political and administrative positions. The problems of organizational and legal regulation of relations between public authorities in terms of delegated powers are outlined.

In particular, the expediency of adopting a separate, basic law “On delegation of certain powers of executive authorities to local governments” is justified. Such a law should determine the purpose, conditions, methods and procedure for delegating certain powers to the authorities; outline the subject of delegation and the list of those powers that are not subject to delegation to local governments; to consolidate the system of powers delegated by law; subjective composition; the terms for which the powers are delegated, to establish the procedure for the transfer of financial and material resources for the exercise of delegated powers; forms of state control; responsibility for improper performance of delegated powers, improper material and financial support of powers, etc.

It is proved that among the directions of improving the legal basis for the exercise of delegated powers it is necessary to single out the introduction of the practice of concluding administrative agreements when applying the contractual method of delegation of powers.

It is established that the agreement has acquired all the features of a special universal means of management. In an administrative contract, the state executive body acts as the bearer of state power, through which it implements its inherent administrative functions, and the contract therefore has features that indicate the impossibility of classifying it as a customary civil contract.

The scope of the administrative agreement is considered in relation to the scope of the act of government and the scope of public administration in general. Variants of the relationship between the contract and the administrative act, which are equal as a means of exercising state executive power, are analyzed in detail.

Key words: optimization, relationships, decentralization, public administration, public authorities, local governments, administrative agreement.

LIST OF PUBLISHED PAPERS ON THE TOPICS OF THE DISSERTATION

Papers in which the main scientific results of the dissertation are published

1. Yuliya Kovtun. Improving the Relationship between Public Authorities and Local Governments in the Process of Decentralization / Y. Kovtun // - The Studies of the Borderland Universities Network. – Bialystok, 2020.–Tom 4. P. 99-111. URL: https://repozytorium.uwb.edu.pl/jspui/handle/11320/10138 .

2. Oganisyan M., Kovtun Y. The concept of "optimization" in political and managerial discourse. / M. Oganisyan, Y. Kovtun // Theory and practice of public administration: collection. Science. pr. Kharkiv Regional Institute of Public Administration NAPA / [ch. ed. prof. O.Yu. Amosov.]. № 3 (66). – Kharkiv. HRIPA NAPA. 2019. P. 44-53.

3. Kovtun Y. Ordering the field of functions of the system of public authorities in the conditions of decentralization. / Y. Kovtun // Actual problems of public administration: collection. Science. etc. ORIPA / [head. ed. M. Izha]. № 1 (77). – Odesa. ORIPA NAPA. 2019. – P. 54-59.

4. Kovtun Y. The concept of“optimization”in political and managerial discourse. / Y. Kovtun // Theoretical and applied issues of state formation: electron. Science. profession. kind. Odesa.ORIPA NAPA. № 24. 2019. P.43-47.

5. Kovtun Y. Decentralization of public power in Ukraine: problems of ordering the field of power functions. / Decentralization of power in Ukraine: humanitarian and socio-political aspects: monograph / col. aut. Izha M, Bakumenko V., Popov S., etc.; for ed. Izhi M., Bakumenko V., Popova S. – Odesa. ORIPA NAPA. 2019. P. 64-72.

6. Kovtun Y. Mechanism of mutual relations of public authorities in the conditions of multilevel management development in Ukraine / Y. Kovtun // – Multilevel governance in the conditions of modernization of public power and formation of democratic governance in Ukraine: collective monograph / Izha M.,

Nadolishniy P., Prykhodchenko L., Sakhanenko S. etc.; for the head ed. L. Prikhodchenko. – Odesa. ORIPA NAPA. 2020. P. 288-294.

Papers certifying the approbation of the dissertation materials

7. Kovtun Y. Optimization of public authorities in the context of administrative reform. – Proceedings of the IX International Scientific Conference of Postgraduate Students and Doctoral Students in Public Administration / Y. Kovtun // Public Administration in Ukraine: History of State Creation, Challenges and Prospects: Proceedings of the IX International Scientific Conference of Postgraduate Students and Doctoral Students in Public Administration. May 25, 2018. – Odesa: ORIPA NAPA, 2018.

8. Kovtun Y. Ordering the field of functions of the system of public authorities in the conditions of decentralization. – Proceedings of the interregional scientific-practical conference / Y. Kovtun // Politics and management of regional development in terms of decentralization of power in Ukraine: materials of the interregional scientific-practical conference. May 31, 2018. – Kherson, 2018.

9. Oganisyan M., Kovtun Y. The concept of "optimization" in political and managerial discourse / M. Oganisyan, Y. Kovtun // Reform of public administration and administration: theory, practice, international experience: materials of the All-Ukrainian scientific-practical. conf. for international participation. Oct 26 2018 – Odesa: ORIPA NAPA, 2018. – pp. 233-234.

10. Kovtun Y. Organizational and legal aspect of improving the rule-making activities of public authorities and local governments in the context of decentralization. / Y. Kovtun // – Theory and practice of public administration and administration in the XXI century: materials of the I All-Ukrainian scientific-practical conference with international participation of applicants for higher education and young scientists (Kyiv, November 30, 2018): / for general. ed. V. Kuybida, O. Petroe, I. Degtyareva. – Kyiv: NAPA, 2018. – pp.144-146.

11. Kovtun Yuliya. Optimization of public administration bodies activity in the conditions of modern state building: legal and regulation aspects. / Y. Kovtun // – New Insights in Public Administration [Electronic source] : Proceedings of Scientific Seminar of PhD Students. – Odessa, November 8, 2018 / Edited by N.Kolisnichenko. – O.: ORIPA NAPA, 2018. – pp. 37-40.

12. Kovtun Y. Organizational and legal regulation of the relationship between public authorities and local governments in the process of decentralization. Modern political processes: global and national dimensions: materials of the international scientific-practical Internet conference, September 28, 2018. National University "Odesa Law Academy". Odesa. 2018. – pp. 99-101.

13. Kovtun Y. Regulatory and legal support of public authorities in the context of Ukraine's integration into the European Union. Public administration in Ukraine: the history of state formation, challenges and prospects [Electronic resource]: materials X International. Science. conf. postgraduate and doctoral students in public administration, May 31. 2019 – Odesa: ORIPA NAPA, 2019.

14. Kovtun Y. Foreign experience in regulating the relationship between public authorities in the context of decentralization: materials of the All-Ukrainian scientific-practical. conf. for international participation. October 11, 2019 – Odesa: ORIPA NAPA, 2019. – pp. 21-22.

15. Kovtun Y. Organizational and legal regulation of the relationship between public authorities and local governments in the process of decentralization / Y. Kovtun // – Theory and practice of public administration and administration in the XXI century: materials of the II All-Ukrainian scientific-practical conference with international participation of higher education and of young scientists (Kyiv, November 22, 2019): / for the general. ed. V. Kuybida, O. Petroe, I. Degtyareva. – Kyiv: NAPA, 2019 – pp.120-121.

16. Kovtun Y. Problems of delegation of powers in the mechanism of decentralization of public authorities in Ukraine: Proceedings of the XI scientific Internet conference with international participation for graduate and doctoral students May 29, 2020 – Odesa: ORIPA NAPA, 2020. – pp.19-21.

17. Kovtun Y. Administrative agreement as an instrument of relations between state authorities and local government bodies : international Scientific Conference “The Contribution of Young Scientists to the Development of Public Administration”, February 26, 2021, № – VII., Republic of Moldova, Chisinau, 2021 – pp. 17-19.

ЗМІСТ

ВСТУП …….. 25
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ОПТИМІЗАЦІЇ ВЗАЄМОВІДНОСИН ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ ……... 35
1.1 Концепт «оптимізація» в політико-управлінському дискурсі …….. 35
1.2 «Взаємовідносини» та «взаємодія» органів державної влади та органів місцевого самоврядування в тезаурусі публічного управління та адміністрування …… 51
1.3 Види взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування …… 61
Висновки до розділу 1 …… 73
РОЗДІЛ 2. ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ВЗАЄМОВІДНОСИН ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ……. 77
2.1. Організаційно-правове регулювання взаємовідносин органів державної влади та органів місцевого самоврядування в процесі децентралізації …….. 77
2.2 Проблеми організаційно-правового регулювання взаємовідносин органів державної влади та органів місцевого самоврядування в частині делегованих повноважень …… 97
2.3. Європейський досвід регулювання взаємовідносин органів державної влади та органів місцевого самоврядування та обґрунтувати пропозиції щодо можливості використання в Україні …… 110
Висновки до розділу 2 …….. 139
РОЗДІЛ 3. МЕХАНІЗМИ ОПТИМІЗАЦІЇ ВЗАЄМОВІДНОСИН ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ПРОЦЕСІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ …….. 146

3.1. Проблеми оптимізації взаємовідносини органів державної влади та органів місцевого самоврядування ……. 146
3.2. Напрями удосконалення взаємовідносин органів державної влади та органів місцевого самоврядування ……. 167
3.3. Адміністративний договір як інструмент оптимізації взаємовідносин між органами державної влади та органами місцевого самоврядування … 179
Висновки до розділу 3 …….. 193
ВИСНОВКИ …….. 201
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ …… 211
ДОДАТКИ ……. 228

ВСТУП

Актуальність теми. Трансформаційні процеси, що відбуваються в Україні, а також аналіз результатів демократичних перетворень крізь призму впливу сучасних світових тенденцій свідчать про необхідність запровадження більш ефективного та результативного державного управління, зокрема шляхом реформування адміністративної системи. Найактуальнішою науковою проблемою українського державотворення, що потребує системного аналізу та невідкладного вирішення, є якісне поліпшення взаємовідносин органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Загальновизнаною є думка, що саме органи публічної влади реалізують найважливіші функції держави. З огляду на це теоретичне обґрунтування оптимізації функцій управління – ключового чинника ефективного функціонування органів державної влади та органів місцевого самоврядування – набуває особливого значення як із теоретичної, так і з практичної точок зору.

Станом на сьогодні потребує суттєвого наукового опрацювання проблема взаємовідносин органів публічної влади. Оптимізація системи публічного управління, оновлення законодавства в сфері взаємовідносин органів державної влади та органів місцевого самоврядування, процеси децентралізації – ось далеко не повний перелік того, що торкається факторів, які актуалізують вказану наукову та практичну проблему.

Конституція України, закони, положення яких присвячені врегулюванню питань правового статусу органів державної влади та органів місцевого самоврядування, у цілому визначають стратегію та ключові напрями взаємодії вказаних структур. Водночас, у науковому плані та у плані покращення практичної складової взаємовідносин органів державної влади та органів місцевого самоврядування є необхідність аналізу певних складових, які торкаються форм, методів та способів такої взаємодії.

Незважаючи на величезну кількість правових актів, які реалізуються у цій сфері, вони поки що не охоплюють усі напрямки вдосконалення конкретних форм і методів реалізації публічної влади. Залишається чимало проблем які стосуються як практичних питань вдосконалення публічного управління, так і створення теоретичних основ його функціонування в нових соціально-економічних умовах. Усе це зумовлює підвищений інтерес до подальшого застосування, розвитку і поширення різноманітних засобів впливу на управлінські відносини включаючи адміністративний договір як один із специфічних регуляторів управлінської діяльності. Саме тому, останнім часом спостерігається тенденція не тільки різкого збільшення кількості використовуваних на практиці адміністративних договорів, але і поява нових видів адміністративних договорів у різноманітніших сферах публічного управління. Повсякденне впровадження адміністративного договору в практику діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування наблизить його до досягнення бажаної мети: відповідати призначенню держави, виступати гарантом законних прав і свобод громадян, а також діяти винятково в інтересах суспільства, вибираючи найбільш необхідні, ефективні та доцільні способи здійснення своїх функцій.

На сьогоднішній день ступінь наукової розробленості проблеми адміністративного договору як засобу управлінської діяльності такий, що ми маємо право говорити про несформованість теорії адміністративного договору, яка потребує поетапної наукової розробки. Кожне поняття, кожна ознака, чи принцип, а також кожна із запропонованих класифікацій адміністративного договору потребують уточнення, узагальнення і осмислення з урахуванням тих змін, які відбуваються в сфері реалізації органів публічної влади. Тому розгляд і аналіз теоретичних та практичних аспектів застосування адміністративного договору в управлінській діяльності є на сьогодні безумовно актуальним і важливим як у теоретичному, так і в практичному плані.

Теоретичною основою дисертаційної роботи стали наукові праці вчених, які досліджували концептуальні засади діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а саме: В. Бакуменка, М. Білинської, К. Ващенка, Р. Войтович, В. Голубь, Н.Гончарук, О. Дація, Г. Дзяної, В. Загорського, В. Князєва, І. Колосовської, М. Кравченко, С. Кравченка, А. Крусян, В. Куйбіди, В. Лугового, В. Малиновського, В. Мамонової, А. Мерзляк, О. Мордвінова, З. Надюка, Н. Нижник, П. Петровського, Л. Приходченко, О. Пухкала, Є. Романенка, А. Семенченка, В. Соловьова, С. Сороки, С. Серьогіна, О. Сушинського, В. Тертички, А. Халецької, І. Хожило, Н. Чалої, О. Федорчак та ін.
На організаційно-правових та адміністративних аспектах формування діяльності органів державної влади акцентовано увагу у працях вітчизняних науковців-правників В. Авер'янова, Л. Біли-Тіунової, Ф. Андрійко, В. Борденюка, С. Дубенко, О. Петришина, Н. Плахотнюк, В. Цвєткова, В. Шаповала, Ю. Шемшученка та ін.

Аналіз праць науковців, які зробили вагомий внесок у дослідження діяльності органів державної влади й місцевого самоврядування, виявив недостатню увагу до напрямів діяльності і форм взаємодії цих органів у нормотворчій діяльності.

Перебіг процесів децентралізації влади в Україні як обов'язкової умови демократичних реформ підтверджує необхідність дослідження взаємовідносин органів публічної влади та найбільш результативного досвіду країн ЄС в контексті його використання в Україні, що підтверджує актуальність теми дисертаційної роботи.

Отже, актуальність дослідження оптимізації діяльності органів публічної влади в процесі децентралізації влади в Україні зумовлена як практичними проблемами, так і проблемами необхідності відповідного комплексного теоретико-правового осмислення.

Мета і завдання дослідження. *Мета дослідження* полягає в обґрунтуванні інструментів оптимізації взаємовідносин органів державної влади та органів місцевого самоврядування в процесі децентралізації.

Для досягнення окресленої мети обґрунтовані наступні завдання:

- обґрунтувати концепт «оптимізація» в політико-управлінському дискурсі
- проаналізувати існуючі тенденції в розумінні поняття «взаємовідносини» та «взаємодія» у управлінському дискурсі;
- визначити види взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування
- проаналізувати організаційно-правове регулювання взаємовідносин органів державної влади та органів місцевого самоврядування
- виокремити проблеми організаційно-правового регулювання взаємовідносин органів державної влади та органів місцевого самоврядування в частині делегованих повноважень
- дослідити європейський досвід регулювання діяльності взаємовідносин органів державної влади та органів місцевого самоврядування і обґрунтувати пропозиції щодо можливості використання в Україні;
- визначити проблеми та обґрунтувати напрями оптимізації взаємовідносин органів державної влади та органів місцевого самоврядування
- запропонувати найбільш оптимальні напрями удосконалення взаємовідносин органів державної влади та органів місцевого самоврядування в процесі децентралізації
- дослідити правову природу адміністративного договору як інструменту взаємовідносин органів державної влади та органів місцевого самоврядування в процесі децентралізації та перспективи його законодавчого запровадження

Об’єктом дослідження є управлінські відносини в системі публічного управління.

Предмет дослідження є оптимізація взаємовідносин органів державної влади та органів місцевого самоврядування в процесі децентралізації.

Методи дослідження. Методологічними засадами цього дослідження є сукупність методів наукового пізнання, до яких належать загальнонаукові (діалектичний, порівняльний, історичний, системний, структурний, функціональний, узагальнення) та спеціальні (конкретно-історичний, формально-правовий, порівняльно-правовий) методи тощо.

В основу роботи покладено загальнонауковий діалектичний метод дослідження, який дозволив визначити загальну концепцію дисертаційного дослідження, його структуру, зміст, логіку викладення матеріалу. Порівняльний метод у поєднання з історичним дав змогу дослідити доктринальні та нормативні основи взаємовідносин органів державної влади та органів місцевого самоврядування, визначити методологічні аспекти дослідження (підрозділ 1.1, 1.2, 1.3)

Описовий метод та метод узагальнення дозволив проаналізувати теоретичні та практичні проблеми організаційно-правового регулювання взаємовідносин органів публічної влади (підрозділ 2.1). За допомогою конкретно-історичного та порівняльно-правового методів досліджувалось вітчизняне та європейське законодавство, що регулює взаємовідносини органів державної влади та органів місцевого самоврядування, процес становлення делегування повноважень як способу реалізації інституту децентралізації публічної влади (підрозділ 2.1– 2.2). За допомогою методу тлумачення норм українського законодавства, що регулюють взаємовідносини органів державної влади та органів місцевого самоврядування, з’ясовано зміст правових норм, що становлять правову основу делегування повноважень (підрозділ 2.1–2.2); методу класифікації - здійснено розмежування видів делегованих повноважень (підрозділ 2.2); формально-логічного методу – було визначено сутність та природу

делегованих повноважень (підрозділ 2.2 методу моделювання та прогнозування розроблено рекомендації щодо удосконалення норм чинного законодавства України (підрозділ 2.2– 2.3). Для розкриття структури органів, що здійснюють відповідну взаємодію, їх функціонального призначення застосовувався структурно-функціональний метод (2.1).

Використання прогностичного методів і методу моделювання дозволило окреслити перспективи та шляхи удосконалення взаємовідносин оранів державної влади та органів місцевого самоврядування (підрозділ 3.1 – 3.2). Методи узагальнення, класифікації, аналізу та синтезу було застосовано при опрацювання висновків до розділів та загальних висновків.

Джерельну базу дослідження становлять Конституція України, законодавчі акти України, нормативно-правові акти зарубіжних країн, міжнародно-правові документи, теоретичні розробки науковців, які працюють у галузі державного управління, права, політології, законодавства ЄС та країн-членів ЄС.

Наукова новизна одержаних результатів обумовлена тим, що в дисертаційній роботі обґрунтована оптимальна система взаємовідносин між органами державної влади та органами місцевого самоврядування в Україні через забезпечення системної єдності елементів, що її складають. У результаті проведеного дослідження отримано нові наукові й практичні результати:

вперше:

– обґрунтувано інструменти оптимізації взаємовідносин органів державної влади та органів місцевого самоврядування в процесі децентралізації, як спільно здійснюваної уповноваженими суб’єктами (державними службовцями та службовцями органів місцевого самоврядування, наділених відповідними нормотворчими повноваженнями) цілеспрямованої управлінської діяльності зі створення, зміни, скасування підзаконних нормативно-правових актів на підставі, на виконання та відповідно до законів України, а також актів вищої юридичної сили,

спрямованої на врегулювання суспільних відносин та реалізацію принципу верховенства права, що має об'єктивно-суб'єктивний характер, триває в певних часових проміжках, складається з відповідних стадій, низки процедур і дій (правових ситуацій), які поєднують у собі елементи: необхідності й випадковості, конфліктності та співпраці, добровільності й примусовості, типового та нетипового (одиничного, унікального), визначеності й невизначеності; кінцевим результатом цієї взаємодії є прийняття узгодженого нормативно-правового акта, вперше в роботі комплексно розглядається проблематика використання адміністративних договорів органами публічної влади;

– формулювання загальних підходів щодо адміністративного договору як інструменту взаємовідносин органів державної влади та органів місцевого самоврядування на основі теоретичної розробки основних понять, функцій, змісту і класифікації договору, а також порядку його укладання, узагальнення досвіду історичного і національного розвитку теорії адміністративного договору, а також досвіду використання договорів адміністративного характеру у зарубіжних країнах.

удосконалено:

– методологію дослідження оптимізації взаємовідносин органів державної влади й місцевого самоврядування у їхній взаємодії, яка поряд із традиційними підходами й методами ґрунтується на використанні доктрини верховенства права, децентралізації, ефективності та стратегічного бачення. децентралізації влади й удосконалення місцевого самоврядування в Україні;

– зміст основних форм взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування, у т.ч. інституційних (створення спільних координаційних, консультативних органів); організаційних (участь у консультаціях, проведення спільних заходів, засідань, нарад); правових (участь у розробці проектів і прийняття узгоджених підзаконних нормативно-правових актів); інформаційних (надсилання проектів рішень, копій прийнятих нормативно-правових актів, листування, телефонні переговори);

матеріально-фінансових (матеріально-фінансове забезпечення нормотворчої діяльності); контрольних (взаємний контроль за виконанням прийнятих рішень);

набуло подальшого розвитку:

– дослідження європейського досвіду регулювання взаємовідносин та взаємодії органів державної влади й органів місцевого самоврядування, що довело необхідність запровадження комплексу процедур та інструментів оптимізації взаємодії органів державної влади й місцевого самоврядування.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що розроблені й обґрунтовані в дисертації наукові положення, висновки та пропозиції можуть бути використані в: – публічному управлінні, правотворчій і правозастосовній сферах – як теоретичний матеріал для розробки проектів нормативно-правових актів та конкретні рекомендації щодо оптимізації взаємовідносин органів державної влади й місцевого самоврядування, вдосконалення змісту програм підвищення професійної компетентності державних службовців і процедури розробки та прийняття підзаконних нормативно-правових актів у державних органах; навчальному процесі; науково-дослідній діяльності – як методологічна основа для вдосконалення теоретичних засад оптимізації взаємовідносин органів державної влади й місцевого самоврядування, для подальшої розробки прикладних проблем оптимізації взаємовідносин органів державної влади й місцевого самоврядування.

– науково-дослідній діяльності – як методологічна основа для вдосконалення теоретичних засад оптимізації взаємовідносин органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Окремі положення, висновки, практичні рекомендації, основні результати дисертації використано:

– Окнянською селищною радою Подільсього району Одеської області при підготовці та підписанні Меморандуму про Співпрацю між GIZ та Окнянською селищною громадою в особі голови Окнянської селищної

ради для проєкту «Програма ЄС Міцні регіони – Спеціальна програма підтримки України». (Довідка про впровадження від 04.02.2022 № 02-15/352).

Апробація результатів дисертації. Окремі положення, висновки та рекомендації дисертаційного дослідження доповідалися на науково-практичних конференціях. Результати дослідження обговорювалися, а також оприлюднені на наукових і науково-практичних конференціях за міжнародною участю, а саме: *міжнародних:* «Вклад молодих вчених в розвиток публічного управління» (Молдова, Кишинев, 2021); *всеукраїнських:* «Державне управління в Україні: історія державотворення, виклики та перспективи» (Одеса, 2018); «Політика та управління розвитком регіону у вимірі децентралізації влади в Україні: матеріали міжрегіональної науково-практичної конференції» (Херсон, 2018); «Реформування публічного управління та адміністрування: теорія, практика, міжнародний досвід» (Одеса, 2018); «Теорія та практика публічного управління та адміністрування у XXI сторіччі» (Київ,2018); «New Insights in Public » (Odessa, 2018); «Державне управління в Україні: історія державотворення, виклики та перспективи» (Одеса, 2019); «Зарубіжний досвід регулювання взаємовідносин органів публічної влади в умовах децентралізації» (Одеса, 2019); « Теорія та практика публічного управління та адміністрування у XXI сторіччі» (Київ, 2019); «Проблеми делегування повноважень у механізмі децентралізації органів публічної влади в Україні: наукова Інтернет-конференця за міжнародною участю для аспірантів та докторантів» (Одеса, 2019).

Публікації. Основні положення та результати дисертації знайшли відображення в 17 наукових працях, зокрема: п’ять статей у наукових фахових виданнях України з державного управління, особистий внесок в спільних публікаціях, розділах колективних монографій; одна стаття в зарубіжному науковому періодичному виданні; десять тез доповідей у збірниках матеріалів науково-практичних конференцій.

Структура дисертації. Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, що містять дев’ять підрозділів, висновків, списку використаних джерел (155 найменувань на 19 сторінках), додатків. Загальний обсяг роботи складає 232 сторінки. Основний текст викладено на 185 сторінках.

РОЗДІЛ 1
ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ОПТИМІЗАЦІЇ ВЗАЄМОВІДНОСИН ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

1.1. Концепт «оптимізація» в політико-управлінському дискурсі

Реформування системи публічного управління та проведення адміністративної реформи в Україні передбачає докорінні зміни в організації практичного виконання завдань держави і суспільства, побудови сучасної та більш ефективної системи управління.

Адміністративна реформа передбачає створення такої системи публічного управління, що забезпечить становлення України як високорозвинутої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури та демократії, дозволить їй стати впливовим чинником у світі та Європі.

Розуміння необхідності проведення адміністративної реформи виникло вже на початку розвитку Української незалежної держави та формування інституту Президента України та його адміністрація. Так, у червні 1995 року Президія Верховної Ради доручила комісії з питань правової політики і судово-правової реформи підготувати проект Концепції адміністративної реформи. В липні 1997 року Указом Президента України «Про Державну комісію з проведення в Україні адміністративної реформи» створена комісія на чолі з Л.М.Кравчуком, а в жовтні цього ж року Указом Президента України затверджено Положення «Про Державну комісію з проведення в Україні адміністративної реформи». Далі Указом Президента України від 22 липня 1998 року «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні», встановлено покласти в основу здійснення реформування системи державного управління основні положення Концепції адміністративної реформи в Україні, розробленої

Державною комісією з проведення в Україні адміністративної реформи. «Положення про робочу групу з проведення реформи місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування і державної служби», затверджене Указом Президента України від 10 вересня 1998 року, визначає, що група створена для організації реалізації положень Концепції адміністративної реформи в Україні в частині проведення реформи місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та державної служби.

Кардинальним кроком щодо реформування системи державного управління та оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, усунення дублювання їх повноважень, забезпечення скорочення чисельності управлінського апарату та витрат на його утримання став Указ Президента України від 9 грудня 2010 року № 1085/2010 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [1]. Цим указом вперше упорядкована система центральних органів виконавчої влади за структурно-функціональним принципом.

Вся система центральних органів виконавчої влади визначає шість типів виконавчих органів та приведена до трирівневої схеми: Кабінет Міністрів України; міністерства; інші центральні органи виконавчої влади (державні служби, державні інспекції, державні агентства, незалежні регулятори та органи зі спеціальним статусом (Антимонопольний комітет України, Держкомтелерадіо, Фонд державного майна України). На міністерства покладаються функції з формування державної політики і з нормативно-правового регулювання; Державні служби – функції з надання державних послуг; Державні інспекції – контрольно-наглядові функції (у сферах, де відсутні державні послуги); Державні агентства – функції з управління майном і з надання бюджетних послуг населенню і юридичним особам; Національні комісії з регулювання – функції зі встановлення регульованих цін і тарифів на окремі види послуг і товарів.

Таким чином, між центральними органами виконавчої влади проведений чіткий функціональний розподіл, починаючи від формування державної політики в певній сфері та завершуючи наглядово-контролюючими функціями за реалізації визначеної політики. Структурно-функціональні принципи побудови системи державного управління передбачають і нові підходи до взаємодії центральних органів виконавчої влади. Зокрема мова йде про комплексний підхід у реалізації завдань держави: Кабінет Міністрів України через відповідних членів Кабінету Міністрів України спрямовують і координують діяльність Центральних органів виконавчої влади. Міністерства, які вповноважені визначати державну політику та пріоритетні напрямки розвитку певної сфери одночасно спрямовують і координують діяльність певних служб, інспекцій та агентств. Для прикладу: Міністерство екології та природних ресурсів України спрямовують та координують діяльність Державної служби геології та надр України, Державного агентства водних ресурсів України, Державного агентства екологічних інвестицій України, Державної екологічної інспекції України; або Міністр юстиції України, як член Кабінету Міністрів України і керівник міністерства, спрямовує і координує діяльність Державної архівної служби України, Державної виконавчої служби України, Державної пенітенціарної служби України, Державної реєстраційної служби України, Державної служби України з питань захисту персональних даних.

Подібний функціональний підхід застосовується до всіх центральних органів виконавчої влади, що передбачає новий якісний етап підвищення ефективності публічного управління та взаємодії органів влади. Другим етапом проведення оптимізації є вирішення питань щодо організації управління на регіональному рівні. Проблема стоїть не тільки в структурно-функціональній оптимізації місцевих органів влади, а й у формуванні ефективного механізму надання населенню повноцінних державних і громадських послуг, а також у зв’язку з іншими політичними, правовими та соціально-економічними перетвореннями.

Для досягнення мети оптимізації на місцевому рівні в ході її проведення має бути розв’язано ряд завдань:

• формування ефективної організації виконавчої влади;

• формування сучасної системи місцевого самоврядування;

• запровадження нової ідеології функціонування виконавчої влади та місцевого самоврядування як діяльності щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання державних та громадських послуг;

• організація на нових засадах державної служби та служби в органах місцевого самоврядування;

• створення сучасної системи підготовки та перепідготовки управлінських кадрів;

• запровадження раціонального адміністративно-територіального устрою.

Проведення оптимізації призводить до збалансованої системи державного управління на центральному та регіональному рівнях, функціональний принцип якої підвищить ефективність управлінських процесів та приблизить органи влади до людей, до вирішення нагальних суспільних проблем.

Безліч питань модернізації та оптимізації системи органів публічної влади вже були відображені в багатьох статтях українських вчених. В сучасних умовах суспільно-політичного та економічного життя важлива роль повинна належати саме запровадженню оптимізаційних механізмів у діяльності органів публічної влади. Одним із таких механізмів повинні слугувати модернізаційні методики стратегічної інтеграції між органами публічної влади щодо прийняття та виконання ними спільних державно-управлінських рішень. Проблематика в даному разі починається від констатації недосконалої структури органів публічної влади в країні, недостатньої законодавчої бази для їхньої взаємодії між собою, а також і структурами громадянського суспільства, тому дані проблеми і перешкоджають процесам модернізації та оптимізації в українській державі.

В останні роки в Україні сформувалися нові цінності і нова модель культури в державних органах. Завдання сучасного етапу розвитку системи державного управління обумовлені прискореною соціальною модернізацією українського суспільства, перед яким, стоїть завдання позбавитися від неправдивих соціальних орієнтирів.

Нині завершується формування української моделі місцевого самоврядування, що передбачає децентралізацію публічного управління, делегування функцій і повноважень центральних органів на регіональний рівень. Кожне міністерство і відомство повинно звільнятися від невластивих йому функцій, максимально передаючи їх від центру до регіонів і від держави в приватний сектор. Має бути чіткий механізм взаємодії органів місцевого самоврядування і центральних державних органів, що неможливо без чіткого визначення і розмежування їх завдань і функцій. Проте досі все ще не вирішені в повному обсязі навіть багато з тих завдань оптимізації функцій центральних державних органів, які були поставлені Урядом. Можемо відзначити, що функціональна структура публічного управління в Україні все ще потребує теоретичної розробки, вдосконалення інструментарію та впровадження нових методів – потрібний якісно новий підхід, нова методологія.

Виходячи з цього, ми визначили проблему дослідження оптимізації:

- реальне протиріччя, що вимагає свого вирішення: між назрілою необхідністю науково-обґрунтованої організації процесу діяльності, завдань і функцій публічного управління з метою їх оптимізації, починаючи з центральних державних органів (і їх структурних підрозділів) і закінчуючи органами місцевого самоврядування (і їх структурними підрозділами)
- недосконалістю оптимізації завдань і функцій державних органів, використовуваною в Україні нині, неможливістю її ефективного застосування в умовах якісного ускладнення системи публічного управління, обумовленою реформою місцевого самоврядування.

У дисертаційному дослідженні В. Малиновського «Оптимізація функцій органів виконавчої влади України: теоретико-методологічні засади» значне місце посіли питання визначення поняття «оптимізація» та особливості його застосування стосовно системи органів державної влади. Крім того, дослідник зазначає, що нерозробленість зазначеної наукової проблеми значною мірою стримує проведення функціональної та структурної реформ системи виконавчої влади, позбавляє політико-управлінську діяльність необхідної організуючої спрямованості та ефективності [2].

Вперше в сфері юриспруденції оптимізацію в рамках свого дисертаційного дослідження дослідив Ю. Л. Власенко [3], в контексті інструменту вдосконалення окремої сфери законодавства України, зокрема забезпечення екологічної безпеки України.

Також питання застосування оптимізації стосовно вдосконалення діяльності органів державної влади в України, було досліджено в працях Л.Є. Кисіль[4].

Автори монографії «Адміністративна реформа в Україні: сучасний стан, проблеми та перспективи» констатують, що однією з причин затримки реформи публічної адміністрації є недостатня опрацьованість окремих проблем, перманентний пошук оптимальної моделі організації системи державного управління [5].

Поняття оптимізації, оптимального управління використовується у багатьох галузях людської діяльності. Пошук оптимальної моделі діяльності здійснюється в управлінні фінансовими потоками, економічними та політичними рішеннями, у взаємодії політичного керівництва та публічного управління. Стає очевидним, що оптимізація виступає як метапроблема науки, виявляючи єдність природних і соціальних явищ, але оптимізація повинна здійснюватися передусім заради самої людини.

«Оптимальний (від лат. optimus – найкращий) – це найкращий з можливих варіантів чогось, найбільш відповідний цьому завданню, умовам» [6]. Однокорінні латинські поняття «optimus»: «optime» – відмінно, дуже

добре; «optatus», «optata», «optatum» – бажаний, люб'язний; «opto», «optavi», «optatum», «optare» – бажати, вибирати, прагнути. Синоніми оптимального в латинській мові: «perfectus», «perfecta», «perfectum» – досконалий, чудовий, закінчений; «summus», «summa», «summum» – вищий, найбільший, верхній, головний, останній; «melior», «melius» – кращий.

Оптимальні рішення були предметом пошуку відомого давньогрецького філософа і математика Піфагора (бл. 580–500 до н. е.) [7]. За Піфагором, оптимальне управління державою полягає у дотриманні гармонії відносин, упорядкуванні індивідуальних потреб до рівня суспільної рівності та гармонії. В основі гармонії є циклічність між непарними та парними числами. Непарні числа піфагорійці вважали за божественні, а парні – земні, диявольські і нещасливі. Піфагорійці ненавиділи двійку за те, що вона була початком диференціації, отже – протиставлення, дисгармонії і початком зла. Найгіршим злом піфагорійці вважали безвладдя та анархію. Оптимальна форма державного правління – влада найкращих і найосвіченіших аристократів, яких за визначенням не може бути багато. Демократія ж – це правління «нерозумних» і гірших. Під впливом вчення Піфагора і піфагорійців формувалися концепції державного управління Кратила, Сократа, Платона, Аристотеля та інших діячів давньогрецької політичної та правової думки. Саме великі мудреці Еллади започаткували класичну науку про досконале суспільне життя та оптимальне державне управління. Вони високо цінували не тільки політичні знання та політичне мистецтво, але і знаходили в цьому можливість найкращого рішення. Володіння мистецтвом оптимального рішення, за їх думкою, відрізняло справжнього державного діяча від усіх інших, які мають владу.

Суть оптимізації політичних рішень полягала у практичних навичках найкращої організації загальнодержавного життя та отриманні найкращого результату не тільки для частини суспільства, але й для всього народу. Основу оптимального державного управління в умовах циклічного розвитку вперше було викладено давньогрецьким філософом Платоном [8]. Платон

створив образ досконалого державного устрою, який частіше називають «ідеальною державою». Проте державне управління, за думкою Платона, може бути лише оптимальним, але не ідеальним. Держава може бути досконалою, справедливою і порочною [9]. Тобто оптимальна держава – це функціонально-збалансована система, де окремі її елементи не заважають функціонуванню інших елементів. Справедливість, за Платоном, – одна з чотирьох головних чеснот, на яких разом із мудрістю, мужністю та розсудливістю тримається досконала держава. Справедливість дозволяє оптимізувати і зберегти всі інші чесноти у нестійкому балансі гіршого і кращого рішення. Справедливість полягає у обговоренні й прийнятті до уваги особливостей стану осіб, і їх відносин у кожному конкретному випадку. Загалом, справедливість потребує того, що б кожен випадок вирішувався відповідно до його специфічних рис. На наш погляд, дотримуючись принципу справедливості – оптимізацію можливо проводити більш ефективно.

Порочне державне управління – наслідок захворювання оптимального державного устрою, яким є аристократичне правління. Найближчим до оптимального державного устрою Платон вважає державний устрій Спарти. Це влада тимократії. Перехід від оптимальної форми державного управління – монархії – до тимократії відбувається з порушенням життєво важливих циклів, що негативно відбивається на нащадках. Платон першим спробував від абстрактної циклічності в оптимізації державного управління перейти до процесу лінійних розрахунків досконалого числа.

Процес оптимізації соціальної діяльності безпосередньо пов'язаний з управлінням і, в силу цього, пронизує усі інші види діяльності, конкретизуючи і набуваючи неповторні риси. У існуючій літературі багато робіт присвячені оптимізації конкретних видів діяльності, природничим, технічним, економічним аспектам, але лише останнім часом процес оптимізації став розглядатися в якості самостійного об'єкту дослідження.

Проблема оптимізації та оптимальності надзвичайно багатоаспектна і в силу цього вимагає подальшого аналізу.

В оптимізаційній діяльності тісно переплітаються технічні проблеми з проблемами економічними і соціальними. Як і всяка діяльність оптимізація пов'язана з цілепокладанням, яке припускає облік як природно-наукових законів, так і соціальних. У цілепокладанні свідомість виступає не лише у своїй пізнавальній функції, але і в ціннісній. Щоб оптимізація була повною, необхідно саму оптимізаційну діяльність проводити найбільш оптимальним шляхом. Те, що доцільність тісно пов'язана з оптимальністю, ні у кого не викликає сумніву. Аналіз становлення поняття найкращого в старогрецькій науці підтверджує їх органічний зв'язок. Проблема оптимізації діяльності дуже багатогранна, вона включає масу загальнотеоретичних і прикладних аспектів. Аналіз процесу оптимізації діяльності як самостійного явища дозволяє встановити об'єктивні передумови можливості його існування. Типовими видами оптимізації є вибір найкращої із можливих у певному відношенні системи. Метою оптимізаційної діяльності є отримання оптимальної системи.

Процес побудови ефективної системи публічного управління повинен відбуватися з урахуванням особливостей і тенденцій сучасного розвитку нашого суспільства. З урахуванням процесів глобалізації та інформатизації, за яких оптимізація системи публічного управління є необхідною умовою її ефективності. Оптимізацією вважаємо – вибір оптимального із можливих в даних умовах варіанту виконання поставлених задач, цілеспрямований процес досягнення максимально можливого значення ефективності функціонування системи публічного управління. Оптимальне управління передбачає вибір і здійснення кращої програми дій для досягнення саме бажаного стану керованого об’єкта впливом на параметри управління. Тому коли йдеться про оптимізацію органів публічної влади, то передбачається не лише вибір відповідної моделі системи, а й набуття органами публічної влади

найвигідніших характеристик для успішного виконання завдань, що постали перед державою.

В рамках галузі публічного управління спорідненою із задачею оптимізації системи публічного управління є задача дослідження ще й ефективності публічного управління. Постановка задачі оптимізації, перетинається з постановкою задачі про ефективність та результативність державної політики, що розглядається в галузі аналіз державної політики. Ефективність – це здатність успішно досягти або забезпечити досягнення поставленої мети. Результативність – ступінь відповідальності досягнутих результатів поставленої мети.

Задача оптимізації системи публічного управління є мало дослідженою. Постановка цієї задачі в вітчизняній фаховій літературі майже не здійснюється, концепція оптимізації системи публічної влади та управління не розроблена. Кожна цілеспрямована організована система змушена час від часу знову розв’язувати проблему якості, що виникає, як умова досягнення все більш складних цілей.

У дослідженнях проблем оптимізації державного управління доцільно оперувати визначенням системи як цілісного утворення з новими інтегрованими якостями, що не властиві його компонентам окремо, а виникають завдяки їх взаємодії.

Однією з основних особливостей органів державної влади загалом і зокрема органів виконавчої влади є системність. Система органів виконавчої влади – це така сукупність, в якій усі складові, а саме окремі органи та їх структурні підрозділи є взаємопов’язаними та водночас складають самостійні підсистеми зі своїми особливостями структури, функцій, компетенцій. Беручи до уваги такі критерії як: обсяг компетенції та територіальний масштаб діяльності органів влади. Система та підсистеми органів виконавчої влади мають відповідно організаційні структури, які відображають взаємозв’язки між окремими ланками системи і підсистем. Оптимальність

організаційних структур цієї системи є одним із чинників підвищення ефективності органів влади.

Організаційна система публічної влади та публічного управління містить в собі набори композицій конкуруючий феноменів та механізмів: влади та управління, централізації та децентралізації, жорсткість бюрократичної структури та потреба в інноваціях та реалії управління державним бюджетом та державним майном.

Під оптимізацією системи публічного управління в умовах демократизації публічних відносин, вважаємо, варто розуміти – цілеспрямований процес досягнення максимально можливого значення ефективності функціонування системи публічного управління за мінімального значення якості функціонування такої системи в умовах перерозподілу політичної влади з обов'язковим урахуванням необхідності делегування владних повноважень іншим суб'єктам права, зокрема безпосередньо інститутам громадянського суспільства. Загальновизнаним є той факт, що без удосконалення територіальної організації держави, побудувати принципово нову систему публічної адміністрації в ній неможливо.

Якість влади та управління залежить від вміння узгоджувати дію цих феноменів та механізмів і спрямовувати їх на досягнення цілей. Ефективність в публічному управлінні поділяється на дві автономні гілки: економічна та соціальна. Критерієм ефективності публічного управління в демократичних владно-політичних моделях виступає здатність органів публічної влади в умовах обмежених ресурсів забезпечити задоволення потреб суспільства в цілому та окремих громадян зокрема.

Саме якість управлінських послуг та здатність вирішувати проблеми, що висуває соціальна модернізація, коло яких постійно розширюється визначають дієвість органів публічного управління.

Поняття оптимальності управління є спеціалізованим та містить долю суб'єктивності. Найчастіше використовується розуміння оптимального

управління в контексті забезпечення мінімуму споживання ресурсів, досягання максимальних характеристик об'єктів або в розумінні мінімуму часу для маневру переходу із одного стану в інший.

Оптимізація серед усіх можливих значень просторового розміщення цільових функцій обирає найбільш доцільну для управління як суб'єкта, так і об'єкта управління область.

Концепція оптимальності повинна орієнтувати систему публічної влади та управління на вибір нової якості рішень та балансу мотивів і інтересів.

В більшості випадків один критерій оптимальності в такому підході заперечує інший. Оптимальне управління в такому підході є дуже близьким до поняття результативне, ефективне управління. Воно не охоплює всі можливості залучення методів та засобів вдосконалення управління.

Оптимізація в широкому розумінні виникає тільки на рівні переходу від одноцільової задачі до багатоцільової задачі. Оптимізація відноситься до досягнення балансу та погодження (координування, оптимізування) різних множинних цільових функцій і критеріїв, на які накладені обмеження зовнішніми обставинами.

В науці публічного управління та юридичній науці давно ведеться дискусія стосовно найкращих методів та способів організації діяльності органів публічної влади. Одним із найкращих методів такої організації вважається саме оптимізація. За своєю сутністю вона зводиться до найвигідніших характеристик, найбільшої ефективності певного процесу. На сьогодні, з впевненістю можемо стверджувати, що оптимізація перейшла зі сфери точних наук в сферу гуманітарних і, зокрема юриспруденцію. Універсальність її перш за все в тому, що вона має широке коло використання – це можна стверджувати як, щодо системи законодавства України, так і щодо системи органів публічної влади.

Оптимізація діяльності органів публічної влади має бути спрямована на: 1) створення постійно діючої системи взаємної комунікацій; 2) підтримку громадських ініціатив інститутів місцевого самоврядування, які, здатні

активізувати громадян до розв'язання суспільних проблем і відкривають можливості щодо отримання інформації про хід реалізації державних програм; 3) створення і функціонування консультативних комітетів, громадських рад з метою отримання рекомендацій з конкретних питань, що розглядаються органами місцевого самоврядування [10].

Оптимізація має бути спрямована на реформування публічної адміністрації, а також розбудову самоврядних асоціацій, побудову публічної служби з урахуванням системи підготовки та перепідготовки, підвищення кваліфікації державних службовців, система органів публічної влади повинна бути як керований механізм із чітким розподілом повноважень та відповідальності, оптимізований за змістом і переліком державних функцій, кількістю державних службовців та орієнтований на задоволення потреб суспільства. Саме такий необхідний інструментарій повинен застосовуватися за призначенням і на довгострокову перспективу.

На жаль, досі поняття «оптимізація» не закріплене на законодавчому рівні, так відповідно до Указу Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 09.12.2010 року [1], вказано, що оптимізація системи центральних органів виконавчої влади проводиться з метою усунення дублювання повноважень системи центральних органів виконавчої влади, забезпечення скорочення кількості управлінського апарату й витрат на його утримання, підвищення ефективності державного управління. Разом з тим не дається чіткого визначення поняття оптимізація. Така ж ситуація прослідковується і в Постанові Кабінету Міністрів України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 10.09.2014 року [11]. Тому з огляду на напрацювання вчених, можна дійти висновку, що оптимізація – це процес, спрямований на вдосконалення чинної нормативно-правової бази, що забезпечує досягнення максимального результату за наявних реальних умов з метою розробки концепції стратегії розвитку законодавства у певній сфері.

Проблема запровадження оптимального, універсального механізму прийняття рішень розв’язується виходячи з того, що кожна державно-управлінська інституція функціонує в певній сфері та стикається з проблемами, характерними для діяльності в цій сфері. Тобто механізми, що дають змогу розв’язувати ці проблеми найбільш ефективно, є оптимальними для окремої організаційної структури органу публічної влади. Інакше кажучи, такі механізми використовуються в тих випадках, коли необхідно одержати конкретний результат і неможливо чекати, доки цей результат буде отримано іншим шляхом, коли існують тимчасові та ресурсні обмеження, коли проблемні ситуації повторюються або є швидкоплинними і вимагають негайних засобів їх локалізації [12].

Якщо проаналізувати світовий досвід у сфері публічного управління, то можна стверджувати те, що в розвинених країнах пріоритетами діяльності будь-яких органів публічної влади є перш за все, оптимальність побудови їхньої системи задля того, щоб уникнути дублювання ними функцій одне одного.

Оптимізація публічного управління в Україні є вкрай необхідною. Разом з тим, безперечно, оптимізація повинна бути виваженою, виправданою з позиції практики, враховуючи зауваження та пропозиції.

Формування ефективної національної системи публічного управління повинно будуватися з урахуванням світових тенденцій суспільного розвитку і принципово нової парадигми, на чолі якої знаходиться людина та якість її життя.

Нова якість системи публічного управління може бути отримана за умови безпосереднього процесу удосконалення, оскільки безпосередність і системність дозволять врахувати і вчасно реагувати на фактори ризику і виникнення суперечностей, взаємозв’язки та цілісність системи.

Оптимізація дасть змогу привести систему органів публічної влади до стану, який давав би можливість найбільш ефективно виконувати свої завдання, функції, надавати адміністративні послуги. І в першу чергу

необхідно вдосконалити нормативне врегулювання організації та порядку діяльності органів публічної влади.

Процеси оптимізації публічного управління мають здійснюватися прозоро і гласно, з роз'ясненням, в першу чергу, її мети і завдань. За таких умов вони можуть бути підтримані суспільством, а отже, не будуть виникати непорозуміння стосовно їх проведення.

Оптимізація спрямована на забезпечення організаційної стабільності функціонування системи публічного управління загалом. Відповідно до цього, саме завдяки оптимізаційній ролі відбувається певна циклічність у розвитку організаційної структури та прискорюється її функціональна модернізація. А це в свою чергу призводить до організаційно-функціональної стабільності системи публічного управління.

Отже, можна дійти висновку, що в більшості досліджень хоча і використовується термін «оптимізація», проте не розкривається специфіка його функціонування у власне публічно-управлінській площині. Така ситуація прослідковується і у чинному законодавстві України. Реформування публічного управління передбачає застосування найкращих та найдієвіших з огляду практики методів та способів діяльності органів публічної влади, як системи загалом, так і окремих її складових. Одним із таким методів, на нашу думку, є оптимізація системи органів публічної влади в Україні. Оптимізація – це все, що ми можемо досягнути в даний момент часу, але це не є ідеально. Реформа, яку ми спостерігаємо сьогодні в Україні є політично, соціально невиправдана, в процесі реформи можливо та потрібно робити дрібні оптимізації, жодна реформа не є досконалою, а отже потрібна оптимізація для досягнення кращого результату.

Таким чином, здійснений нами теоретико-методологічний аналіз концепту оптимізація у політико-управлінському дискурсі, дозволив розкрити сутність оптимізації у діяльності органів публічної влади як однієї із форм узгодженої взаємодії державно-управлінських структур, яка має на

меті забезпечити ефективність реалізації відповідних організаційних функцій.

На жаль, в науковій літературі відсутній єдиний підхід до того, чим же є оптимізація у власне державно-управлінській та юридичній площині його функціонування. На нашу думку, у контексті оптимізації системи органів публічної влади, її варто розглядати як метод підвищення ефективності функціонування системи органів публічної влади, що полягає у виборі найвигідніших характеристик, найбільшої ефективності функціонування всієї системи органів публічної влади в Україні.

Запропонована нами методологія розгляду даної проблематики дозволила детально проаналізувати внутрішньо-функціональну сутність оптимізації у діяльності органів публічної влади. Однак її запровадження в нових умовах суспільного розвитку, а також з урахуванням нових еволюційно-модернізаційних викликів, саме які і посилюють вимоги до функціональної спроможності державно-управлінських структур, потрібно запроваджувати такі механізми взаємодії органів публічної влади, які в загальному забезпечували б ефективність функціонування системи публічного управління.

1.2. «Взаємовідносини» та «взаємодія» органів державної влади та органів місцевого самоврядування в тезаурусі публічного управління та адміністрування

У вітчизняній науковій літературі досить часто трапляються такі вирази, як «взаємовідносини місцевих державних адміністрацій» та «взаємодія органів місцевого самоврядування», у контексті тотожних процесів. Але чим глибше зануритися у змістові характеристики слів «взаємовідносини» і «взаємодія», тим більш зрозумілим стає те, що між ними існують суттєві відмінності. Так, зміст поняття «взаємодія» полягає в тому, що воно спонукає до взаємної дії різних суб'єктів, а поняття «взаємовідносини» має більш широке значення, яке охоплює відносини, взаємодію, співвідношення.

Питаннями формування моделі взаємовідносин органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади присвятили дослідження науковці: В.І.Борденюк, І.Б.Коліушко, А.Р.Крусян, М.О.Пухтинський та ін.

Сучасні погляди на проблеми практичних підходів до вирішення питань взаємодії між органами місцевого самоврядування та органами державної виконавчої влади досліджувалися в наукових працях вітчизняних учених О.В.Батанова, Ю.П.Битяка, В.С.Куйбіди, Н.Р.Нижник, Ю.З.Торохтія.

Ми вважаємо, що сьогодні вкрай важливо дослідити сутність понять «взаємодія» та «взаємовідносини», з'ясувати їх співвідношення в системі державного управління, виявити сутнісні характеристики, важливі для вирішення питань у повсякденній роботі органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади.

Згідно з Конституцією України публічну владу на місцях представляють місцеві державні адміністрації, які є місцевими органами державної виконавчої влади, та органи місцевого самоврядування. Вони є різними за юридичною природою, функціями та повноваженнями. Конституція України гарантує місцеве самоврядування і тим самим не

допускає можливості підміни його функцій місцевими державними адміністраціями.

Взаємовідносини органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в Україні будуються на нормативно-правовій основі. Місцеві державні адміністрації на відповідній території забезпечують взаємодію з органами місцевого самоврядування (ст.119) [13].

Таким чином, Конституція України закріпила ініціативність органів державної виконавчої влади у взаємодії з органами місцевого самоврядування. Законодавством України встановлені межі делегування, а також інші форми взаємодії органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Так, згідно зі ст. 2 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» одним із основних завдань органів державної виконавчої влади є взаємодія з органами місцевого самоврядування. У ст. 35 зазначеного закону стосовно відносин органів державної виконавчої влади з органами місцевого самоврядування територіальних громад і їх посадовими особами зазначено, що органів державної виконавчої влади на відповідній території взаємодіють із сільськими, селищними і міськими радами, їх виконавчими органами та сільськими, селищними і міськими головами, сприяють у здійсненні ними власних повноважень місцевого самоврядування, зокрема у вирішенні питань економічного, соціального та культурного розвитку відповідних територій [25].

Отже, в законодавчому полі поняття «взаємодія» розуміється як складова відносин місцевих органів публічної влади. У науковій літературі містяться різні тлумачення змістового наповнення поняття «взаємодії», що вказує на його складність. Взаємодія як процес є основою функціонування різних систем і характеризується як у філософському, так і в управлінському аспекті. З погляду філософії поняття «взаємодія» вживається для фіксації впливу об’єктів один на одного, визначається їх спільною обумовленістю і породженням одним об’єктом іншого [27].

В «Енциклопедії з державного управління» наведено таке визначення: «взаємодія управлінська – це участь у спільній діяльності суб'єктів управління в процесі досягнення суспільно необхідних цілей» [28].

Розкриття змісту вказаних вище питань дає змогу виокремити основні ознаки поняття «взаємодія»:

• наявність спільної діяльності;

• погодженість;

• спрямованість взаємодіючих суб'єктів;

• зміст завдань, що виконуються суб'єктами взаємодії;

• становище, яке посідають суб'єкти взаємодії в ієрархії системи.

Взаємодія є основою та умовою встановлення найрізноманітніших зв'язків між об'єктами, включаючи причинно-наслідкові. Вона є основою будь-якої системи, що завжди передбачає зв'язок (у формі взаємодії) її елементів, компонентів. Відповідно системність як представленість взаємодії об'єктів у всіх її зв'язках та відносинах є також характеристикою взаємодії.

Досліджуючи діяльність місцевих органів публічної влади, фахівці зазначають, що взаємовідносини цих органів є важливою умовою розвитку територіальних громад, суспільства і держави. На нашу думку, поняття «співвідношення» в контексті аналізу проблем розмежування повноважень органів державного управління та органів місцевого самоврядування здебільшого має порівняльне значення. Щодо поняття «взаємовідносини», то воно має більш прикладне значення, відображає не тільки взаємні зв'язки між різними суб'єктами, а й розкриває їх незалежність та відособленість. У цьому аспекті поняття «взаємовідносини» найбільш точно відображає відносини між органами державного управління та органами місцевого самоврядування. Воно є ширшим за поняття «взаємодія», яке фіксує процеси впливу різних явищ одне на одного і є таким, що виступає фактором, який інтегрує різні частини у єдине ціле [29]. Тому поняття «взаємодія», яке, зокрема, використовується в ст. 119 Конституції України, є більш чітким для характеристики відносин у системі органів виконавчої влади.

При визначенні ознак взаємодії, виокремимо такі:

– обов’язкове встановлення зв’язку суб’єктами взаємодії;

– погодженість заходів метою, місцем, часом, методіми;

– спільність завдань та функцій, які виконують суб’єкти взаємодії;

– відповідне становище суб’єктів взаємодії в ієрархії влади (управління);

– наявність нормативної бази.

Наявність перших чотирьох ознак має бути обов’язково відображено в положеннях, законодавчих та нормативних актах. Тому насамперед необхідно говорити про правові форми встановлення зв’язків між відповідними суб’єктами взаємодії.

Взаємодія органів публічної влади може відбуватись у двох формах – організаційній та правовій. Організаційні форми взаємодії в теорії управління та в законодавстві представлені у вигляді проведення спільних заходів, засідань, координаційних рад тощо. Правові форми регулювання відносин взаємодії представлені у законодавстві здебільшого імперативними недоговірними формами. Меншою мірою здійснюється використання договірних форм регулювання, в основному договорами.

В основі правових форм регулювання взаємодії лежить договірна природа, оскільки вимагає від сторін об’єднаних загальних зусиль на вирішення того чи іншого завдання на отримання загальнонеобхідного результату шляхом спільного волевиявлення. Спільність волевиявлення та зацікавленість в отриманні загальнонеобхідного результату, яка є основою для досягнення завдань цих органів, якраз і зумовлює договірну природу спільної діяльності цих органів. Причому взаємодія може встановлюватись і врегульовуватись як у почергових погоджувальних діях, так і підписанням одного документа – договору. І в першому, і в другому випадках, як правило, таким відносинам передує прийняття розпорядження координуючого органу.

Якщо говорити про взаємодію, з точки зору, вирішення спільних завдань, то можна виокремити взаємодію зі спільним та самостійним

функцінуванням взаємодіючих служб. У першому випадку суб'єкти вирішують загальні завдання одночасно і спільно, що створює сприятливі умови для своєчасного коригування їх ідей, взаємного контролю та обміну інформацією. У другому – взаємодія щодо виконання спільного завдання може здійснюватися за рахунок самостійного функціонування, коли суб'єкти, як правило, спільно визначають шляхи вирішення завдань, але їх вирішення здійснюється кожним органом самостійно. У кожному з випадків можливо регулювання відносин договором, але в першому випадку сторони виконують умови цього договору, об'єднуючи дії, зусилля, отримують результати співпраці, а в другому – у договорі приділяється увага умовам, що відображають діяльність сторін на початковому етапі при визначенні конкретних заходів у спільній діяльності, і на кінцевому – при підбитті підсумків, коли оцінюється виконання умов договору та отримано результат.

Взаємодія є діяльністю, в якій беруть участь два і більше суб'єктів. Взаємодія має охоплювати ту кількість суб'єктів, які причетні до цієї сфери діяльності й мають забезпечувати роботу, стабільність цієї сфери. Кількість суб'єктів має взначатися в законодавчому порядку координаційним органом або самим органом, якщо йому надано такі повноваження, але в будь-якому випадку необхідно, щоб і інші суб'єкти також мали право (повноваження) самостійно взаємодіяти. Щодо залежності виконання умов від кількісного складу взаємодії, то простежується обернена залежність. Як і в інших видах управлінських відносин, цю залежність можна сформувати так: чим більше ланок управління, тим нижча ефективність самого управління. У взаємодії – чим більше учасників взаємодії, тим важче скоординувати діяльність, але кожна сфера вимагає участі своєї сукупності суб'єктів.

Розглядаючи форми взаємовідносин органів місцевого самоврядування і органів державної влади, можна виділити вихідні позиції, на яких вони базуються (активність сторін, спрямування відносин, взаємопов'язаність, вбудованість або відокремленість, децентралізація, деконцентрація тощо). У процесі взаємовідносин місцевих органів виконавчої влади та органів

місцевого самоврядування використовується комплекс організаційно-правових методів, до яких належать: прогнозування (соціально-економічного розвитку територій); планування (бюджетне, організаційне, функціональне тощо); координація діяльності (органів у цілому або їх структурних підрозділів, посадових осіб); погодження актів і рішень (досягнення консенсусу чи компромісу); вироблення спільних рішень (правового чи організаційного характеру); контроль за виконанням прийнятих рішень (у тому числі взаємний контроль); інформаційне забезпечення (попереднє, поточне, наступне); інструктування (за наявності знань чи досвіду); делегування повноважень; матеріально-фінансове забезпечення прийнятих рішень (передача майна чи фінансових коштів); робота з кадрами (підготовка, перепідготовка, стажування тощо).

Науковці виділяють такі сутнісні елементи поняття «взаємовідносини» в контексті розмежування повноважень органів державного управління та органів місцевого самоврядування: підпорядкування єдиному правопорядку; врахування статусних особливостей органів, що взаємодіють; методи (прийоми) та способи «взаємовідносин», що базуються на субординації, ієрархічному підпорядкуванні, реординації або координації, узгодженні із включенням правила субсидіарності; системність принципів «взаємовідносин», яка б забезпечила системний характер самих «взаємовідносин» на практиці. Іноді науковці виділяють такий самостійний вид взаємовідносин місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування, як реординація.

Організаційно-правовою формою реординаційної взаємодії є взаємне інформування. Реординаційні взаємозв’язки виражаються в конкретних діях органів, які розглядаються, що відображаються в управлінських актах (у широкому розумінні). Пріоритетне значення мають акти, які встановлюють, змінюють, скасовують правові норми або конкретні правовідносини. На відміну від спільних актів, що приймаються під час

координаційної взаємодії, суб'єктом прийняття документів при реординації є один орган (самоврядний або державний). Їх характерною особливістю є те, що вони ураховують не тільки власні, а й державні або місцеві інтереси, відображають погляди, ініціативні пропозиції депутатів, представників органів місцевого самоврядування і місцевих державних адміністрацій. З'ясуємо, чи грунтуються взаємовідносини між місцевими органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування на підпорядкуванні або на рівному партнерстві. З огляду на це взаємовідносини органів місцевого самоврядування та органів державного управління розглядаються як субординаційні та координаційні відносини.

Субординаційні відносини будуються на підставі прямого підпорядкування, з погляду взаємовідносин із органами державного управління. Субординація відбувається між органами, що перебувають у субординаційних структурних зв'язках, між якими існують управлінські відносини та функціонують за принципом «вертикалізації». Сутність субординаційних взаємовідносин місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування полягає в тому, що такі відносини здійснюються за допомогою підзвітності і підконтрольності, які виражаються у відповідних формах контролю.

Координаційні відносини в умовах становлення децентралізації можна назвати більш прийнятними, адже вони відображають взаємні управлінські впливи, що спрямовуються на узгодженість дій. До основних завдань координаційних взаємовідносин належать об'єднання управлінських зусиль для більш успішного вирішення спільних завдань. Указаний вид взаємовідносин відбувається в тих сферах громадського життя, що однаково важливі як для держави, так і для територіальних громад, тобто зачіпає загальні інтереси (державні і місцеві). До таких взаємовідносин відносять вирішення питань економічного, соціального і культурного розвитку територій, у сфері соціального захисту населення, охорони навколишнього середовища і раціонального використання природних ресурсів відповідних

територій, а також у галузі забезпечення законності, правопорядку, прав і свобод громадян тощо.

Як правило, взаємовідносини між місцевими органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування здійснюються на підставі форм: інституційних – створення спільних органів (координаційних, консультативних, дорадчих); правових – прийняття спільних актів, участь у розробці певних правових актів; організаційних – проведення спільних заходів (семінарів, конференцій, круглих столів, звітів перед громадами, перевірок тощо), участь посадових осіб органів державної виконавчої влади у засіданнях органів місцевого самоврядування чи депутатів і службовців в органах місцевого самоврядування, в роботі органів державної виконавчої влади; інформаційних – обмін інформацією з питань місцевого значення (листування, телефонні переговори, надсилання проектів рішень і копій прийнятих актів, застосування ЗМІ тощо); матеріально-фінансових – спільне фінансування проектів регіонального значення тощо.

Отже, взаємовідносини між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування можна розглядати як об’єктивні відносини, що виникають під час взаємних контактів місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, що відрізняються певними завданнями, порядком та способами здійснення взаємовідносин.

Досвід взаємодії місцевих державних адміністрацій з органами місцевого самоврядування в різних регіонах України узагальнив Ю.З.Торохтій. Але він не розмежовує значення слів «взаємовідносини» і «взаємодія» та вживає їх як тотожні поняття. Розглядаючи питання форм і методів взаємодії органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, він зазначає, що, «торкаючись проблем взаємовідносин між місцевими радами і відповідними державними адміністраціями, глава держави зазначив, як налагоджується взаємодія виконавчих органів влади і місцевих рад» [30]. А.Р.Крусян досліджувала модель взаємодії місцевих

органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у процесі здійснення управління на місцях. Науковець серед форм взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування виділяє такі, що мають організаційний характер та розподіляються за видами взаємодії: координаційні, субординаційні та реординаційні [31]. А в підсумку вона робить висновок, що в перспективі розвиток взаємовідносин місцевих органів влади та органів управління полягатиме в поступовому переході від наявної агентської моделі до взаємозалежності, а потім – до партнерства. Тож дослідження з питань взаємодії місцевих органів виконавчої влади і місцевого самоврядування приводить до кращого розуміння їх взаємовідносин. З цього приводу можна зазначити, що в дослідженні А.Р.Крусян поняття «взаємовідносини» включає взаємодію.

У загальних положеннях регламенту районної державної адміністрації вказується, що взаємовідносини районної державної адміністрації та інших органів державної влади і органів місцевого самоврядування здійснюються в установленому законами порядку з метою чіткого і злагодженого їх функціонування та забезпечення належного виконання покладених на районну державну адміністрацію завдань. Тож вживання слова «взаємовідносини» в цьому разі передбачає широке поняття, з цим можна погодитись. Як приклад можна навести вираз: «Апарат районної державної адміністрації відповідно до покладених на нього завдань за дорученням голови районної державної адміністрації проводить аналіз роботи органів місцевого самоврядування у межах повноважень і в порядку, визначених законодавством, надає методичну та іншу практичну допомогу з удосконалення організації їх роботи, готує пропозиції щодо поглиблення взаємодії районної державної адміністрації з органами місцевого самоврядування для спільного вирішення питань економічного, соціального та культурного розвитку відповідних територій».

У цьому разі розробник документа вказує на поглиблення взаємодії між органами для вирішення питань, але ж не зазначає детально, яких саме, тому,

на нашу думку, в цьому разі слушно було б все ж вжити слово взаємовідносини, що характеризує ширше поняття відносин органів публічної влади.

Тож у межах цих досліджень питання співвідношення понять «взаємовідносини» та «взаємодія» в системі публічного управління виглядає так. Аналіз нормативно-правової бази свідчить, що взаємодія між органами місцевого самоврядування та органів державної виконавчої влади ґрунтується на Конституції України, законах України «Про місцеві державні адміністрації», «Про місцеве самоврядування в Україні». В цих актах зазначено, що «місцеві державні адміністрації на відповідній території забезпечують: взаємодію з органами місцевого самоврядування» [13] і визначено одне з основних завдань місцевих державних адміністрацій, яке полягає у взаємодії останніх з органами місцевого самоврядування. Тож на підставі цього можна зробити висновок, що поняття «взаємодія» є більш конкретним для характеристики відносин у системі органів виконавчої влади і розуміється як складова відносин місцевих органів публічної влади.

1.3. Види взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування

Об’єктивна необхідність розмежування повноважень між органами державної влади і органами місцевого самоврядування зумовлена історично сформованими відносинами між даними органами та сферами їхньої компетенції, які при цьому є досить різноманітними. Водночас нагальна потреба в удосконаленні розмежування повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування в контексті здійснюваних адміністративно-територіальної реформи, децентралізації влади вимагає чіткого визначення й аналізу відповідних відносин і сфер, що набуває особливого значення з огляду на переважну суміжність сфер компетенції органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування.

Після дослідження типологізації управлінських відносин, які складаються в процесі взаємодії публічно-владних структур на місцевому рівні, можна зробити висновок проте, що в залежності від їх характеру можна відокремити декілька видів взаємодії, кожний з яких має відзначні властивості і особливості.

Як слушно зазначає М.В. Пундик, характеристика регіонального урядування як системи управління спрямована насамперед на встановлення видів взаємовідносин та відповідних зв’язків між органами публічної влади, представлених на регіональному рівні, адже елементи у будь-якій системі існують не самі по собі, а взаємопов’язані [14].

З цього приводу О.В. Батанов стверджує, що відносини, які виникають під час взаємних контактів місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування, відрізняються певними завданнями, порядком і способами здійснення взаємовідносин, а також об’ємом компетенції суб’єктів взаємовідносин [15].

Зазначене вище обґрунтовує доцільність виокремлення окремих специфічних видів відносин між органами виконавчої влади й органами

місцевого самоврядування, які в підсумку зумовлюють розмежування їх повноважень. Серед науковців немає єдності щодо критеріїв класифікації і, відповідно, видів даних відносин.

Зокрема, М.В. Пундик класифікує відносини між органами публічної влади на регіональному рівні таким чином: 1) за сферами діяльності: а) економічні (спільні рішення органами публічної влади у сфері економіки); б) фінансові (з приводу фінансів: утворення фінансових ресурсів, їх первинного розподілу та перерозподілу); в) соціальні (спільна діяльність з підвищення якісних характеристик соціальної сфери); г) ресурсні (спільна діяльність органів, що спрямована на зростання ефективності використання ресурсного потенціалу регіону); д) інфраструктурні (охоплюють питання створення, підтримки та модернізації інфраструктурних об'єктів регіону); е) силові (специфічна взаємодія «силових» органів, спрямована на забезпечення громадського порядку та безпеки на рівні регіону); 2) за кількістю органів публічної влади, що беруть участь у взаємодії: а) двосторонні (за участю двох органів публічної влади); б) багатосторонні (за участю трьох і більше органів публічної влади); 3) за ступенем участі суб'єктів: а) активні (в основу покладено принцип рівності учасників, коли наявна можливість ведення активного діалогу за схемою «питання-відповідь» без затримання у часі); б) пасивні (ініціатором дій виступає одна зі сторін, а інша залишається пасивним суб'єктом процесу, дозволяючи використовувати свої ресурси, не беручи при цьому безпосередньої участі); в) пасивно-активні; 4) за характером зв'язків: а) формальні; б) неформальні (не оформлені документально); 5) за регулярністю здійснення: регулярні та разові; 6) за термінами: короткострокові, середньострокові та довгострокові; 7) залежно від об'єкта: інформаційні (об'єкт – інформація); міжфункціональні (об'єкт – повноваження); програмні (об'єкт – програма); міжгалузеві (об'єкт – галузь публічного управління); документарні (об'єкт – документи); кадрові (об'єкт – кадри); 8) залежно від способу досягнення остаточного результату перебування органів публічної влади у відносинах:

субординаційні, координаційні та реординаційні відносини; 9) вертикальні та горизонтальні відносини [14].

Проте, незважаючи на досить повну і широку класифікацію, запропоновану автором, на наш погляд, субординаційні та вертикальні, координаційні і горизонтальні зв'язки здебільшого є тотожними за змістом і відображають характер і природу таких взаємовідносин. Сфери діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування не обмежуються лише вище зазначеними, і їх перелік є значно ширшим, про що детальніше йтиметься далі, де розглядатимуться безпосередньо сфери, які зумовлюють розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування.

У свою чергу, С. Г. Стеценко виокремлює такі види відносин між органами державної влади й органами місцевого самоврядування: 1) за характером взаємодії суб'єктів: а) вертикальні (одна зі сторін має владні повноваження стосовно іншої, яка їй підпорядкована); б) горизонтальні (виникають між не підпорядкованими один одному органами влади, наприклад, адміністративний договір між органом виконавчої влади та органом місцевого самоврядування; 2) за метою відносин: а) регулятивні (пов'язані з реалізацією позитивних завдань державної влади); б) правоохоронні (пов'язані з реалізацією засобів адміністративної відповідальності до правопорушників); 3) за предметом правового регулювання: а) матеріальні (виникають на основі матеріальних норм адміністративного права); б) процесуальні (виникають на основі процесуальних норм адміністративного права); 4) за характером дій зобов'язаного суб'єкта: а) активні (коли зобов'язаний суб'єкт повинен учинити якісь дії; б) пасивні (коли зобов'язаний суб'єкт повинен утриматися від учинення певних дій) [16].

У даному контексті А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський та інші правознавці стверджують, що відносини місцевих державних адміністрацій є складовою частиною державно-управлінських відносин, які виникають між

органами державної влади у горизонтальних та вертикальній проекціях. На думку авторів, вони поділяються: 1) за характером: а) на адміністративні (субординаційні); б) функціональні (координаційні); в) дисциплінарні; г) відносини ініціативи; 2) за формою і вираженням: правові й неправові; 3) за сферами виявлення: галузеві, територіальні, міжрегіональні, територіально-галузеві [17].

Як бачимо, більшість авторів виокремлюють вертикальні (субординаційні) та горизонтальні (координаційні) відносини між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Зупинимось на них детальніше.

Зокрема, О.В. Батанов підкреслює, що розгляд основних моделей взаємовідносин між місцевими органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування приводить до висновку, що єдиним основним змістом взаємовідносин є питання: чи засновані ці відносини на підпорядкуванні або на рівному партнерстві [15]. Саме у зв’язку з цим автор розглядає взаємовідносини органів виконавчої влади та місцевого самоврядування в рамках моделей «субординаційних відносин», «координаційних відносин» та «реординаційних відносин».

Так, субординаційні відносини будуються на основі прямого підпорядкування, здійснюються між органами, які перебувають у субординаційних структурних зв’язках, між якими існують управлінські відносини, котрі функціонують за принципом «вертикалізації» (відносини підзвітності і підконтрольності). Тобто в будь-якому разі сторони у відносинах субординації є нерівноправними та взаємодіють одна з одною за принципом «влада-підпорядкування», причому кожен вищий рівень управління в силу своєї компетенції та обсягу діяльності акумулює та виражає ширші, складніші суспільні потреби, інтереси, ніж нижчий, оскільки субординаційні зв’язки можуть передбачати виключну компетенцію вищого за організаційно-правовим рівнем органу щодо нижчого органу [18].

На нашу думку, наявність саме субординаційних (вертикальних) відносин чи не найбільше впливає на необхідність розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Натомість координаційні відносини, як правило, пріоритетні в тих сферах громадського життя, які рівною мірою важливі для держави в цілому і для територіальних громад зокрема, тобто стосуються загальних інтересів (державних і місцевих).

Тобто координаційними є взаємовідносини у вирішенні питань економічного, соціального і культурного розвитку територій, у галузі соціального захисту населення, охорони навколишнього середовища і раціонального використання природних ресурсів відповідних територій, у сфері забезпечення законності, правопорядку, прав і свобод громадян. Крім того, між досліджуваними органами влади виникає і третій тип характерних відносин – реординаційні відносини між місцевими органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування, що полягають у взаємному інформуванні, виражаються в конкретних діях і у відповідних управлінських актах [17].

Реординаційні відносини доповнюють і зміцнюють субординаційні та координаційні відносини і є, так би мовити, відносинами зворотного впливу, що відображають право або обов’язок відреагувати в певному порядку та в певні терміни на пропозиції, рекомендації, клопотання, вимоги іншої сторони, що особливо актуально у сфері делегованих повноважень. У даному контексті Ж. Завальна узагальнює, що загалом відносини державного управління (у т. ч. відносини органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, що зумовлюють розмежування повноважень між ними) є предметом адміністративно-правового регулювання (здійснення діяльності органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування в адміністративному порядку щодо забезпечення: реалізації прав громадян та юридичних осіб; виконання громадянами та юридичними особами покладених на них законом обов’язків; захисту прав громадян та юридичних

осіб), натомість предметом договірного регулювання можуть бути не всі види управлінських відносин, а тільки їх частина – координаційні та реординаційні види відносин. На думку автора, саме в цих двох видах відносин ініціатива будь-якої зі сторін спрямована на погодження волевиявлення за відсутності юридичної відповідальності за неприйняття пропозиції щодо встановлення таких відносин, і в даних видах відносин наявні й основна ознака можливості використання договірного регулювання, і факультативна [19].

Окрім розглянутих вище, мають місце матеріальні, фінансові, бюджетні і, що особливо важливо у розподілі повноважень досліджуваних органів, міжбюджетні відносини. Як стверджує Л.В. Фещенко, міжбюджетні відносини передбачають: 1) законодавче розмежування повноважень держави та місцевого самоврядування щодо надання соціальних послуг; 2) установлення сфери їхніх спільних повноважень; 3) визначення видатків державного та місцевих бюджетів, якими фінансуються суспільні послуги; 4) розподіл доходів між державним та місцевими бюджетами; 5) установлення переліку делегованих повноважень органів державної влади органам місцевого самоврядування; визначення політики держави у сфері фінансового вирівнювання [20].

У ст. 81 Бюджетного кодексу України визначено, що міжбюджетні відносини – це відносини між державою, Автономною Республікою Крим та територіальними громадами щодо забезпечення відповідних бюджетів фінансовими ресурсами, необхідними для виконання функцій, передбачених Конституцією України та законами України. Відповідно метою регулювання міжбюджетних відносин є забезпечення відповідності повноважень на здійснення видатків, закріплених законодавчими актами за бюджетами, та фінансових ресурсів, які мають забезпечувати виконання цих повноважень [21].

Цікаво зазначити, що відповідно до ст. 82 Кодексу розмежовуються види видатків бюджетів і, на наш погляд, відповідні сфери, які так чи інакше

зумовлюють розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, зокрема такі: 1) видатки на забезпечення конституційного ладу, державної цілісності та суверенітету, незалежного судочинства, а також інші, передбачені цим Кодексом видатки, які не можуть бути передані на виконання Автономній Республіці Крим та місцевому самоврядуванню; 2) видатки, які визначаються функціями держави і можуть бути передані на виконання місцевому самоврядуванню з метою забезпечення найбільш ефективного їх виконання на основі принципу субсидіарності; 3) видатки на реалізацію прав та обов'язків місцевого самоврядування, які мають місцевий характер і визначені законами України [21].

Розмежування видатків між місцевими бюджетами здійснюється на основі принципу субсидіарності з урахуванням критеріїв повноти надання гарантованих послуг та наближення їх до безпосереднього споживача.

Із зазначеного вище випливають і відповідні сфери (межі компетенції), що зумовлюють розподіл повноважень між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування. К. Живодьор у цьому контексті наголошує, що розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування слід здійснювати у спосіб визначення переліку сфер суспільного життя, які доцільно віднести до компетенції місцевого самоврядування, залишивши вирішення інших питань за місцевими держадміністраціями, і, крім виключних повноважень кожної зі сторін, необхідно обов'язково виокремити й сфери спільної дії [22], із чим варто погодитися.

В. Соколов і Д. Хижняк зазначають, що повноваження місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування базуються на принципах галузевої компетенції, яку поділяють на три види: 1) виняткову компетенцію місцевих державних адміністрацій (наприклад, державний контроль); 2) суміжну компетенцію, коли місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування наділяються повноваженнями в одній

галузі суспільного життя, але мають різні предмети відання (більшість повноважень обох гілок місцевої влади, які потребують розмежування як на законодавчому рівні, так і в процесі правореалізації); 3) виняткову компетенцію органів місцевого самоврядування (рад, частково їх виконавчих органів, наприклад, управління комунальною власністю) [23].

В.І. Борденюк до сфер (галузей), де найтісніше переплітаються повноваження органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, відносить такі сфери: 1) економічного і соціально-культурного розвитку відповідних територій (освіта, культура, охорона здоров'я, соціальний захист та зайнятість населення тощо); 2) охорони навколишнього природного середовища та регулювання земельних відносин; 3) забезпечення громадської безпеки та охорони громадського порядку тощо [24].

Більш повний перелік сфер, які зумовлюють розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, міститься в ст. 13–14 та главі 2 «Основні галузеві повноваження місцевих державних адміністрацій» Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 09.04.1999 № 586-XIV [25], а також у главах 1–4 розділу 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в України» від 21.05.1997 № 280/97-ВР [26], серед яких слід виокремити такі сфери: 1) соціальноекономічний розвиток відповідних територій; 2) бюджет, фінанси та ціни, планування та облік; 3) управління майном, приватизація, сприяння розвитку підприємництва та здійснення державної регуляторної політики; 4) містобудування, житлово-комунальне господарство, побутове, торговельне обслуговування, транспорт і зв'язок; 5) використання та охорона земель, природних ресурсів і охорона довкілля; 6) промисловість, сільське господарство, будівництво, транспорт і зв'язок; 7) наука, освіта, охорона здоров'я, культура, фізкультура і спорт, материнство і дитинство, сім'я та молодь; 8) соціальне забезпечення та соціальний захист населення; 9) зайнятість населення, праця та заробітна плата; 10) забезпечення

законності, правопорядку, прав, свобод і законних інтересів громадян; 11) міжнародні та зовнішньоекономічні відносини; 12) оборонна робота та мобілізаційна підготовка; 13) вирішення питань адміністративно-територіального устрою. Щодо окремих сфер господарського та соціально-культурного розвитку відповідних територій, як зазначає В.І. Борденюк, за змістом вище наведених законів іноді важко визначити, які саме питання належать до повноважень органів місцевого самоврядування, а які – до відання місцевих органів виконавчої влади, що особливо помітно у так званих галузевих законах, де повноваження органів місцевого самоврядування досить часто визначаються в єдиному контексті з місцевими органами виконавчої влади в одній статті. Тому, на думку автора, повноваження органів місцевого самоврядування, по суті, поглинаються повноваженнями органів виконавчої влади, через що останні виявляються більш повноважними, аніж органи місцевого самоврядування.

Тобто зміст повноважень органів місцевого самоврядування свідчить про те, що вони беруть участь у реалізації практично одних і тих самих об'єктних функцій держави (політичної, економічної, соціальної тощо), що й місцеві органи виконавчої влади, про віднесеність органів місцевого самоврядування до механізму здійснення функцій держави свідчить і перелік послуг, які вони зобов'язані надавати громадянам у різноманітних сферах управлінської діяльності [24].

В роботі наводиться науково-теоретичний аналіз координаційної, субординаційноі і реординаційної взаємодії. Обґрунтовується те, що основним завданням координаційної взаємодії є кооперація управлінських зусиль для більш успішного вирішення спільних завдань. Цей вид взаємодії повинен здійснюватися в тих сферах громадського життя, які в рівній мірі важливі для держави в цілому і для територіальних громад зокрема, тобто торкаються загальних інтересів (державних і місцевих). Це – взаємовідносини у вирішенні питань економічного, соціального і культурного розвитку територій, в галузі соціального захисту населення,

охорони навколишнього середовища і раціонального використання природних ресурсів відповідних територій, а також в галузі забезпечення законності, правопорядку, прав і свобод громадян.

Основним завданням координаційної взаємодії є узгодження дій для успішного вирішення сумісних завдань. В системі координаційної взаємодії двох центрів публічної влади на місцевому рівні виявляється необхідність третього елементу – суб'єкту, який координує їх дії. Виходячи з цього є необхідність утворення координаційної структури з питань взаємовідносин (взаємодії) місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування. Її основним завданням повинна бути кооперація управлінських зусиль органів публічної влади одного рівня. Самостійним видом взаємодії місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування є субординація. Вона характеризується тим, що здійснюється між органами, які знаходяться в субординаційних структурних зв'язках, між якими існують управлінські відносини, котрі функціонують на принципі «вертикалізації», який розкривається в роботі. Субординаційна взаємодія в делегованій сфері компетенції можлива двох типів – субординаційна взаємодія місцевих державних адміністрацій і сільських, селищних, міських рад (їх виконавчих органів) та субординаційна взаємодія місцевих державних адміністрацій і районних, обласних рад.

Теоретичний аналіз чинного законодавства дозволяє виділити три типи реординаційної взаємодії – реординацію як «зворотне упорядкування», кореляційну реординацію і ініціативну реординацію. Можна зробити висновок про те, що координаційні, субординаційні і реординаційні структурні зв'язки в системі управління на місцях взаємозв'язані і взаємообумовлені, їх поділення і відокремлення можливо тільки теоретично. Це обумовлює і взаємозалежність всіх видів взаємодії місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування при реалізації ними публічно-владних повноважень. Види взаємодії визначають організаційно-правові форми. Застосовуючи філософські положення про

форму і зміст, їх співвідношення, діалектичну єдність, формулюється зміст взаємодії, що розглядається, яку складають компетенція взаємодіючих органів, цілі, завдання, конституційні принципи і характер взаємодії.

Організаційно-правова форма, яка притаманна всім видам взаємодії – взаємне інформування, види і способи взаємного інформаційного обміну. Як організаційно-правові форми координаційної взаємодії розглядаються: утворення спеціальних органів на паритетних началах для реалізації спільних програм, здійснення конкретних дій в певних сферах, життєдіяльності території і т.ін.; проведення координаційних нарад за участю керівників і посадових осіб місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування; проведення спільних дій з комплексних питань; планування спільних дій з розподілом обов'язків між учасниками їх реалізації; проведення науково-практичних семінарів, конференцій з питань удосконалення координаційної взаємодії; прийняття спільних розпоряджень головою відповідної місцевої державної адміністрації і головою обласної (районної) ради; складання аналітичних оглядів результатів спільної діяльності органів місцевого управління (самоврядування) з метою виявлення позитивного досвіду і його впровадження.

Практика координаційної взаємодії повинна збагачуватися шляхом розроблення нових форм, спрямованих на підвищення ефективності координації спільної діяльності місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування. Зміст субординаційної взаємодії складають відносини підзвітності і підконтрольності, які виражаються у відповідних формах контролю.

Аналіз системи законодавчо закріплених організаційно-правових форм здійснення контрольної діяльності органами місцевого управління (самоврядування) у сфері делегованих повноважень привів до висновків і пропозицій про необхідність удосконалення існуючих форм і введення нових. Найбільш важливою організаційно-правовою формою реординаційної взаємодії є взаємне інформування. Крім цієї форми, реординаційні

взаємозв’язки виражаються в конкретних діях органів, які розглядаються, котрі відбиваються в управлінський актах (у широкому смислі). Пріоритетне значення мають акти, які встановлюють, змінюють, відміняють правові норми або конкретні правовідносини. На відміну від спільних актів, що приймаються під час координаційної взаємодії, суб’єктом прийняття документів при реординації є один орган (самоврядний або державний). Їх характерною особливістю є те, що вони ураховують не тільки власні, але і «чужі» (державні або місцеві) інтереси, відображають погляди, ініціативні пропозиції депутатів, представників органів місцевого самоврядування і місцевих державних адміністрацій.

Висновки до розділу 1.

Отже, оптимізація спрямована на забезпечення організаційної стабільності функціонування системи публічного управління загалом. Відповідно до цього, саме завдяки оптимізаційній ролі відбувається певна циклічність у розвитку організаційної структури та прискорюється її функціональна модернізація. А це в свою чергу призводить до організаційно-функціональної стабільності системи публічного управління.

Можна дійти висновку, що в більшості досліджень хоча і використовується термін «оптимізація», проте не розкривається специфіка його функціонування у власне публічно-управлінській площині. Така ситуація прослідковується і у чинному законодавстві України. Реформування публічного управління передбачає застосування найкращих та найдієвіших з огляду практики методів та способів діяльності органів публічної влади, як системи загалом, так і окремих її складових. Одним із таким методів, на нашу думку, є оптимізація системи органів публічної влади в Україні. Оптимізація – це процес, спрямований на вдосконалення чинної нормативно-правової бази, що забезпечує досягнення максимального результату за наявних реальних умов, з метою розробки концепції стратегії розвитку законодавства в певній сфері.

Таким чином, здійснений нами теоретико-методологічний аналіз концепту оптимізація у політико-управлінському дискурсі, дозволив розкрити сутність оптимізації органів публічної влади як однієї із форм узгодженої взаємодії державно-управлінських структур, яка має на меті забезпечити ефективність реалізації відповідних організаційних функцій.

На основі аналізу різних поглядів щодо тлумачення поняття «взаємодія» можна констатувати, що його вживання в практичній діяльності, у тому числі і в діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, сприяє ефективному функціонуванню різних систем. Під цим кутом зору «взаємодія» виражає процес, вплив органів публічної влади

один на одного, їх взаємозв’язок, взаємозумовленість. Вона має об’єктивний і універсальний характер та відображається як взаємний зв’язок структурних рівнів.

З’ясовано, що в повсякденній діяльності органів місцевого самоврядування та органів державної влади слова «взаємодія» та «взаємовідносини» вживаються як тотожні поняття. Зазначені поняття не розрізняють ні розробники при підготовці документів, ні виконавці під час їх виконання, тому вони можуть траплятися в одному документі.

На нашу думку, поняття «взаємовідносини» має більш широке вживання у сфері державного управління і уособлює взаємні зв’язки між різними суб’єктами та розкриває їх незалежність. Практичне використання цих слів ніяк не впливає на робочі процеси ні органів місцевого самоврядуання, ні органів державної виконавчої влади. Однак слід зазначити, що органи влади повинні чітко розуміти їх зміст. Адже з’ясовано, що для характеристики відносин у системі органів влади вживання слова «взаємодія» є більш точним, ніж слова «взаємовідносини», у той час як останнє включає перше. У повсякденній діяльності органів влади все ж краще вживати слово «взаємодія», яке відображає дієвість процесів, що відбуваються між ними. А це, у свою чергу, сприятиме вирішенню конкретних питань, пов’язаних із діяльністю цих органів.

Отже, в результаті узагальнення та аналізу, викладеного вище, доходимо висновку, що розмежування повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування відбувається в таких основних сферах їх повсякденної діяльності: 1) виключна сфера державних органів виконавчої влади, повноваження щодо якої не можуть бути переданими органам місцевого самоврядування (сфери забезпечення конституційного ладу, державної цілісності та суверенітету, національної безпеки тощо); 2) суміжні сфери діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, повноваження щодо яких можуть передаватися державою органами місцевого самоврядування, базуючись на доцільності делегування,

принципі субсидіарності, показниках бюджетної самостійності та фінансової спроможності (сфери соціально-економічного розвитку відповідних територій; бюджету, фінансів та цін, їх планування та обліку; науки, освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту, материнства і дитинства, сім'ї та молоді; соціального забезпечення та соціального захисту населення; забезпечення законності, правопорядку, прав, свобод і законних інтересів громадян та інші); 3) сфера власних повноважень органів місцевого самоврядування (сфери управління комунальною власністю; житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку; містобудування, мобілізаційної роботи тощо).

Крім того, розмежування повноважень між органами державної влади й органами місцевого самоврядування об'єктивно зумовлене такими видами відносин, які мають місце між даними органами влади: 1) за характером відносин: вертикальні (субординаційні, відносини підпорядкування та контролю); горизонтальні (координаційні, договірні); реординаціні (відносини «зворотного зв'язку»); 2) відповідно до цілі виникнення та існування відносин: управлінські, регулятивні, охоронні, організаційні тощо; 3) за сферою впливу: адміністративно-правові, соціально-економічні, фінансові, бюджетні, міжбюджетні, інфраструктурні, ресурсні тощо; 4) відповідно до форми відносин: правові (офіційні, формальні), неправові (неофіційні, неформальні); 5) виходячи з предмета адміністративно-правового регулювання: матеріальні, процесуальні; 6) за кількістю учасників відносин: двосторонні, багатосторонні; 7) відповідно до характеру взаємодії учасників відносин: активні, пасивні; 8) за суб'єктами – учасниками відносин: між місцевими державними адміністраціями та відповідними обласними, районними радами, сільськими, селищними і міськими радами, їх виконавчими органами та сільськими, селищними і міськими головами тощо.

На сьогодні в основі побудови та здійснення місцевого самоврядування в Україні лежить «теорія муніципального дуалізму». Це знаходить своє підтвердження і в результаті аналізу нормативно-правового регулювання цих питань. У зв'язку з цим, основоположним принципом діяльності як органів державної влади, так і органів місцевого самоврядування є обов’язок діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Принципи взаємовідносин між органами державної влади та органами місцевого самоврядування в Україні можна поділити на загальні, що стосуються системи органів публічної влади в цілому, і спеціальні, дія яких поширюється лише на відносини між зазначеними суб’єктами. У свою чергу, основною засадою взаємодії місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування є принцип поєднання державних та місцевих інтересів.

РОЗДІЛ 2. ОРГАНІЗАЦІЙНО - ПРАВОВІ ЗАСАДИ ВЗАЄМОВІДНОСИН ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ ТА ЄВРОПЕЙСЬКИЙ КРАЇНАХ

2.1. Організаційно-правове регулювання взаємовідносин органів державної влади та органів місцевого самоврядування в процесі децентралізації

Місцеве самоврядування найтісніше пов'язане з органами державної влади, тому організаційно-правове регулювання їх взаємовідносин має важливе значення для розвитку як окремих адміністративно-територіальних одиниць, так і країни в цілому. Конституція України встановлює обов'язок держави брати участь у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування, фінансово підтримувати місцеве самоврядування.

На теренах України взаємовідносини місцевих органів публічної влади є характерним явищем. Водночас дослідження проблем організаційно-правового регулювання взаємовідносин місцевих органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в Україні доцільно здійснювати із започаткуванням законодавчого регулювання їх статусу.

Розвиток місцевого самоврядування розпочався з прийняття Закону УРСР від 7 грудня 1990 р. «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» № 533-XII [69], адже саме цей Закон закріпив поняття місцевого самоврядування, його основні принципи. Місцеве самоврядування в Україні визначалося як територіальна організація громадян для самостійного вирішення безпосередньо або через державні і громадські органи, які ними обираються, усіх питать місцевого значення, виходячи з інтересів населення, на основі законів України та власної фінансово-економічної бази.

Територіальну основу місцевого самоврядування становили сільська рада, селище, район, місто, район у місті, область. У статті 2 названого Закону при закріпленні системи місцевого самоврядування було визначено, що обласні, районні, міські, районні у містах, селищні та сільські ради народних депутатів є державними органами місцевого самоврядування, що, звісно, суперечило принципу самостійності і незалежності Рад. На основі поєднання самоврядних і державних функцій, виходячи зі статусу органів місцевого самоврядування, який було закріплено в цьому Законі, можна стверджувати про зародження подільшої взаємодії публічної влади на місцях.

Прийняття цього Закону було важливим з огляду на спробу відродження місцевого самоврядування в Україні, його інституціоналізацію в правовій системі. Але хаос, породжений самоврядністю місцевих Рад, спонукав органи законодавчої та виконавчої влади вжити захожів, тому в березні 1992 р. з'явилася нова редакція Закону про місцеві ради, місцеве і регіональне самоврядування, яким ради були обмежені здійсненням функцій місцевого самоврядування, а державні функції було передано представникам Президента України в областях і районах [70].

З прийняттям Конституції України 1996 р. [13] і низки законів, що розвивають її положення, місцеве самоврядування набуло конституційного статусу, стало однією із засад конституційного ладу України. Водночас більш зваженими й чіткими стали його взаємовідносини з місцевими державними адміністраціями, зміст і форма яких є предметом подальшого розгляду.

Згідно зі ст. 119 конституції України місцеві державні адміністрації на відповідній території забезпечують зокрема взаємодію з органами місцевого самоврядування; реалізацію інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень. Таким чином, Конституція України закріпила ініціативність місцевих державних адміністрацій у забезпеченні взаємодії з органами місцевого самоврядування. Щодо органів місцевого самоврядування, то їм можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади. Держава фінансує здійснення цих повноважень у

повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків, передає органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності. Органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади (ч. 3, 4 ст. 143 Конституції України).

Незважаючи на конституційне оформлення засад взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, відповідне їх закріплення в законах України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 р. [25] та «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. [26], усе ж таки назріла необхідність, з одного боку, поглиблення взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, а з іншого боку – чіткого розмежування їх компетенції, що своєю чергою робить безальтернативною необхідність проведення в Україні адміністративної реформи.

Указом Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» від 22 липня 1998 р. [71] чітко зазначалося, що нова система державного управління в Україні має бути створена шляхом проведення адміністративної реформи, оскільки наявна в Україні система державного управління залишається в цілому неефективною: вона еклектично поєднує як інститути, що дісталися у спадок від радянської доби, так і нові, що сформувалися в період незалежності України. Ця система є внутрішньо суперечливою, незавершеною, громіздкою і відірваною від людей, унаслідок чого нинішнє державне управління стало гальмом у проведенні соціально-економічних і політичних реформ.

Тому зміст адміністративної реформи полягає, з одного боку, у комплексній перебудові чинної в Україні системи державного управління всіма сферами суспільного життя. З іншого – у розбудові деяких інститутів державного правління, яких Україна ще не створила як суверенна держава.

Важливе значення для розвитку адміністративної реформи на регіональному і місцевому рівнях упродовж перехідного періоду мали такі акти законодавства, як Концепція адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу, схвалена Указом Президента України від 5 березня 2004 р. [72]; Концепція розвитку законодавства про державну службу, схвалена Указом Президента України від 5 січня 2005 р., та її нова редакція, схвалена Указом Президента України від 20 лютого 2006 р. [73]; Концепція державної регіональної політики, схвалена на засіданні Уряду 2 липня 2008 р. [74].

Нового поштовху законодавчому регулюванню взаємовідносин місцевим органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування надало формування громадянського суспільства в Україні після революції гідності 2013-2014 р. Так, розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. було схвалено Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [75].

Децентралізація влади на даний час є одним з пріоритетних напрямів державної політики, з успішною реалізацією якої безпосередньо пов’язується загальне соціально-економічне зростання України. Ключовими завданнями реформи є створення спроможних територіальних громад, які стануть основною та первинною територіальною одиницею, передача на їх рівень більшості повноважень і ресурсів, чітке розмежування компетенцій між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

Децентралізація зачіпає майже всі найважливіші галузі і передбачає, зокрема, здійснення реформ в бюджетній та фінансових системах, адміністративно-територіальному устрої, економічній та господарських сферах, освіті та охороні здоров’я.

Першим засадничим документом, який започаткував цей процес, стала затверджена Кабінетом Міністрів України в квітні 2014 року Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [75]. Визначаючи обґрунтовану територіальну основу для

діяльності органів місцевого самоврядування і органів виконавчої влади з метою забезпечення доступності та належної якості публічних послуг, що надаються такими органами, Кабінет Міністрів України не відмовився від місцевих державних адміністрацій ані на районному, ані на обласному рівні. Поряд з ними функціонують територіальні органи центральних органів виконавчої влади. Усе це свідчить про системну централізацію влади, але вже з певними елементами децентралізації, ураховуючи активний посил на розвиток місцевого самоврядування, оскільки зокрема заплановано створення виконавчих органів районних та обласних рад тощо.

Концепція визначила шляхи, механізми та строки формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади з метою створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів народовладдя, задоволення потреб громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад.

У сучасних умовах така концепція розбудови місцевої публічної влади в Україні є логічною, оскільки завдяки представництву органів державної влади на місцях держава намагається протистояти тенденціям, пов’язаним з порушенням територіальної цілісності України як держави. Місцеві державні адміністрації є своєрідними «агентами» держави на місцевому рівні [76].

При цьому для України є позитивним досвід зарубіжних країн, які ефективно поєднують децентралізацію влади із присутністю на місцях представників публічної влади. Для прикладу: у країнах континентальної правової системи, як правило, на місцях призначаються представники уряду (префекти, супрефекти, бургомістри), завдання яких полягає у виконанні державних функцій і нагляді за законністю в діяльності органів місцевої влади. Як зазначається в Аналітичній доповіді Національного інституту стратегічних досліджень «Взаємодія органів державної влади та місцевого самоврядування у межах нової системи територіальної організації влади в

Україні» [77], континентально-європейська модель передбачає співіснування місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування на регіональному та подекуди субрегіональному рівнях, причому державні адміністрації можуть здійснювати прямий чи непрямий вплив на діяльність органів місцевої публічної влади.

Правильність концептуальних засад поєднання в Україні децентралізації та присутності на місцевому рівні місцевих державних адміністрацій як органів виконавчої влади на місцях підтверджується також досвідом Японії. П. Ворона, досліджуючи особливості організаційної побудови місцевої влади в Японії та місце в цій системі органів місцевого самоврядування, дійшов висновку, що головний шлях для молодих демократій – досягнення успіху адміністративної реформи – має полягати в підвищенні управлінських спроможностей місцевих органів влади під контролем центрального уряду. Лише тоді можна передавати їм повноваження та засоби їх реалізації, але тільки в разі, якщо такої реформи захочуть громадяни [78].

Ураховуючи зазначене вище, необхідно наголосити на важливі й ролі місцевих державних адміністрацій в Україні у розбудові системи місцевої влади, зокрема органів місцевого самоврядування. Очевидно не випадково ст. 119 Конституції України передбачає необхідність забезпечення місцевими державними адміністраціями взаємодії з органами місцевого самоврядування. Але поряд із цим серед основних конституційних повноважень передбачено, що місцеві державні адміністрації забезпечують законність і правопорядок; додержання прав і свобод громадян. Успішна демократизація влади в Україні можлива лише за умови комплексного її проведення. І адміністративна реформа і реформа місцевого самоврядування взаємопов’язані у своєму розвитку. У сучасних умовах назріла необхідність створення особливого механізму взаємовідносин місцевих органів публічної влади, на засадах якісного оновлення їх правового статусу.

12 січня 2015 року Указом Президента України ухвалено Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020», яка визначила мету, вектори руху, першочергові пріоритети та індикатори належних оборонних, соціально-економічних, організаційних, політико-правових умов становлення та розвитку України. Метою політики у сфері децентралізації є відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація в повній мірі положень Європейської Хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності та фінансової самодостатності місцевого самоврядування [32].

Водночас сьогодні основною проблемою реформи децентралізації є фрагментарний та несистемний характер. Насамперед йдеться про зволікання з прийняттям відповідних змін до Конституції України, що, в свою чергу, гальмує прийняття низки нових та оновлених базових законодавчих актів (Про місцеве самоврядування в Україні», «Про адміністративно-територіальний устрій», «Про місцеві органи виконавчої влади» тощо). Залишається також невирішеною доля таких законів як «Про службу в органам місцевого самоврядування» «Про муніципальну варту», «Про місцевий референдум».

Сучасний світовий та вітчизняний досвід переконливо свідчить, що ефективність функціонування й розвитку держави значною мірою залежить від оптимальної взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування. Урахування інтересів територіальних громад як основи місцевого самоврядування є запорукою прийняття виважених управлінських рішень, забезпечення процесів децентралізації, самоврядування, наближення України до європейського правового простору.

Формування механізмів взаємодії органів державної влади й місцевого самоврядування, які ґрунтуються на політиці партнерства, уможливлює удосконалення системи державного управління, місцевого самоврядування, підвищення рівня місцевої демократії, активізує місцеві громади та їх

представників. Важливість взаємодії органів державної влади й місцевого самоврядування значною мірою визначається Конституційною реформою, яка передбачає розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування за принципом субсидіарності, наділення саме громад максимально широким колом повноважень, ліквідацією державних адміністрацій і створенням натомість державних представництв тільки з контрольно-наглядовими й координаційними, а не виконавчими функціями.

Децентралізація як один із визначальних напрямів реформування в Україні не заперечує можливість та доцільність взаємодії органів державної влади й місцевого самоврядування. Передача прав на прийняття рішень органам місцевого самоврядування, які не знаходяться в ієрархічному підпорядкуванні, центральним органам державної влади суттєво розширює можливості місцевого самоврядування. Водночас, в окремих напрямах і сферах обґрунтованими є узгодження та координація діяльності органів державної влади й місцевого самоврядування.

Саме тому проблеми взаємовідносин органів державної влади й місцевого самоврядування привертають увагу відомих учених, таких, як: О. Батанов [15], В. Борденюк [24], В. Дерець [18], К. Живодьор [22], А. Крусян [31], М. Левчук [10], М. Пундик [14], Ю. Торохтій [30], та ін.

Взаємодія органів державної влади й місцевого самоврядування є ефективним механізмом публічного управління. Підтвердженням зазначеного є і ст. 119 Конституції України, яка передбачає необхідність забезпечення місцевими державними адміністраціями взаємодії з органами місцевого самоврядування. Але поряд із цим серед основних конституційних повноважень передбачено, що місцеві державні адміністрації забезпечують законність і правопорядок; додержання прав і свобод громадян [13].

Підтримуючи положення щодо необхідності взаємодії органів державної влади й місцевого самоврядування, вчені більшою мірою зосереджують свою увагу на проблемах делегованих повноважень [33], комплексної взаємодії в умовах децентралізації державно-управлінських

послуг М. Левчук [10], реалізації планів і програм комплексного розвитку територій, забезпеченням виконання взаємних зобов'язань державних та місцевих органів влади Є. Кіцул [34]. Водночас, питання, що стосуються організаційно-правового регулювання взаємовідносин органів державної влади й місцевого самоврядування залишається недостатньо дослідженим.

Саме тому подальший аналіз потребує дослідження правових засад, моделей взаємодії, правового регулювання діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування. Важливим у дослідженні організаційно-правового регулювання органів державної влади й місцевого самоврядування є визначення правових засад взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування в цілому й нормотворчій діяльності зокрема. Для вирішення цього дослідницького завдання слід звернутися до поглядів А. Батанова, який зазначає, що «чітке визначення системи конституційних принципів взаємовідносин між органами державного управління й органами місцевого самоврядування в питаннях організації та функціонування цих органів є основою впорядкування взаємовідносин і підвищення ефективності їх діяльності» [15].

Взаємодія органів державної влади й місцевого самоврядування у сфері організаційно-правового регулювання визначається принципами взаємовідносин і принципами їх організації та діяльності. У контексті пропонованого дослідження поняття «взаємовідносини» розглядається як ширше поняття, ніж поняття «взаємодія», та відображає не тільки зв'язки, а й незалежність і самостійність цих органів. Поняття «взаємодія» «фіксує процеси впливу різних явищ одне на одного та є таким, що виступає інтегруючим фактором різних частин в єдине ціле» [35].

Окрім того, розмежовуючи принципи «взаємовідносин органів» і «принципи їх організації та діяльності», слід ураховувати, що принципи «взаємовідносин» є похідними від принципів «організації та діяльності», хоча й вони органічно пов'язані. Але принципи «взаємовідносин» за своєю специфікою мають як завдання узгоджене здійснення взаємних по

відношенню один до одного прав, обов'язків та відповідальності з метою підвищення ефективності управлінської діяльності органів як цілісного процесу здійснення публічної влади на місцевому рівні [15].

У сучасній науці поширеною є точка зору, що принципи «взаємовідносин» як керівні начала втілюють сутнісні елементи «взаємовідносин», а саме: підпорядкування єдиному правопорядку; врахування статусних особливостей органів, що взаємодіють; методи (прийоми) та способи «взаємовідносин», засновані на субординації, реординації чи координації, узгоджені з включенням правила субсидіарності; системність і взаємоузгодженість принципів.

Сучасні вчені субординаційні відносини розглядають як класичний вид управлінських відносин. Субординація передбачає службове підпорядкування нижчого органу вищому. Сторони у відносинах субординації виступають нерівноправними, взаємодіють один з одним за принципом «влада– підпорядкування». Це – відносини, в яких управлінський вплив здійснюється одним органом виконавчої влади (керуючим суб'єктом) щодо іншого органу виконавчої влади (керованого об'єкта), що йому підпорядковується, і в яких кінцевий результат перебування органів у таких відносинах досягається діяльністю однієї зі сторін відносин.

Субординаційні відносини передбачають пряме підпорядкування. Субординаційні зв'язки функціонують за принципом «вертикалізації» і знаходяться в субординаційних структурних зв'язках. Ураховуючи те, що органи державної влади й місцевого самоврядування є самостійними, незалежними, субординаційні відносини їм не притаманні. Водночас, у випадку делегування повноважень має місце підзвітність і підконтрольність щодо виконання делегованих повноважень. Так, Кабінет Міністрів України 9 березня 1999 р. своєю Постановою «Про затвердження Порядку контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади» № 339 встановив новий порядок контролю за відповідним здійсненням повноважень [36].

Контроль здійснюється шляхом аналізу актів органів місцевого самоврядування, надання органами місцевого самоврядування інформації про виконання делегованих повноважень органів виконавчої влади, проведення перевірок діяльності виконавчих органів сільських, селищних і міських рад. Копії актів органів місцевого самоврядування, прийнятих з питань здійснення делегованих повноважень органів виконавчої влади, впродовж 10 днів з дня їхнього прийняття надсилаються до органу, що здійснює контроль.

У разі виявлення невідповідності акта органу місцевого самоврядування, прийнятого з питань здійснення делегованих повноважень органів виконавчої влади, орган, що здійснює контроль, упродовж трьох місяців надсилає органу місцевого самоврядування повідомлення про невідповідність акта.

Сучасними вченими виокремлюється і такий вид взаємовідносин між місцевими органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування, як реординаційні, які в умовах децентралізації влади набувають суттєвого значення. Не вдаючись у наукові дискусії щодо характеру, особливостей реординаційних відносин, що є предметом адміністративного права, до уваги візьмемо погляди Г. Атаманчука, який визначає «реординацію» як зворотні управлінські відносини, що існують переважно у вигляді реакції нижчого органу на управлінський вплив і виокремлює два види зворотних зв’язків: об’єктивні й суб’єктивні, що пов’язано з місцем їх виникнення та реалізації [37]. В. Козуб, критикуючи погляди вченого, слушно зазначає, що зведення автором об’єктивних зворотних зв’язків до підконтрольності та підзвітності, а суб’єктивних – до контролю, аналізу й оцінювання організації та діяльності державних органів, не дає змоги отримати об’єктивне уявлення про характер і сутність реординаційних відносин.

Підконтрольність, підзвітність і реординацію не можна ототожнювати, оскільки це – різні режими відносин між органами виконавчої влади [38]. У контексті предмета нашого дослідження звернення до реординаційних відносин спричинено тим, що вони відображають певну модель соціальної

взаємодії, особливі правові ситуації, особливий характер взаємодії органів державної влади й місцевого самоврядування, який полягає в наявності зворотних зв'язків, у праві одного органу чи особи вимагати від іншого здійснення певних дій (утримання від них) як реакцію на своє звернення; передбачає обов'язок (що має бути закріплений у законодавстві) керуючого об'єкта відреагувати на зазначені звернення в певному порядку та в певні строки [39].

Організаційно-правове регулювання органів державної влади й місцевого самоврядування потребує наявності зворотних зв'язків на різних етапах нормотворчої діяльності. Зворотні зв'язки забезпечують самостійність суб'єктів, а також їхню здатність впливати на вищі органи.

Визначальною організаційно-правовою формою реординаційної взаємодії є взаємне інформування, а також конкретні дії органів, які втілюються в управлінських актах (у широкому сенсі). Суб'єктом прийняття нормативно- правових актів при реординації є один орган (самоврядний або державний), на відміну від спільних нормативно-правових актів, що приймаються під час координаційної взаємодії. Суттєвою особливістю таких актів є те, що вони враховують і відображають як власні, так і «чужі» (державні або місцеві) інтереси, погляди, пропозиції депутатів місцевих рад, представників органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій.

Найістотнішу роль у взаємодії органів державної влади й місцевого самоврядування відіграють координаційні відносини, які відображають взаємні управлінські зв'язки, спрямовані на узгодження дій. Поширеною є точка зору, що «основним завданням координаційних взаємовідносин є кооперація управлінських зусиль для більш успішного вирішення спільних завдань. Цей вид взаємовідносин повинен здійснюватися в тих сферах громадського життя, які однаковою мірою є важливими для держави в цілому і для територіальних громад зокрема, тобто торкаються загальних інтересів (державних та місцевих)». Йдеться, насамперед, про взаємодію органів

державної влади й місцевого самоврядування у вирішенні питань економічного, соціального і культурного розвитку територій, а також у галузі соціального захисту населення, охорони навколишнього середовища й раціонального використання природних ресурсів відповідних територій, а також в галузі забезпечення законності, правопорядку, прав і свобод громадян. Основним завданням координаційних взаємовідносин є узгодження дій для успішного рішення сумісних завдань [40].

Органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування складають плани взаємодії, в яких визначаються основні спільні заходи, що проводяться ними з метою прийняття узгоджених нормативно-правових актів. Обмін інформацією може здійснюватися також з інших питань, які визначаються у процесі підготовки планів взаємодії зазначених органів або уточнення цих планів. Терміни та порядок складання планів взаємодії, заходи щодо їх виконання, а також порядок обміну інформацією визначаються органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування відповідно до їхніх повноважень. При визначенні організаційно-правових засад взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування необхідно враховувати й принципи взаємовідносин органів державної влади та місцевого самоврядування.

Як зазначає А. Батанов, усі принципи взаємовідносин між органами державного управління й органами місцевого самоврядування можна розподілити на загальні (конституційні й похідні), що стосуються системи органів публічної влади в цілому, і спеціальні, дія яких розповсюджується лише на відносини між названими суб’єктами. До першої групи загальних принципів віднесено принципи народного та державного суверенітету, найвищої соціальної цінності людини, демократизму, унітаризму, визнання й гарантованості місцевого самоврядування, правової та соціальної держави, верховенства права, законності та гласності, а до другої – принципи професіоналізму (компетентності), економічно й соціальне необхідного і достатнього рівня централізації та децентралізації в умовах унітарної

держави, ефективність здійснення повноважень, визначення меж делегування повноважень на засадах субсидіарності, раціонального поєднання галузевих та функціональних засад управління, самостійності, рівного доступу громадян до державної і муніципальної служби, поєднання виборності та призначуваності, колегіальності та єдиноначальства, поєднання загальнодержавних і місцевих інтересів тощо. До спеціальних принципів учений відносить принципи правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності (автономії); взаємної підтримки і взаємодопомоги у вирішенні питань загальнодержавного та місцевого значення; доцільності й ефективності взаємовідносин; паритетності взаємовідносин; можливості взаємного делегування повноважень; взаємного контролю за виконанням делегованих повноважень; наукової організації взаємовідносин; багатоманітності форм і методів взаємовідносин; самостійної відповідальності; судового розгляду спорів, що виникають тощо [15]. Слід зауважити, що існують й інші підходи до класифікації принципів взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, зокрема на рівні компетенції [29].

Удосконалення організаційно-правового регулювання органів державної влади й місцевого самоврядування в контексті їх взаємовідносин передбачає визначення правових засад нормотворчої діяльності. Важливість і значущість оптимізації взаємовідносин полягає у тому, що від узгодженості дій уповноважених органів державної влади та місцевого самоврядування залежить якість нормативно-правових актів, які вони приймають, а отже, – якість нормотворчої діяльності та практики, рівень реалізації та захисту прав і свобод людини, державних та суспільних інтересів.

Не менш важливим для правового регулювання діяльності органів публічної влади є положення ст. 9 Конституції України, згідно з яким «чинні міжнародні договори, згода на обов’язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України». Тим більше, що згідно з Законом України «Про міжнародні договори України» міжнародні

нормативно-правові акти, ратифіковані у встановленому законом порядку, не просто є частиною національного законодавства, а мають вищу юридичну силу порівняно з законами та іншими нормативно-правовими актами [41].

Так, відповідно до ст. 19 Закону України «Про міжнародні договори України», яка регламентує дію міжнародних договорів України на території України, «чинні міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства й застосовуються у порядку, передбаченому для норм національного законодавства. Якщо міжнародним договором України, який набрав чинності в установленому порядку, встановлено інші правила, ніж ті, що передбачено у відповідному акті законодавства України, то застосовуються правила міжнародного договору» [41]. Йдеться про те, що в процесі нормотворчої діяльності органи державної влади та місцевого самоврядування зобов'язані поряд із нормами Конституції України враховувати й норми ратифікованих Україною міжнародних нормативно- правових актів. Це, зокрема, стосується і Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод 1950 року та протоколів до неї [42].

Окремої уваги заслуговують Рішення Європейського суду з прав людини, які згідно зі ст. 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» [43] є джерелом права в Україні. Необхідність урахування прецедентної практики Європейського суду визначається багатьма чинниками, насамперед, євроінтеграційною спрямованістю правового розвитку України, а також тим, що у разі невідповідності прийнятої норми правовим положенням та Рішенням Європейського суду з прав людини, реалізація чи застосування норми може стати причиною порушення основоположних прав і свобод людини з наступним зверненням особи до Європейського суду з прав людини за захистом порушеного права з посиланням на вже існуючі прецеденти.

Наслідком буде винесення рішення проти України, що потягне за собою втрату, зниження репутації України у сфері дотримання основних

прав і свобод людини та втрати фінансового характеру. Саме тому, в процесі діяльності органи державної влади та місцевого самоврядування зобов'язані враховувати положення міжнародних нормативно-правових актів, які ратифіковані Україною. Отже, правове регулювання органів державної влади й місцевого самоврядування визначається, насамперед, Конституцією України, ратифікованими Україною міжнародними нормативно-правовими актами, Рішеннями Європейського суду з прав людини.

Наступним, другим масивом нормативно-правових актів, які виступають правим підґрунтям регулювання діяльності органів державної влади й місцевого самоврядування є закони України, що безпосередньо регламентують діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування і визначають статус цих органів. До цієї ж групи слід віднести закони України: «Про Регламент Верховної Ради України» [44], «Про Кабінет Міністрів України» [45], «Про місцеві державні адміністрації» [25], «Про місцеве самоврядування в Україні» [26], «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [46], «Про статус депутатів місцевих рад» [47], «Про службу в органах місцевого самоврядування» [48], «Про органи самоорганізації населення» [49], «Про центральні органи виконавчої влади» [50].

Повноваження органів виконавчої влади, тобто їх перелік не повинен переважати власних повноважень органів місцевого самоврядування. Таке делегування може відбуватися виключно на законодавчій основі. На сьогодні перелік повноважень органів виконавчої влади, делегованих органам місцевого самоврядування, міститься у главі 2 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» [26].

Делегування повноважень органів державної виконавчої влади органам місцевого самоврядування у світовій практиці застосовується з метою економії фінансових і людських ресурсів, створення оптимальної моделі управління регіонами. Така практика не порушує автономію місцевого самоврядування в межах його власних повноважень. Держава гарантує

здійснення цих повноважень за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків. У ст. 64 Бюджетного Кодексу України визначається перелік доходів, що закріплюються за бюджетами місцевого самоврядування та враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів [21].

Для забезпечення виконання делегованих повноважень органами місцевого самоврядування держава може передавати їм відповідні об'єкти державної власності. Згідно із Законом України від 3 березня 1998 р. «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності» майно, що знаходиться в державній власності, може бути передане в комунальну власність територіальних громад безоплатно або шляхом обміну, в тому числі в безоплатне користування або в оренду. Об'єктами передачі можуть бути цілісні майнові комплекси підприємств, установ, організацій, їх структурних підрозділів, нерухоме майно (будівлі, споруди, у тому числі об'єкти незавершеного будівництва, приміщення), інше окреме індивідуально визначене майно підприємств, акції (частки, паї), що належать державі в майні господарських товариств, житловий фонд та інші об'єкти соціальної інфраструктури, у тому числі із незавершеним будівництвом, які перебувають у повному господарському віданні чи оперативному управлінні державних підприємств, установ, організацій [51].

Взаємодія органів державної влади й місцевого самоврядування має місце на різних рівнях. Потреба у взаємодії цих органів зумовлена, насамперед, необхідністю організації в Україні такої влади на місцях, яка здатна забезпечити оптимальну єдність виконавчої влади й самостійність органів місцевого самоврядування. Враховуючи самостійність цих органів та незбіг інтересів у низці напрямів та сфер і, водночас, наявність спільної компетенції, їхня взаємодія постає у формі партнерства або конкуренції.

Аналіз чинного законодавства, насамперед – Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 43, 44, 49, 71, 73, 74, 76, 79) [26] та

Закону України «Про місцеві державні адміністрації» (в ст. 17, 18, 19, 21, 25, 28, 35, 44) [25] свідчить, що поряд із правовими засадами нормотворчої діяльності органів державної влади й місцевого самоврядування цими законами встановлюються основні засади їхньої взаємодії шляхом розмежування повноважень та переліку делегованих повноважень.

Напрями нормотворчої діяльності органів державної влади й місцевого самоврядування та взаємодія у цій сфері визначаються, насамперед, тими спільними цілями й завданнями, які вони вирішують, відповідними власними й делегованими повноваженнями. Водночас, поширеню є думка, що законодавчо визначене розмежування є не досить чітким. У двох законах низка повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій дублюється повністю чи частково, що є наслідком певної неузгодженості цих двох законів. Партнерські відносини між органами державної влади й місцевого самоврядування формуються, насамперед, у тих сферах, у яких їхні повноваження не перетинаються, не збігаються, але припускають чи передбачають суспільний діалог. Так, згідно зі ст. 13 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» адміністрації вирішують питання: 1) забезпечення законності, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян; 2) соціально-економічного розвитку відповідних територій; 3) бюджету, фінансів та обліку; 4) управління майном, приватизації, сприяння розвитку підприємництва та здійснення державної регуляторної політики; 5) промисловості, сільського господарства, будівництва, транспорту і зв’язку; 6) науки, освіти, культури, охорони здоров’я, фізкультури і спорту, сім’ї, жінок, молоді та дітей; 7) використання землі, природних ресурсів, охорони довкілля; 8) зовнішньоекономічної діяльності; 9) оборонної роботи та мобілізаційної підготовки; 10) соціального захисту, зайнятості населення, праці та заробітної плати.

Місцеві державні адміністрації вирішують й інші питання, віднесені законами до їхніх повноважень [25]. Глава 2 Закону України «Про місцеве самоврядування» визначає повноваження виконавчих органів сільських,

селищних, міських рад, а саме: повноваження у сфері: соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку (ст. 27), у галузі бюджету, фінансів і цін (ст. 28), щодо управління комунальною власністю (ст. 29), в галузі житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку (ст. 30), у галузі будівництва (ст. 31), у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту (ст. 32), у сфері регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища (ст. 33), у сфері соціального захисту населення (ст. 34), в галузі зовнішньоекономічної діяльності (ст. 35), в галузі оборонної роботи (ст. 36), щодо вирішення питань адміністративно-територіального устрою (ст. 37), у сфері реєстрації місця проживання фізичних осіб (ст. 37–1), щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян (ст. 38), у сфері надання безоплатної первинної правової допомоги (ст. 38–1), щодо відзначення державними нагородами України (ст. 39), інші повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад (ст. 40) [26].

Існує дві групи принципів взаємовідносин органів державної влади й органів місцевого самоврядування: загальні (конституційні й похідні), що стосуються системи органів публічної влади в цілому, і спеціальні, дія яких розповсюджується лише на відносини між названими суб'єктами.

Децентралізація влади ускладнює проблему ефективного розв'язання питань місцевого значення, зумовлює пошук такої моделі взаємовідносин органів державної влади й місцевого самоврядування у діяльності, яка б забезпечувала необхідну єдність державної влади з одночасною самостійністю територіальних громад.

Оптимальна модель взаємовідносин ґрунтується на визначені граничних можливостей самоврядування з метою розвитку демократії, забезпечення суверенітету народу та сприятиме реалізації адміністративної реформи у напрямі децентралізації в частині більш чіткого забезпечення

повноважень органів місцевого самоврядування необхідними фінансовими ресурсами, в тому числі через їх участь в загальнодержавних податках, ліквідації державних адміністрацій і створення натомість державних представництв тільки з контрольно-наглядовими і координаційними, а не виконавчими функціями.

Слід погодитись із неодноразово висловловленими у вітчизняній науці пропозиціями щодо доцільності впровадження громадівського підходу до здійснення реформи системи місцевого самоврядування в Україні, суть якого полягає (на відміну від державницького) в інституціоналізації територіальних громад як первинних суб'єктів місцевого самоврядування, оптимізації їх функцій та повноважень, формуванні громад як базового рівня місцевого самоврядування навколо центрів соціально-економічного розвитку тощо [68].

Даний підхід – найбільш адекватний принципу децентралізації публічної влади і сприяє становленню демократичних інститутів та системи місцевого самоврядування, стимулює розвиток громадянського суспільства в Україні.

2.2. Проблеми організаційно-правового регулювання взаємовідносин органів державної влади та органів місцевого самоврядування в частині делегованих повноважень

На сучасному етапі законодавство України не забезпечує належних умов для ефективної реалізації інституту делегованих повноважень і, як наслідок, реалізації реформ у різних галузях і сферах суспільного життя.
Окремі аспекти проблематики організаційно-правового регулювання делегованих повноважень органів місцевого самоврядування неодноразово звертали увагу такі вчені, як: О. М. Алтуніна, М. О. Баймуратов, Ю.П. Битяк, В. І. Борденюк, Т. О. Карабін, В. Ф. Погорілко, С. Г. Серьогіна та ін. Їх праці є основою для проведення поглиблених досліджень організаційно-правового регулювання взаємовідносин органів державної влади та органів місцевого самоврядування в частині здійснення органами делегованих повноважень.

Необхідно наголосити, що делегування повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування, маючи важливе значення з точки зору оптимізації механізму публічно-владного управління та підвищення якості обслуговування населення, повинно мати чітке законодавче регулювання та правові основи його здійснення. Внаслідок цього необхідно з’ясувати сучасний стан організаційно-правового регулювання делегованих повноважень органів місцевого самоврядування, а саме – проаналізувати його на законодавчому, підзаконному, муніципально-правовому рівнях, а також зробити відповідні висновки щодо можливих шляхів вирішення виявлених проблем організаційно-правового регулювання інституту делегованих повноважень.

На підставі опрацьованого в науці поняття правових основ організації та діяльності органів місцевого самоврядування [79] під правовою основою делегування повноважень органам місцевого самоврядування повноважень органів виконавчої влади розуміємо сукупність норм права, що регулюють суспільні відносини, які виникають у зв’язку з наданням органам місцевого

самоврядування окремих повноважень органів виконавчої влади і їх застосуванням, закріплюють необхідні та достатні для цього умови й втілюються у відповідних муніципальних правовідносинах. При цьому як збірне поняття воно вміщує: конституційні, підзаконні та муніципально-правові основи.

Сучасний інститут делегованих повноважень органів місцевого самоврядування грунтується на конституційних основах, які включають загальну і спеціальну складові. До першої слід віднести ті норми Основного Закону України, які забезпечують конституційно-правові умови та найбільш в загальному вигляді визначають вимоги застосування цього інституту. До них, зокрема, необхідно віднести : а) конституційні норми-принципи щодо організації та здійснення публічної влади в Україні (принципи демократичної, соціальної, правової держави, народовлання, поділу державної влади, гарантування місцевого самоврядування тощо); б) конституційне визначення правової природи місцевого самоврядування в Україні; в) норми, присвячені конституційному регулюванню системно-структурної організації місцевого самоврядування; г) норми, що визначають окремі питання функціонування органів місцевого самоврядування (питання власного відання територіальних громад і утворених ними органів, матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування); д) норми, присвячені регулюванню питань організації та здійснення виконавчої влади (у частині визначення носія повноважень, що делегуються органам місцевого самоврядування, а також системи органів виконавчої влади, що здійснюють контроль за здійсненням таких повноважень); е) норми, що закріплюють державні гарантії місцевого самоврядування (фінансової підтримки місцевого самоврядування, правової самостійності в межах повноважень, визначених законом, судового захисту прав місцевого самоврядування).

Водночас маємо констатувати, що регулятивний вплив на інститут делегування повноважень органам місцевого самоврядування має значно

ширше коло конституційних норм, у тому числі й норми розділу ІІ Конституції України «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина» [13]. Адже вони встановлюють найвищі правові нормативи для тих повноважень, зокрема і делегованих, які спрямовані на забезпечення стандартів якості життя населення, надання громадянам адміністративних послуг.

Актуалізація проблематики розмежування повноважень між різними рівнями МСВ обумовлена тим, що її вирішення дозволяє, по-перше, виключити дублювання функцій різними рівнями здійснення публічної влади; по-друге, забезпечити ефективну координацію дій різних суб'єктів управління, а також налагодити контроль над здійсненням покладених на відповідні органи такої влади повноважень; по-третє, встановити чітку відповідальність за належне виконання повноважень, закріплених за кожним рівнем здійснення публічної влади. Варто зазначити, що концепт «розмежування повноважень» належить до функціональної складової державного управління і несе в собі політелеологічне навантаження [116]. Якщо навіть винести за дужки його загальносемантичний зміст (де він позначає поділ чого-небудь, визначення, установлення меж чого-небудь) і зосередитися цілком на суспільно-політичному і правовому аспектах, то й у цьому разі з ним ідентифікується ціла низка явищ. Це насамперед виділення й конституювання компетенції органів держави; інституціоналізація їх структури; розходження в повноваженнях і предметах відання зазначених органів; сам процес їх легалізації і легітимізації в процесуальному й процедурному аспектах; порядок реалізації ними своїх прав і обов'язків, а також виконання своїх функцій, несення відповідальності за їх невиконання або неналежне виконання і т.д.

Якщо більш глибоко ідентифікувати концепт «розмежування повноважень між різними органами місцевого самоврядування», то можливо виявити цілу низку явищ, серед яких насамперед виділяється сам феномен – місцеве самоврядування, як вид соціального управління й самостійний рівень

публічної влади; конституювання самої локальної демократії в умовах правової демократичної державності; інституціоналізація системи місцевого самоврядування; взаємовідносини центральної влади і місцевого самоврядування; інституціоналізація системи його органів із виділенням відповідних рівнів, що утворюють системи-підсистеми в управлінському й компетенційному аспектах; виникнення й динаміка прав і обов'язків, повноважень і компетенції органів місцевого самоврядування; виділення предметів відання локальної демократії; виникнення й виявлення відмінностей у повноваженнях органів місцевого самоврядування різних рівнів; нарешті, виявлення можливих особливостей у предметах відання органів місцевого самоврядування різних рівнів і т.д.

Уявляється, що концепт «розмежування повноважень між різними органуми місцевого самоврядування» не тільки має потребу, але й у функціональному аспекті настійно вимагає свого основного етимологічного уточнення щодо терміна «повноваження». У правовій і управлінській науках існує кілька підходів до трактування цього терміна.

Так, фахівець у сфері управління Н.Н. Мусинова вважає, що повноваження – це права, якими наділений кожен рівень влади й управління для виконання покладених на нього функцій. Але одночасно це й обов'язок виконувати дані функції. Таким чином, повноваження – це права, сполучені з обов'язками [117], теоретик права О. Ф. Скакун під повноваженнями (лат., auctoritas; англ., autorities; нім., befugnis) розуміє систему прав і обов'язків, що закріплені законодавством за державними органами, органами місцевого самоврядування, їхніми посадовими особами, громадськими організаціями для здійснення покладених на них завдань і функцій [118].

Академік Ю. С. Шемшученко, визначаючи основним телеологічним завданням повноважень здійснення покладених на орган функцій, акцентує увагу на тім, що обсяг повноважень конкретного органу і його посадових осіб залежить від їх місця в ієрархічній структурі відповідних органів. Він

також звертає увагу на те, що поняття «повноваження» тісно пов’язано з терміном «компетенція органу» [119].

Розуміючи повноваження як установлені правовими нормами права й обов’язки органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових осіб, П. П. Шляхтун наголошує на їх інтеграційному потенціалі, який полягає в тім, що в сукупності з функціями і відповідальністю повноваження складають правовий статус органу [120].

Спеціальні конституційні основи інституту делегованих повноважень органів місцевого самоврядування становлять ті норми Основного Закону, які конституюють інститут делегованих повноважень і регулюють відносини, що безпосередньо пов’язані з наданням та реалізацією таких повноважень. Ідеться про норми частин 3, 4 ст. 143 Конституції України [13].

На сьогоднішній день, ними закріплюється можливість надання органам місцевого самоврядування окремих повноважень органів виконавчої влади та визначається у найбільш загальному вигляді встановлюється суб’єкт таких повноважень – органи місцевого самоврядування, закріплюються державні гарантії повного фінансового забезпечення таких повноважень і його джерела, встановлюється принцип підконтрольності органів місцевого самоврядування органам виконавчої влади з питань здійснення таких повноважень.

Оцінюючи наявний стан конституційної регламентації делегованих повноважень, маємо констатувати низку істотний недоліків. Так, у тексті чинної редакції Конституції України законодавець хоча і використовує термін «делеговані повноваження» (п. 7 ч. 1 ст. 119), але у змісті ч. 3 ст. 143 Конституції України його не вживає, як не говорить і про делегування окремих повноважень органів виконавчої влади [13]. Замість цього він застосовує формулювання «можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади», що на практиці призводить до термінологічної плутанини й намагання розкрити організаційно-правову

специфіку «наданих повноважень», які не можна віднести ні до встановлення, ні до передачі повноважень [80].

Отже використана у контексті ст. 143 Конституції України модель правового регулювання дозволяє говорити тільки про обов'язкове (законодавче) делегування повноважень. Не допускаючи застосування договірних його механізмів.

Також недоліком правового регулювання на конституційному рівні є нечітке визначення кола органів місцевого самоврядування, яким можуть бути надані повноваження органів виконавчої влади. Звідси виникає питання про можливість такого надання й представницьким органам місцевого самоврядування, а відтак, чи можна ставити останні в підконтрольний органам виконавчої влади стан. Одночасно невизначеним залишається і коло «відповідних органів виконавчої влади», які повинні контролювати здійснення органами місцевого самоврядування наданих їм повноважень органів виконавчої влади.

Зазначені недоліки одночасно із відсутністю чітких концептуальних засад місцевого самоврядування, нерозмежованістю предметної підвідомчості органів державної влади й органів місцевого самоврядування, незавершеністю формування компетенційної сфери діяльності останнього, відсутністю системи ефективного контролю за діяльністю муніципальних структур зумовлюють потребу істотної модернізації правового регулювання як інституту делегованих повноважень, так і місцевого самоврядування в цілому.

Важливу роль в правовому регулюванні делегування органам місцевого самоврядування повноважень органів виконавчої влади відіграють положення Європейської Хартії місцевого самоврядування, імплементація яких визнана одним із завдань вітчизняної правової політики в сфері місцевого самоврядування.

Говорячи безпосередньо про інститут делегування повноважень, ч. 5 ст. 4 Європейської Хартії [81], по-перше, окреслює його як факультативний і

додатковий спосіб формування компетенції місцевого самоврядування. А це означає, що делеговані повноваження не повинні бути панівними в структурі компетенції муніципальних органів і переважати над власними повноваженнями. По-друге, делегуючим суб'єктом може виступати чітко визначений орган як загальнодержавного, так і регіонального рівня територіальної організації влади. По-третє, органам місцевого самоврядування при делегуванні їм повноважень центральних або регіональних органів влади гарантується право в міру можливості пристосовувати свою діяльність до місцевих умов [81].

Така можливість відповідає засадам не тільки місцевого самоврядування, але й самому способу перерозподілу владних повноважень. Крім того, з огляду на те, що «пристосування» владної діяльності з реалізації делегованих повноважень може здійснюватися у правових формах, це положення Європейської Хартії фактично виходить із можливості здійснювати муніципально-правове регулювання відповідних відносин.

Проблема імплементації положень Європейської Хартії місцевого самоврядування у вітчизняному законодавстві вирішується надзвичайно повільно.

Конституційні та міжнародно-правові норми знаходять свою конкретизацію та втілення у нормах Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [26]. Регулятивну роль цього нормативно-правового акта важко переоцінити, адже цим документом визначається не тільки система делегованих повноважень органів місцевого самоврядування, але й їх поняття, організаційні, правові, матеріально-фінансові основи реалізації таких повноважень.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [26] визначив делеговані повноваження як 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. Отже,

на відміну від норм Конституції, законодавець використав вже поняття «делегованих» і «наданих» повноважень як синонімічні.

На сьогодні чимало питань викликає сама система передбачених Законом власних і делегованих повноважень виконавчих органів. Перебуваючи в полі перманентного законодавчого коригування, разом з цим вона не повною мірою відповідає вимогам принципів субсидіарності, повноти та виключності повноважень, які безпосередньо стосуються інтересів територіальних громад і спрямовані на створення умов їх життєзабезпечення. Наприклад, такими повноваженнями, на наш погляд, є здійснення заходів щодо розширення й вдосконалення мережі підприємств торгівлі, громадського харчування, побутового обслуговування населення (підп. 1 п. «б» ч. 1 ст. 30), забезпечення доступності й безоплатної освіти та медичного обслуговування на відповідній території (підп. 1 п. «б» ч. 1 ст. 32) тощо [26].

Система встановлених Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» повноважень виконавчих органів, власне як і інших органів місцевого самоврядування, доповнюється та конкретизується галузевими законами. Загальні підстави для цього встановлені самим Законом, ст. 40 якого закріплює, що виконавчі органи сільських, селищних, міських рад, крім повноважень, передбачених цим Законом, здійснюють й інші надані їм законом повноваження [26].

Але однією з проблем галузевого регулювання повноважень органів місцевого самоврядування є те, що такі закони не визначають природи повноваження органу місцевого самоврядування: чи є воно власним (самоврядним), чи делегованим, за незначним винятком окремих законів (наприклад, ст. 18 Закону України «Про меліорацію земель» [82]). У правозастосовній діяльності муніципальними службовцями це питання вирішується шляхом співвідношення норми галузевого закону із відповідними нормами розділу ІІ Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [26], адже останні формулюють повноваження в

достатньо загальному вигляді. Проте, такий підхід, на наш погляд, має велику частку суб'єктивізму й часто залежить від компетентності та професіоналізму посадових осіб органів влади. Вважаємо, що розмежовувати власні та делеговані повноваження необхідно за чіткою вказівкою закону. У разі, якщо останній не предбачає їхнього делегованого характеру, такі повноваження слід вважати власними.

Здійснений нами аналіз галузевого законодавства за основними сферами предметної підвідомчості виконавчих органів місцевих рад засвідчив наявність і інших проблем правового регулювання, серед яких: дублювання та нерозмежованість повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, їх абстрактність і декларативність, «розпорошення» делегованих повноважень у різних законодавчих актах. Така негативна практика правового регулювання несе загрозу компетенційних конфліктів між органами влади, не сприяє формуванню сфери управлінської відповідальності кожного органу, що може призводити до неналежної реалізації закріплених за ними повноважень.

На нашу думку, найбільш оптимальною моделлю правової регламентації інституту делегування повноважень є прийняття окремого, базового закону «Про делегування органам місцевого самоврядування окремих повноважень органів виконавчої влади». Такий закон має визначити мету, умови, способи і порядок делегування окремих повноважень органів виконавчої влади; окреслити предмет делегування та перелік тих повноважень, які не підлягають делегуванню органам місцевого самоврядування; закріпити систему делегованих законом повноважень; суб'єктний склад; строки, на які делегуються повноваження, встановити порядок передачі фінансових, матеріальних ресурсів для здійснення делегованих повноважень; форми державного контролю; відповідальність за неналежне виконання делегованих повноважень, неналежне матеріально-фінансове забезпечення повноважень тощо.

Характеризуючи наступний, підзаконний рівень правового регулювання інституту делегування повноважень необхідно зазначити, що нормотворчість органів виконавчої влади виконує важливі функції в загальному механізмі правового регулювання та дії права. Вона здійснює функцію проведення в життя Конституції, законів України, актів вищих органів державної влади. Необхідність цього пов'язана із досить високим ступенем узагальненості регулятивних моделей законів, потребою регламентації тих аспектів суспільних відносин, які виявляються надто конкретними для законодавчого узагальнення, та відповідно вивільненням законів від регулювання процедурно-процесуальних і технологічних аспектів правовідносин [83].

В юридичній науці була висловлена точка зору про неприпустимість правового регулювання делегованих повноважень органів місцевого самоврядування актами органів виконавчої влади, оскільк це порушує конституційну вимогу щодо законодавчої форми наділення таких органів окремими повноваженнями органів виконавчої влади [84]. Але ми не можемо підтримати таку позицію з огляду на те, що підзаконними правовими актами виконавчої влади повноваження не делегуються, а регулюються суспільні відносини, пов'язані із забезпеченням реалізації таких повноважень.

Коло підзаконних нормативно-правових актів, що регулюють відповідні відносини, можуть бути систематизовані за декількома критеріями.

По-перше за суб'єктом видання: акти Кабінету Міністрів України, акти центральних органів виконавчої влади, акти місцевих державних адміністрацій.

На сьогодні, значна кількість регулятивних повноважень закріплюється за Кабінетом Міністрів України галузевим законодавством. Але ч. 1 ст. 7 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» встановлює, що забезпечення нормативно-правового регулювання в певних сферах і галузях управління мають здійснювати міністерства як органи, що забезпечують

формування та реалізують державну політику в одній або декілької сферах [50].

У зв’язку з цим можна стверджувати, що повноваження із забезпечення нормативного, організаційного та процедурно-процесуального аспектів реалізації галузевої політики мають бути покладені на відповідні міністерства. А за Кабінетом Міністрів України, мають бути збережені повноваженні щодо визначення засад функціонування галузей, нормотворчі повноваження міжгалузевого характеру.

По-друге, за предметом правового регулювання можна виокремити підзаконні нормативно-правові акти органів виконавчої влади, якими визначаються організаційні аспекти правозастосовчої діяльності; встановлюються її правила та процедури, регламенти адміністративної діяльності; визначаються форми правовстановлюючих, дозвільних та інших документів; закріплюється порядок взаємодії, у тому числі й інформаційної, суб’єктів управлінської діяльності між собою; визначається порядок здійснення контролю за реалізацію управлінських функцій і завдань.

Як приклад, можна зазначити, що делеговане повноваження щодо організаційного забезпечення надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг, передбачене підп. 4 п. «б» ч. 1 ст. 27 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та деталізоване Законом України «Про адміністративні послуги» [26; 85], реалізується виконавчими органами місцевого самоврядування в порядку, визначеному, зокрема, постановами Кабінету Міністрів України від 20.02.2013 р. № 118 «Про затвердження примірного положення про центр надання адміністративних послуг» [86], від 30.01.2013 р. № 44 «Про затвердження вимог підготовки технологічної картки адміністративної послуги» [87], розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.05.2014 р. № 523-р «Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг» [88] та низкою інших урядових і відомчих актів.

Окреме місце посідають підзаконні нормативні акти, що встановлюють примірні документи, на підставі яких суб'єкти виконачої діяльності розробляють і ухвалюють власні положення, порядки, регламенти тощо. Для органів місцевого самоврядування такі акти мають рекомендаційний характер й одночасно надають правових підстав для ухвалення муніципальних нормативно-правових актів з окремих питань реалізації делегованих повноважень при збереженні уніфікованого регулювання управлінської діяльності.

Проблема муніципального рівня правового регулювання здійснення органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади, на сьогодні залишається вкрай актуальною. Адже, не маючи чіткого законодавчого підгрунтя, органи місцевого самоврядування не можуть не приймати різного роду правові акти, спрямовані на здійснення таких повноважень.

При муніципально-правовому врегулюванні відносин реалізації делегованих повноважень важливого значення набуває питання ступеня правової самостійності. Він має обмежений характер: локальне регулювання повинно здійснюватися в межах повноважень та в спосіб, що передбачені Конституцією і законами України, із додержанням актів Президента України, Кабінету Міністрів України, а також актів тих органів виконавчої влади, до предметної сфери діяльності яких належать відповідні повноваження. Так, органом місцевого самоврядування може бути визначений тільки порядок реалізації делегованого повноваження без зміни при цьому обсягу та змісту.

Серед напрямів подальшого вдосконалення правової основи здійснення делегованих повноважень необхідно також виокремити впровадження практики укладання адміністративних договорів при застосуванні договірного способу делегування повноважень. У наукових колах неодноразово озвучувалася потреба застосування договірної форми регулювання відносин делегування повноважень і вносилися пропозиції щодо порядку укладання та істотних умов таких договорів [89, 90].

Підтримуючи цю ідею, вважаємо, що істотними та необхідними умовами договору про делегування органам місцевого самоврядування окремих повноважень органів виконавчої влади слід визначити мету делегування, конкретний перелік повноважень, термін їх виконання, суб'єктів делегованих повноважень, взаємні зобов'язання сторін, порядок і обсяги матеріально-фінансового, інформаційного та іншого забезпечення виконання делегованих повноважень, форми та порядок контролю виконання, підстави та порядок відповідальності сторін за невиконання або неналежне виконання договору, підстави та порядок припинення договору.

Такі договори мають укладатися місцевими головами з подальшим їх затвердженням представницькими органами місцевого самоврядування та набирати чинності не раніше їх офіційного опублікування в місцевих засобах масової інформації. Як зазначає О. Ю. Лялюк, поширення практики укладання такого роду договорів зробить інститут делегування повноважень більш мобільним та динамічним [91].

Отже, розв'язання проблем організаційно-правового регулювання компетенції місцевого самоврядування не може бути забезпечене повною мірою без реалізації конституційної реформи в частині децентралізації влади, імплементації в національне законодавство положень Європейської Хартії місцевого самоврядування та без прийняття окремого закону «Про делегування органам місцевого самоврядування окремих повноважень органів виконавчої влади». Особливого значення в цьому процесі набуває питання визначення нормотворчих повноважень органів місцевого самоврядування та формування надійного законодавчого підгрунтя муніципальної нормотворчості, яка має бути своєрідним узагальненням та адаптуванням положень законодавства до потреб та умов функціонування системи місцевого самоврядування конкретної територіальної громади.

2.3. Європейський досвід регулювання взаємовідносин органів державної влади та органів місцевого самоврядування та обґрунтувати пропозиції щодо можливості використання в Україні

Оптимізація взаємовідносин органів державної влади й місцевого самоврядування у їх взаємодії потребує, вивчення зарубіжного досвіду та обґрунтування можливостей запозичення позитивних здобутків. Найдоцільнішим є вивчення досвіду постсоціалістичних країн та країн-членів ЄС, з огляду на євроінтеграційні прагнення України.

Становлення в Україні повноцінної системи місцевого самоврядування є неможливим без проведення розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування різного рівня. Суттєву роль в цьому процесі відіграють, по-перше, зарубіжний досвід, накопичений розвинутими державами в національній регіональній політиці, по-друге, здобутки європейської регіональної політики, що була розроблена в рамках Європейського Союзу його державами – членами та наднаціональними органами ЄС, результатом чого є те, що саме така політика складає одне з найважливіших напрямів співпраці та розвитку європейської міждержавної спільноти, а функціонування та розвиток європейської політики в сфері локальної демократії є одним з найсуттєвіших надбань цього міждержавного об’єднання [115].

Дослідження оптимізації взаємовідносин органів державної влади й місцевого самоврядування потребує визначення напрямів, сфер і форм їхньої взаємодії, загальнотеоретичної характеристики ситуацій взаємодії та пошуку оптимальної моделі взаємодії. Розв’язання цього дослідницького завдання потребує уточнення існуючих у світовій практиці моделей взаємовідносин держави й місцевого самоврядування.

Дослідження європейського досвіду та аналіз наукових джерел, присвячених проблемі взаємовідносин органів державної влади й місцевого

самоврядування свідчить про те, що у світовій практиці існує сім основних моделей їхніх взаємовідносин, а саме:

1) модель партнерства, фундатор – Дж. Ст. Мілль (Нідерланди, США, Швейцарія);

2) агентська модель (Німеччина, Франція, Італія, Португалія);

3) модель взаємозалежності, прихильники – Р. Роде Т. Бйорн;

4) дуальна модель, прихильник – Р. Штобер, (Великобританія, Ірландія);

5) модель розділеної ієрархії, прихильник – Д. Ліман (Данія, Фінляндія, Норвегія, Швеція, Чехія, Угорщина);

6) субсидіарна модель;

7) комплексна модель.

Охарактеризуємо їх у загальних рисах.

1.Модель партнерства. Підґрунтям формування цієї моделі партнерства стало поступове об’єднання різноманітних місцевих громад, тобто «знизу вгору». Вона представлена, насамперед, такими країнами, як США, Швейцарія, Нідерланди. Згідно з цією моделлю відносини між державною і місцевою владами є відносинами партнерів і рівноправних товаришів, які дбають про спільні інтереси, мають спільні цілі та надають необхідні послуги населенню.

У контексті моделі партнерства місцеве управління тлумачиться, насамперед, як «органічний елемент самовираження відповідної місцевої громади», завдяки якому мешканці мають можливість «організувати у своїх інтересах необхідні їм служби». Згідно з цією моделлю передбачається існування компактних і територіально невеликих муніципальних одиниць, наділених значною автономією в різних сферах, у тому числі – в галузі фінансів.

У цілому, громадівська (чи громадська) концепція місцевого самоврядування передбачає закріплення за територіальними колективами та

їхніми органами спеціальних владних повноважень, які дозволяють розглядати їх як незалежну від держави й самостійну гілку влади [52].

Різновидом такої моделі можна вважати модель інтеграції, поширену в Скандинавських країнах. Згідно з нею справи місцевого самоврядування не вважаються винятково місцевими питаннями й до них ставляться як до питань національних. Саме тому відповідальність за їх реалізацію несе як місцева, так і центральна влада. Між місцевим та центральним рівнями влади не буває суперечностей, вони є партнерами в реалізації державної політики країни. До недоліків цієї моделі можна віднести співвідношення інтересів політиків місцевого і національного рівнів. Так, у ході виборчих кампаній діячі національного рівня обіцяють проводити ту чи іншу політику. Проте реальне втілення її в життя багато в чому залежить від співробітництва з місцевими органами. У політиків місцевого рівня можуть бути інші пріоритети, відмінні від пріоритетів політиків рівня національного. У зв'язку з цим в рамках відповідної моделі, висуваються пропозиції використовувати закони, які надавали б громадянам чіткі та ясні права стосовно державних органів [53].

2. Агентська модель. Згідно з цією моделлю відносини між органами державної влади й місцевого самоврядування розглядаються як відносини між агентом і принципалом. Головна роль у відносинах між державними й місцевими органами належить державі. Органи місцевого самоврядування трактуються як своєрідні та специфічні агенти центральної влади на територіальному рівні – тим самим вони виступають як природне продовження структури державною апарату, покликаного, проте, вирішувати не тільки державні питання, а й виходити з певних інтересів, проблем місцевого населення.

Держава є певним гарантом ефективності діяльності місцевих органів і фактором стабільності місцевого політичного та соціально-економічного життя. Тобто місцеве управління переважно виступає як адміністративний засіб здійснення управлінських функцій на місцях [54]. Місцеві органи

вважаються інструментом, за допомогою якого центральний уряд реалізує свій політичний курс на місцях [55].

Отже, згідно з такою моделлю територіальні громади мають виконувати функції державного управління шляхом набуття частини функцій та повноважень державної влади; місцеве самоврядування фактично виступає як найнижча ланка в системі державного управління, яка є цілком інтегрованою в структуру державної влади і складає один з елементів виконавчої вертикалі. Як аргумент на користь цієї моделі наводиться той факт, що центральні органи влади, висловлюючи загальнонаціональні інтереси, мають більш вагомий мандат, а також ширший кругозір і знання, які є необхідними для прийняття важливих політичних рішень.

Крім того, підкреслюється, що місцева влада є «лише адміністративним засобом управлінських функцій на місцях» і спрямована не стільки на забезпечення місцевого представництва, скільки на надання послуг [56]. При цьому держава виступає гарантом соціально-економічного та політичного життя й має забезпечувати належні стандарти послуг, які надаються громадянам, спрямовує діяльність місцевого управління.

З критикою подібного тлумачення сутності місцевого самоврядування виступає В. Графський, наголошуючи на тому, що «злиття» інститутів місцевого самоврядування з державною машиною призводить до загальної деградації принципу самоврядування й поступового знищення цієї системи [57].

3.Модель взаємозалежності, фундатором якої є англійський учений Р. Роде, який уважає, що відносини центральних і місцевих органів влади характеризуються як взаємозалежністю, так і певним рівнем їхньої незалежності, й визначаються реальним владним потенціалом сторін, засобами тиску і наявними ресурсами (насамперед, фінансовими), які є в їхньому розпорядженні [58].

Згідно з цією теорією велику роль у таких відносинах державної влади й місцевого самоврядування відіграє особистий фактор, обмін інформацією,

переговори, компроміси. Як зазначає К. Тищенко, близької позиції дотримується й інший англієць Т. Бірн, на думку якого, «на сьогодні місцеві органи не можуть бути визначені ні як агенти уряду, ні як його рівноправні партнери» [59]. Взаємодія виявляється в тому, що уряд здатний ініціювати прийняття законів, спрямованих на регулювання діяльності муніципальних установ, а останні, в свою чергу – мають власний мандат, отриманий від виборців, власні фінансові джерела, компетенцію, яка закріплена за ними законодавством.

Саме тому, не тільки місцеві органи залежать від уряду (насамперед, у сфері загальної підтримки, фінансових субсидій, правового регулювання тощо), а й уряд залежить від місцевої влади, реалізуючи свій економічний, політичний, соціальний курс на місцях. При порівнянні моделі взаємозалежності з агентською, стає очевидним, що вона відображає більш рівноправні відносини центральної та місцевої влади, ніж агентська модель.

4. Дуальна модель або система з відокремленою ієрархією притаманна для Великобританії та Ірландії. Згідно з цією моделлю місцеве самоврядування здійснюється комітетами, а відповідальність за виконання функцій місцевого самоврядування несе вся рада в цілому в рамках обмежень юридичного та фінансового характеру з боку центральних органів влади. Ця модель, на думку Р. Штобера, вимагає розбудови відносин органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування на принципах незалежності, змагальності й забезпечення, що має надати системі місцевого самоврядування відносну незалежність від держави з одночасним збереженням його життєздатності [60]. У такій моделі виникають труднощі у формуванні політично або адміністративно однорідної виконавчої влади, а мер значною мірою відіграє символічну роль [61].

5. Модель розділеної ієрархії (влади), прихильники якої – Д. Ліман, В. Поповські. Згідно з поглядами останнього, така модель передбачає наявність високого рівня самостійності й реалізацію прав та повноважень, що входять до компетенції державної адміністрації і які спеціально передані

місцевому самоврядуванню [62]. За цією моделлю, місцеві та регіональні органи мають значну автономію, а виборні ради й мери несуть колективну відповідальність. Водночас центральні органи влади можуть справляти значний юридичний та фінансовий вплив на місцеву владу. На деяких ділянках центральна влада може мати більше повноважень, а на деяких – значною автономією володіє місцева влада [63].

Вона застосовується в Данії, Фінляндії, Норвегії та Швеції, а також у Чехії та Угорщині. Управління такого типу має автономну компетенцію, яка сформована і підтримана традиційно або відновлена статутом чи конституцією. Державна адміністрація наділяє повноваженнями й делегує відповідно до закону ті з них, здійснення яких органами місцевої влади (місцевого самоврядування) вона вважає найбільш раціональними. Проте органи місцевого самоврядування мають право пристосовувати до місцевих умов делеговані повноваження, причому вони користуються самостійністю, реалізовуючи їх.

Крім того, до компетенції місцевих органів включено так звані «припущені повноваження» з питань місцевого значення, якими не володіє жодна «інша влада». До тих пір, поки вони не будуть передані іншій владі, місцеве самоврядування діє самостійно. Місцеві органи як окремий вид влади також розпоряджаються самостійними коштами, використовуючи їх частину на свій розсуд. Це певною мірою виступає гарантом їхньої незалежності та спроможності задовольняти потреби місцевої громади. У випадку ж часткового або повного порушення прав місцевого самоврядування з боку державної адміністрації, місцеві органи влади можуть звернутися до захисту прав через суд [59].

6. Субсидіарна модель, яка сформувалася в Німеччини в часи приходу до влади християнських демократів, які в публічному управлінні дотримувалися відомого принципу, висунутого римським Папою Пієм XI: «Суспільство не має права позбавити людину й перейняти на себе те, що вона здатна зробити за власною ініціативою, своїми зусиллями;

несправедливо також переводити на більші та вищі спільності те, що можуть виконувати, здійснювати малі й супідрядні громадські об'єднання; це завдає шкоди і збитків суспільному порядку. Будь-яка суспільна діяльність є не тільки в очах людей, але й за своєю сутністю субсидіарною: вона має підтримувати членів соціуму й не може руйнувати або ж поглинати їх особистість» [64].

Поділяємо думку тих учених, які вважають, що сфера компетенції більшого співтовариства (зокрема держави) починається там, де закінчуються можливості меншого співтовариства (місцевого самоврядування). Тому принцип субсидіарності трактується як необхідна умова розбудови реального місцевого самоврядування, створення дієвих механізмів участі громадян в процесі прийняття рішень [65] та припускає втручання держави в справи громади лише в тому випадку, коли без її допомоги неможливо досягти поставлених цілей.

Існують й інші моделі взаємовідносин органів державної влади й місцевого самоврядування, зокрема комплексна модель (Г. Чапала), в основі якої знаходиться спектр інтересів територіальної громади, які по-різному співвідноситься з державними інтересами (суперечать, співпадають, є нейтральними) [66].

Аналіз зазначених вище моделей взаємовідносин органів державної влади й місцевого самоврядування свідчить, що кожна з них має свої переваги й недоліки, а доцільність впровадження певної моделі зумовлюється низкою об'єктивних (економічних, політичних, правових, соціальних, культурних) і, певною мірою, суб'єктивних чинників (поглядами й переконаннями політиків, державних діячів).

Ураховуючи сучасний стан розвитку України й чинне законодавство вважаємо, що оптимальною моделлю взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування є партнерська модель, яка уможливлює поєднання інтересів органів державної влади й органів місцевого самоврядування, створення певного консенсусу, суспільної злагоди в суспільстві. Саме тому,

науково обґрунтованою і практично доцільною є децентралізація державної влади, передача центром окремих повноважень місцевому самоврядуванню.

Визнання більш широкої самостійності органів місцевого самоврядування у вирішенні питань, що входять до їхньої компетенції, не суперечить можливості їхньої взаємодії чи здійснення контролю у визначених питаннях з боку органів державної влади за їхньою діяльністю в цілому й у сфері нормотворчої діяльності зокрема.

У контексті оптимізації взаємовідносин органів державної влади й місцевого самоврядування до уваги необхідно взяти положення про те, що «суперечності на рівні інтересів долаються легше і швидше, ніж суперечності, що виникають у результаті розбіжностей ціннісних орієнтацій.

Саме тому компроміси передують консенсусу. Однак, так чи інакше, компромісу досягають, якщо в його основу покладено принцип неупередженості та справедливості» [67].

Проблеми взаємовідносин між державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування розв’язані в державах-членах ЄС в такий спосіб:

1. Проблема подвійного статусу державних адміністрацій. Перш за все, законодавство європейських країн передбачає максимальне розведення сфер компетенції держави (і її виконавчої влади) з одного боку, та місцевого самоврядування – з іншого. Місцеві адміністрації, назви яких можуть варіюватися залежно від країни, мають повноваження переважно в межах тих питань, які належать саме до сфери компетенції держави. Вони знаходяться у підпорядкуванні головного органу виконавчої влади (уряду) або міністерств (наприклад, Міністерства внутрішніх справ). Навпаки, найчастіше суміщення функцій органу держави та виконавчого органу місцевого самоврядування в країнах ЄС характерне саме для органів місцевого самоврядування.

Наприклад, у Франції мер комуни є одночасно главою виконавчої гілки місцевого самоврядування та представником держави. Щоправда, як представництво центральної влади мерія забезпечує виконання переважно

нотаріальних та облікових функцій. При цьому центральний уряд не може здійснювати прямого впливу на кадрові процеси в мерії. Отже, на відміну від міста Києва, де міська державна адміністрація має подвійне підпорядкування, у французьких містах конфлікти виникають скоріше як виняток. В Угорщині уряд також може покласти на бургомістра (керівника місцевого самоврядування), секретаря або керівника апарату муніципального представницького органу функції глави адміністрації на місцевому (муніципальному) рівні. Глави районів (ландрати) у 3 федеральних землях Німеччини є одночасно керівниками місцевих адміністрацій, що представляють земельні уряди на місцевому рівні, та представницьких органів влади.

2. Проблема делегованих повноважень. Делегування повноважень відбувається, як правило, від державних адміністрацій до представницьких органів (а також між органами місцевого самоврядування), але не навпаки. Практика делегування повноважень (зокрема, пов’язаних із виконанням державних функцій) від державних адміністративних органів до органів місцевого самоврядування найбільш поширеною є у Естонії, Федеративній Республіці Німеччині, Литві, Чехії.

3. Розмежування державного управління та місцевого самоврядування на різних рівнях адміністративно-територіального поділу залежить від конкретного типу системи місцевого самоврядування, про що зазначено в главі 1 даної доповіді. У переважній більшості держав – членів Європейського Союзу місцеві адміністрації в межах компетенції держави виконують такі функції: а) контроль за дотриманням органами місцевого самоврядування норм національного законодавства. Голови відповідних органів наділені повноваженнями оскарження рішень органів місцевого самоврядування в судах. Пряме втручання у діяльність органів місцевого самоврядування не припускається. У деяких країнах адміністрації наділені в даній галузі апеляційними функціями – розглядають скарги громадян на дії органів місцевого самоврядування (Чеська Республіка); Слід зауважити, що

порядок контролю відрегульований Європейською хартією місцевого самоврядування від 1985 р., а також Рекомендацією Ради Європи «Про нагляд за діяльністю місцевих органів влади» від 1998 р. Дані документи пропонують державам скоротити сферу адміністративного нагляду (зокрема, обмежити її законністю, а нагляд за доцільністю – здійснювати в межах делегованих повноважень), утримуватися від прямого втручання в ухвалення рішень цими органами, а також використовувати в процесі вжиття санкцій інструменти прямої демократії [144].

У деяких державах із децентралізованим унітарним державним устроєм на певних рівнях місцеві адміністрації як інститут взагалі відсутні. Так, в Іспанії контроль за діяльністю автономних співтовариств (областей) здійснюють (кожен у своїй галузі): Конституційний суд, Уряд (лише в частині делегованих повноважень), органи адміністративної юстиції та Рахункова палата [145]. б) виконання органами місцевого самоврядування повноважень, які були делеговані центральними органами виконавчої влади (держави Балтії, Німеччина тощо). в) координація діяльності центральних органів виконавчої влади (міністерств та відомств). Наприклад, згідно зі статтею 122 Конституції Румунії, на префектів (що діють на рівні повітів та столиці), крім власне оскарження рішень органів місцевого самоврядування, покладена функція керівництва «децентралізованими службами міністерств та інших центральних органів у адміністративно-територіальних одиницях» [146].

У Польщі воєвода (представник Ради Міністрів на регіональному рівні) здійснює управління адміністративними органами, які підпорядковані органам центральної виконавчої влади, на території воєводства. У Італії на субрегіональному рівні (у провінціях) діють префекти, до компетенції яких належать питання безпеки громадян та охорони здоров'я, особливо у період надзвичайних ситуацій. Обмеження самоврядування на регіональних рівнях – характерне для відносно централізованих унітарних держав.

Може існувати у таких формах:

- Наділення представницького органу суто дорадчими функціями. Приклад – регіональний рівень у Польщі до 1998 р.

- Представницькі органи отримують лише повноваження, делеговані муніципалітетами. Так, у Фінляндії на регіональному рівні можуть існувати об'єднання муніципалітетів (найчастіше добровільні), яким органи місцевого самоврядування можуть делегувати повноваження з медичного та соціального забезпечення, професійної освіти, водо- та електропостачання.

- Відсутність органів місцевого самоврядування на тих рівнях, де функціонують місцеві державні адміністрації (зокрема, у Болгарії). Спільна компетенція урядових представництв та органів місцевого самоврядування є скоріше винятком.

На регіональному рівні вона встановлена у Латвії. Місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування мали узгоджувати між собою свої рішення у таких сферах: розробка проектів законодавчих актів і положень, що регулюють діяльність місцевих органів влади; визначення розміру загальних та цільових відрахувань на потреби місцевих органів управління на кожен фінансовий рік; визначення фінансових джерел адміністрування додаткових функцій, виконання яких очікується від місцевих органів влади; будь-які інші питання, що стосуються місцевих органів влади [146] . Потенційні конфлікти мали розв'язуватися через систему посередництва. Відповідно до закону «Про місцеві органи влади» у 1994 – 1997 рр. діяли консультаційні ради, які мали координувати діяльність органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування на відповідних рівнях. Однак, у 1997 р. вони були скасовані через низьку ефективність .

4. Кадрові конфлікти між представницькими органами та державними адміністраціями. Оскільки адміністрація не виконує функцій виконавчого органу місцевого самоврядування та не отримує делегованих повноважень від представницьких органів, відсутній також інститут висловлення недовіри главі місцевої державної адміністрації з боку органу місцевого

самоврядування. У певних випадках глави держав або урядів можуть впливати на набуття повноважень посадовцями місцевого самоврядування.

5. Проблема забезпечення реальної автономності місцевого самоврядування та матеріального забезпечення реалізації його повноважень. Розв'язується через фінансову самостійність системи місцевого самоврядування, причому тут обсяг повноважень органів місцевого самоврядування залежить серед іншого від рівня бюджетного фінансування на одного мешканця відповідної територіальної громади [147] – затвердження переліку місцевих податків, зборів, використовуваного майна та певних видів діяльності, що є власними джерелами доходів місцевих бюджетів; – прозора система трансфертів з державного бюджету, що базується на принципах об'єктивності та рівноправності і дозволяє усім громадянам отримувати порівняно високий рівень послуг; - будь-яке делегування повноважень на нижчий рівень має забезпечуватися пропорційним переданням фінансових ресурсів для їх виконання. Дані принципи були у 2005 р. кодифіковані у Рекомендації Ради Європи «Про фінансові джерела місцевої та регіональної влад» [148].

Відповідно, пріоритети та шляхи реалізації підвищення ефективності взаємодії місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування у процесі удосконалення системи територіальної організації влади в Україні має здійснюватися за такими напрямами:

1. Розробка нової структури публічної влади.

- Розмежування органів виконавчої влади на регіональному та субрегіональному рівнях на ті, що здійснюють повноваження зі сфери компетенції держави, та ті, що діють у системі місцевого самоврядування

- Реформування системи місцевих державних адміністрацій, які складають вертикаль державної виконавчої влади. Найбільш оптимальним є варіант, за якого місцеві державні адміністрації на регіональному рівні, а на субрегіональному рівні – представництва державних адміністрацій як їх територіальні підрозділи.

- Створення виконавчих комітетів обласних та районних рад, що є органами місцевого самоврядування.

2. Вдосконалення сфери компетенції органів місцевого самоврядування на регіональному та субрегіональному рівнях, що має здійснюватися на принципах максимально можливого уникнення спільних повноважень органів публічної влади різних рівнів:

1. Збереження у сфері компетенції органів місцевого самоврядування регіонального рівня (крім міст загальнодержавного значення) таких питань:

- розробка та реалізація програм та реалізація будівничих проектів, що мають міжрайонне значення;

- повноваження, передбачені частиною 2 статті 44 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», які не будуть перерозподілені на користь місцевих державних адміністрацій.

- повноваження, делеговані органами місцевого самоврядування субрегіонального рівня;

- повноваження, делеговані державними адміністраціями та іншими органами державного управління.

2. Передання виконавчим комітетам районних рад таких повноважень:

- розробка та виконання стратегічних планів, загальних та цільових програм розвитку відповідних територій;

- розробка та виконання проектів місцевих бюджетів, розпорядження відповідними бюджетними коштами;

- контроль за виконанням рішень та нормативно-правових актів, виданих представницьких органів місцевого самоврядування;

- керівництво роботою санітарно-епідеміологічних станцій та нагляд за якістю у сфері будівництва і торгівлі;

- забезпечення діяльності середніх спеціальних навчальних закладів; - управління установами охорони здоров’я (крім тих, що перебувають у підпорядкування регіональних органів публічної влади).

- інші повноваження, визначені статтею 44 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», за винятком тих, що будуть закріплені за державними адміністраціями як виключні.

Органи місцевого самоврядування міст зі статусом районів мають одночасно отримати повноваження, що належать відповідним органам територіальних громад та районів, а міста загальнодержавного значення - також і повноваження, що належать органам місцевого самоврядування областей.

3. Визначення нового переліку повноважень місцевих державних адміністрацій. За місцевими державними адміністраціями мають бути закріплені такі повноваження:

- Здійснення контролю за ухваленням рішень органами місцевого самоврядування на предмет їх відповідності Конституції України.

- Ініціювання санкцій щодо органів місцевого самоврядування в разі систематичного порушення ними Конституції та законів України. Місцеві державні адміністрації мають отримати право звертатися з відповідним поданням до центральних органів виконавчої та судової влади, але не ухвалювати такі рішення самостійно. При цьому їхні повноваження мають бути розмежовані із повноваженнями органів Прокуратури України.

- Контроль за реалізацією органами місцевого самоврядування повноважень, делегованих державою, а також за використанням бюджетних коштів, виділених органам місцевого самоврядування для реалізації цільових програм.

3. Вдосконалення інституту делегованих повноважень, що має включати:

- збереження можливості делегування державою своїх повноважень органам місцевого самоврядування через підписання відповідних угод. Порядок здійснення такого делегування має бути визначений законом;

- скасування практики делегування повноважень місцевого самоврядування місцевим державним адміністраціям. Натомість доцільним є

вдосконалення порядку делегування повноважень органам місцевого самоврядування вищого рівня відповідно до адміністративнотериторіального поділу;

- встановлення порядку ухвалення рішень щодо делегування повноважень та їх скасування;

- розробка та впровадження порядку нагляду адміністраціями за реалізацією делегованих повноважень. Він має передбачати аналіз доцільності ухвалених рішень. До повноважень, які можуть бути делеговані місцевими державними адміністраціями органам місцевого самоврядування, слід віднести:

- організація охорони, реставрації, використання пам'яток історії та культури, архітектури і містобудування, палацово-паркових, паркових та садибних комплексів, природних заповідників місцевого значення;

- керівництво пожежною охороною та органами правопорядку.

До повноважень, які можуть бути делеговані державою виключно органам місцевого самоврядування регіонального рівня, мають належати:

- використання природних ресурсів та охорони навколишнього середовища;

- використання та розвиток рекреаційних зон.

Основними проблемами взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в Україні є:

- Суттєве обмежене самоврядування в Україні як права та можливості територіальної громади, за винятком міст обласного та республіканського (в Автономній Республіці Крим) значення: на рівні районів та областей через відсутність закріплення належного правового статусу громади та власних виконавчих органів й, відповідно, власних ресурсів; на базовому рівні - через відсутність достатніх матеріальних ресурсів та обмеження бюджетної самостійності.

- Подвійний статус місцевих державних адміністрацій - як складників вертикалі державної виконавчої влади та одночасно виконавчих органів

місцевих рад. Відповідальність місцевих ОДА перед органами виконавчої влади вищого рівня та перед представницькими органами областей та районів створює передумови для виникнення конфліктів між ними та місцевими радами, особливо в період вертикальної коабітації.

- Неоднозначний ефект від надання сільським, селищним та міським радам великої кількості повноважень, зокрема із надання соціальних послуг. З одного боку, це відповідає вимогам, встановленим для України ратифікованими міжнародними документами. З іншого боку, такий перелік повноважень зумовлює великий розмір витрат із місцевих бюджетів, що призводить до зменшення фінансової спроможності територіальних громад.

- Недосконаліть системи контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування. Місцеві державні адміністрації мають право контролювати лише виконання делегованих повноважень, Рахункова палата України – діяльність центральних органів державної влади, а нагляд з боку Прокуратури України викликає зауваження з боку міжнародних організацій, членом яких є Україна.

- Компенсація недосконалості правових механізмів контролю за дотриманням органами місцевого самоврядування Конституції України та інших нормативно-правових актів за допомогою неформального впливу державних адміністрацій через фінансову (бюджетну) залежність органів самоврядування від місцевих адміністрацій, що є також потенційним джерелом конфліктів.

Досвід країн – членів Європейського Союзу полягає в тому, що проблема взаємовідносин між органами місцевого самоврядування та державою в особі місцевих державних адміністрацій розв’язується на основі принципу субсидіарності – виконання органами влади вищого рівня тих функцій, які не можуть бути виконані на базовому рівні адміністративнотериторіального поділу.

- Місцеві державні адміністрації виконують функції виключно у сфері компетенції держави, і як правило не беруть на себе обов’язки виконавчих

органів місцевого самоврядування; на будь-якому рівні, де існує інститут місцевого самоврядування, для виконання таких функцій, представницькими установами формуються виконавчі органи.

- Найголовнішим завданням місцевих державних адміністрацій зазвичай є контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування: щодо власних функцій місцевого самоврядування – з точки зору законності, а щодо повноважень, делегованих державою – з точки зору доцільності та ефективності ухвалених рішень. Також за державними адміністраціями можуть бути закріплені повноваження щодо координації роботи територіальних підрозділів центральних спеціалізованих органів виконавчої влади та в галузі заходів із захисту інтересів держави (мобілізації населення, здійснення патріотичного виховання).

- Обов'язковим елементом надання повноважень місцевого самоврядування є забезпечення фінансової спроможності територіальних громад. Для цього державою гарантується база доходної частини бюджету, яка включає в себе місцеві податки та збори, використання комунального майна, обов'язково відраховувані до місцевих бюджетів частки державних податків, а також дотації та субвенції із державного бюджету.

- У постсоціалістичних державах децентралізація державного устрою та посилення місцевого самоврядування на інших, крім базових, рівнях адміністративно-територіального поділу, як правило здійснювалася після завершення основних економічних реформ, насамперед розподілу колишньої державної власності, та за умови відновлення дореформеного рівня валового внутрішнього продукту, що забезпечувало наповнення державного та місцевих бюджетів.

- Типовими проблемами зарубіжних країн залишаються брак матеріальних ресурсів для реалізації місцевого самоврядування малими громадами, а також нерівність соціально-економічного розвитку різних 41 територій. Останнє зумовлює на практиці суперечність між принципом рівності територіальних громад та необхідністю надання певних бюджетних

переваг слабким громадам з метою вирівнювання життєвих стандартів їхніх мешканців, а також між фінансовою автономією та фактичною централізацією міжбюджетних відносин [149].

Таким чином, основними засадами реформування системи територіальної організації державної влади є:

- Попередня стабілізація системи власності та відновлення рівня доходної частини державного та місцевих бюджетів, який існував до початку ринкових перетворень.

- Здійснення реформи адміністративно-територіального поділу держави. Дана реформа повинна передбачати скорочення категорій адміністративно-територіальних одиниць, а також укрупнення дрібних територіальних громад із метою підвищення їх фінансової спроможності.

- Чітке політико-правове та інституційне розмежування виконавчої влади на регіональному та субрегіональному рівнях. Взаємодія місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування має ґрунтуватися на засадах максимального розведення їхніх функцій. Усі питання, що знаходяться у компетенції місцевого самоврядування та на нинішньому етапі делегуються державним адміністраціям, мають бути передані новоствореним виконавчим органам відповідних рад. За державними адміністраціями мають бути закріплені функції, що належать до компетенції держави.

- Звуження предмету взаємодії державних адміністрацій з органами місцевого самоврядування до контролю за діяльністю останніх, делегування повноважень у вдосконаленому порядку, а також у формі здійснення комунікації між органами місцевого самоврядування та центральними органами державної влади.

- Вдосконалення системи делегування повноважень. Цей інститут потребує двох суттєвих виправлень: по-перше – збереження лише делегування повноважень державою органам місцевого самоврядування, подруге – формалізації порядку такого делегування.

- Запровадження нових гарантій фінансової самостійності громад через розширення джерел доходних частин місцевих бюджетів та через впровадження нових механізмів об'єднання територіальних громад.

Більш детально схеми розподілу функцій між органами влади слід розглянути на прикладах окремих країн – членів ЄС. На підставі подібності площі території держави, кількості населення, попереднього державного устрою оптимальними прикладами для України слід вважати Францію (країну з тривалими демократичними традиціями) та Польщу (колишню соціалістичну державу).

Франція після Другої Світової війни тривалий час залишалася однією з найбільш централізованих держав Європи. Однак у 1972 р. тут був розпочатий процес деконцентрації – створення регіонів, які були одиницями для здійснення планування економічного розвитку країни. 1982 р. було ухвалено Закони щодо децентралізації. Згідно з новим законодавством:

1. Ліквідовано систему нагляду з боку держави й заміна її контролем законності рішень (тобто, контроль здійснюється не з точки зору доцільності рішень, а з точки зору відповідності процедур їх ухвалення визначеному законом порядку) [149].

2. Впроваджене самоврядування на регіональному рівні. Регіони, що були виключно державними одиницями, отримали поряд із комунами та департаментами статус повноправної територіальної громади.

3. Діяльність департаментських рад була повністю виведена з-під контролю відповідних префектів.

4. У рамках децентралізації розширено сферу компетенції комун. До традиційно виконуваних ними функцій (реєстрація актів громадянського стану, муніципальна поліція, соціальні послуги, підтримання стану мережі автошляхів, освітня та культурна діяльність) було додано повноваження в сфері міського (зокрема, земельного) планування, а також взаємодії з підприємницькими структурами щодо надання соціальних послуг [150].

Відповідно до нових законів від 1983 р. уряд був зобов'язаний розробити графік передання повноважень громадам протягом 3 років:

- протягом 1-го року – в галузі містобудування та житлового фонду (включаючи право комуни на розробку документів з планування благоустрою);

- протягом 2-го року – передані повноваження: а) департаментам - в соціальних питаннях, охороні здоров'я та транспорту, а також перевезення школярів; б) комунам – з питань будівництва та управління портами прогулянкового типу;

- протягом 3-го року – у галузі освіти, культури та навколишнього середовища.

У галузі освіти до відома різних рівнів самоврядування були віднесені: до відома комуни – оснащення приміщень закладів початкової та дошкільної освіти; до відома департаментів – забезпечення роботи коледжів; до відома регіонів – забезпечення роботи ліцеїв та інших навчальних закладів [151].

Представницьким органом комуни є муніципальна рада. Мер є одночасно главою виконавчої гілки місцевого самоврядування та представником держави.

Як глава місцевого самоврядування, він обирається муніципальною радою, здійснює керівництво її роботою та роботою свого апарату, а також відповідає за стан міського господарства та безпеку громадян.

Мер як представник держави виконує такі функції:

- здійснює реєстрацію актів громадянського стану;

- виконує функції представника загальної поліції;

- оприлюднює державні закони та постанови;

- організує вибори;

- складає списки військовозобов'язаних та організує цивільну оборону;

- видає дозвіл на забудову тощо

На рівні департаменту діє представницький орган – Генеральна рада, яка: а) ухвалює бюджет департаменту; б) створює регіональні

адміністративні служби; в) обирає главу самоврядної виконавчої влади департаменту – президента Генеральної ради. У свою чергу, Президент Генеральної ради, крім власне керівництва роботою представницького органу, керує роботою адміністративних служб, дорожньої та портової поліцією на об’єктах, що відносяться до компетенції департаментів, а також здійснює загальне керівництво роботою пожежної служби.

Державу на території департаменту представляє Префект, який призначається декретом Президента Республіки [152]. Повноваження префекта можна поділити на 3 групи:

а) політичні – представництво уряду в департаментах, інформування його про стан справ, а також спостереження за дотриманням законності;

б) адміністративні – координація роботи державних відомств, оперативне керування пожежною службою, керівництво поліцією та контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування;

в) соціально-економічні – виконання урядових програм на рівні департаментів.

У межах функції з інформування переважна більшість рішень (рішення та постанови муніципальних рад, мерів, а також договори) після ухвалення передаються префекту або супрефекту. Виняток становлять лише рішення з питань внутрішнього поточного управління.

Префект може тимчасово усунути мера від виконання обов’язків, пов'язаних із виконанням функцій держави, в разі неналежного їх виконання [152] . Тимчасово усунути мера від виконання всіх обов’язків може лише міністерство внутрішніх справ, а із займаної посади він може бути звільнений виключно на підставі урядового декрету.

Найінтенсивнішою взаємодія між префектом та органами місцевого самоврядування є під час бюджетного процесу на різних рівнях, і відбувається вона у таких формах:

- визначення дати подання проекту бюджету на наступний рік. При цьому у випадку порушення представницьким органом відповідних термінів

префект має право звернутися до Регіональної рахункової палати з клопотанням про внесення нею самостійних пропозицій до місцевого бюджету, контроль за виконання яких покладається на префекта;

- встановлення вимог щодо збалансованості місцевого бюджету. Префект має право протягом 30 днів звернутися з клопотанням до Регіональної рахункової палати, яка у випадку визнання відповідних зауважень обґрунтованими порушує питання про їх врахування представницькими органами;

- врахування у місцевих бюджетах обов'язкових витрат, визначеними для кожного рівня Адміністративним кодексом Франції з місцевого самоврядування (для комун – фінансування дитячих садків та допомога приватним школам, для департаментів – фінансування соціальних витрат та роботи шкільного транспорту й коледжів, для регіонів – фінансування ліцеїв, підтримка приватних вищих освітніх закладів тощо);

- здійснення контролю за виконанням місцевих бюджетів [147] .

На рівні регіону представницьким органом самоврядування є регіональна рада на чолі зі своїм Президентом, яка обирає свій виконавчий орган - регіональну адміністрацію. Вищою посадовою особою регіональної адміністрації є генеральний директор регіональних служб, відповідальний безпосередньо перед президентом регіональної ради.

Державу на регіональному рівні представляє урядовий комісар. Цю посаду автоматично отримує префект департаменту, на території якого розташований адміністративний центр регіону. До його повноважень належить контроль за рішенням регіональних органів місцевого самоврядування та координація через Конференцію регіону діяльності префектур.

Фінансова основа самоврядування. Основу місцевих бюджетів у Франції складають:

1. Засоби міжбюджетного вирівнювання (трансфертів) 2 видів: а) глобальна (єдина) дотація функціонування – надається із спеціального

фонду трансфертів для органів місцевого самоврядування великим комунам і департаментам; б) компенсаційна дотація з ПДВ – надається з відповідного Компенсаційного фонду ПДВ, кошти якого спрямовуються на інвестиції територіальних колективів – тобто, лише на операції, спрямовані на власний розвиток [153].

2. Місцеві податки.

3. Позики.

4. Доходи від використання власності та надання послуг.

Крім того, у Франції з метою ефективнішої концентрації бюджетних коштів широко використовуються механізми кооперації адміністративнотериторіальних одиниць.

На рівні комун такими механізмами є:

- Синдикати комун, які можуть бути одно- чи багатоцільовими. Це – об'єднання комун, які при цьому зберігають свою повну юридичну самостійність.

- Утворення округів, або дистриктів, як більш високої форми інтеграції комун. З 1959 р. утворення таких об'єднань дозволено міським комунам, а з 1970 р. – також сільським.

- Формування міських співтовариств, що здійснюється в межах агломерацій. Дана форма запроваджена у 1966 р., і здійснюється урядом у примусовому порядку.

Оскільки дистрикти та міські співтовариства мають статус юридичних осіб, а законом від 1999 р. для них була розроблена окрема система оподаткування, є підстави навіть розглядати їх як самостійний рівень самоврядування поряд із основними зазначеними раніше.

Формами співпраці департаментів, у свою чергу, є:

- Міждепартаментські конференції – нерегулярні зустрічі, що скликаються за ініціативою зацікавлених департаментів.

- Спільні міждепартаментські органи, до складу яких можуть входити представники не лише департаментів, але й комун.

- Асоціації департаментів – найвищі форми об’єднання, що отримували статус юридичних осіб. У зв’язку зі створенням регіонів втратили сенс свого існування.

Після встановлення демократичної системи у Польщі реформа в галузі територіальної організації влади відбувалася у 2 етапи:

1. 1990 р. – ухвалення Закону про самоврядування гміни, яким було визначено базовий рівень місцевого самоврядування. Було укрупнено сільські територіальні громади, статус гмін надано багатьом містам. На рівні воєводств самоврядування де-факто було скасоване. Воєводський Сеймик зберіг за собою право лише висловлюватися з приводу дій відповідного воєводи, який представляє на даній території інтереси держави.

2. 1998–2001. Запроваджено 3-рівневий адміністративно-територіальний поділ. Зокрема, додано субрегіональний рівень – повіти (включаючи міста зі статусом повітів). На повітовий рівень було передано 2 служби та 3 інспекції, які знаходилися в центральному підпорядкуванні. Воєводства було укрупнено, в результаті чого їхня кількість скоротилася з 49 до 16, причому на воєводському рівні було запроваджене повноцінне самоврядування.

З часів другого етапу адміністративно-територіальної реформи у Польщі на всіх рівнях діє інститут місцевого самоврядування з наданими їй Конституцією та законами повноваженнями.

На рівні гміни такими органами є рада гміни, а також обране нею правління гміни. До сфери компетенції гміни належать: підтримання шляхів місцевого значення та організація дорожнього руху; охорона здоров’я; середня освіта та дошкільне виховання; організація закладів культури; розвиток об’єктів фізичної культури; житлове будівництво; функціонування комунального господарства та громадського транспорту; озеленення та впорядкування кладовищ; соціальна та медична допомога, в тому числі для вагітних жінок, та створення мережі відповідних закладів опіки [154].

До компетенції повітів належать питання, які не можуть вирішуватися на рівні гмін:

- контрольні функції щодо діяльності на рівні гмін (санітарноепідеміологічна та ветеринарна служби, контроль за станом будинків, використанням водних ресурсів та захистом довкілля);

- підтримка громадського порядку та громадської безпеки (виконання цих функцій покладене на повітову поліцію та протипожежну охорону), захист населення від стихійних лих та керівництво у випадку надзвичайних ситуацій;

- керівництво освітніми установами середнього рівня (пост-початкові та спеціальні школи, професійні училища), а також опікунськими й освітніми установами, включаючи дитячі будинки;

- загальна відповідальність за роботу системи державної охорони здоров'я, фінансованої з Фондів Охорони здоров'я;

- питання соціального захисту

- підтримка інвалідів, захист прав споживачів та боротьба з безробіттям, інші форми соціальної допомоги (сімейні центри, будинки соціального захисту тощо).

На рівні повіту органами місцевого самоврядування є представницький інститут (Раді повіту) та 2 виконавчих органи – правління та об'єднана повітова адміністрація. Обидва органи очолює повітовий староста.

Правління є лише виконавчим органом повітової ради, що здійснює виконання її постанов, а також виконує бюджет повіту.

Більш автономним органом по відношенню до ради є об'єднана повітова адміністрація, що отримала сферу компетенції та повноваження внаслідок децентралізації. Вона складається з власне повітової адміністрації (староства), повітових служб (поліції, пожежної охорони) та інспекцій (санітарно-епідеміологічної, ветеринарної та будівельного нагляду) [155].

Староство знаходиться під прямим підпорядкуванням старості й виконує функції, які не належать до компетенції правління або служб та інспекцій.

Служби та інспекції є більш автономними щодо старости, ніж підрозділи староства. Староста одноосібно призначає керівників інспекцій, а керівників служб – за погодженням з воєводою. При цьому староста може надати наказ про вжиття службами відповідних заходів на ліквідацію наслідків надзвичайних ситуацій, але не щодо змісту цих заходів.

До компетенції воєводського самоврядування належать переважно ті питання, які становлять зацікавлення з точки зору загальнодержавної політики:

- економічний розвиток, включаючи міжнародні економічні відносини та стимулювання регіонального розвитку;

- у галузі освіти: утворення та фінансування вищих закладів освіти, керівництво вищою та середньою спеціальною школою, професійними училищами, коледжами, бібліотеками воєводства;

- у сфері культури: здійснення політики збереження історичної пам’яті та керівництво закладами культури регіонального масштабу;

- у галузі охорони здоров’я – керівництво спеціалізованими медичними закладами, системами швидкої допомоги та амбулаторного забезпечення;

- у галузі регіональної політики – територіальний розвиток та розвиток сільських територій;

- у галузі природокористування та охорони довкілля – керівництво водними ресурсами, меліорація грунтів і збереження гідротехнічних установок, участь представників воєводств у діяльності регіональних Екологічних фондів [154].

Аналогічно до повітового рівня, органами виконавчої влади є правління воєводства та адміністрація воєводства. Правління є виконавчим органом ради, що виконує її постанови та бюджет, а адміністрація – реалізує ті повноваження, що не належать до сфери компетенції ради.

Органами самоврядування воєводства є воєводський Сеймик, Маршалок та правління воєводства.

Поряд із органами самоврядування воєводства діють органи державної адміністрації на чолі з воєводами. У галузі власне державної політики воєвода виконує такі функції:

- контролює виконання органами центральної адміністрації завдань, визначених документами Ради Міністрів;

- узгоджує цілі державної політики з місцевими умовами, спрямовує здійснення регіональної політики на рівні воєводства;

- виконує та координує завдання у сфері оборони та національної безпеки; - за посередництва відповідного міністра представляє Раді Міністрів проекти урядових документів стосовно воєводства.

Воєвода у галузі взаємодії з органами місцевого самоврядування всіх рівнів має такі повноваження:

1. Здійснює контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування. Він має право призупинити рішення органу місцевого самоврядування з мотивів невідповідності Конституції та законам країни. Орган, рішення якого було призупинене, може оскаржити дію воєводи в адміністративному суді. Це означає виконання державною адміністрацією деяких елементів нагляду - прямого втручання у діяльність системи місцевого самоврядування, що відрізняється від загальноприйнятої практики держав Європейського Союзу.

2. Ініціює кадрові рішення щодо ради або правління гміни у випадку неодноразового порушення ними Конституції та законів країни. Так, він у згаданому випадку направляє подання до міністерства внутрішніх справ або Прем’єр-міністра подання щодо розпуску ради гміни. У випадку аналогічних порушень з боку правління він звертається до ради гміни з проханням про його розпуск, а в разі негативної відповіді – з аналогічним проханням до уряду.

3. Контролює виконання завдань органами місцевого самоврядування у сфері урядової адміністрації, що виникають на підставі закону (в умовах

надзвичайної ситуації) або угоди з урядовою адміністрацією (у порядку делегування повноважень). Виконання таких делегованих повноважень покладається зазвичай на виконавчі органи місцевого самоврядування.

4. Дає згоду повітовим старостам на призначення керівників 2 повітових служб – поліції та державної пожежної охорони.

5. Має лише у виключних ситуаціях (загроза життю, здоров'ю, власності, навколишньому середовищу, безпеці держави та громадському порядку) право видавати рішення, які є обов'язковими для виконання органами місцевого самоврядування.

Інші повноваження воєводи:

1. Виконання та координація завдань у сфері оборони та безпеки країни в цілому, відповідно до законів.

2. Представлення Раді Міністрів за посередництва відповідного міністра у справах державного управління проекти урядових документів у справах, що стосуються воєводства.

Специфічними органами прямого державного правління є урядові комісари. Вони тимчасово діють на рівні гмін у період призупинення повноважень органів самоврядування до набуття повноважень новими органами. Їм передаються повноваження, що належать до сфери компетенції гміни [154].

Фінансова основа місцевого самоврядування. Спільними для всіх територіальних одиниць є доходи від субвенцій з державного бюджету, а з власних доходів – плата за використання належного їм майна, дарунки, спадщини, донорства на користь громади.

Структуру власного доходу бюджетів гмін складають:

1. Податки, визначені окремими законами: на сільське та лісове господарство, нерухомість і транспортні засоби, господарську діяльність фізичних осіб, спадщину й подарунки, єдиний податок (податкова карта).

2. Збори, що стягуються на підставі окремих регулювань (гербовий, експлуатаційний, місцевий тощо).

3. Частки податків, що надходять до державного бюджету (16% податку на прибуток та 5% податку від юридичних осіб та організаційних одиниць на території гміни).

4. Доходи від штрафів та примусових покарань. Доходи повітових бюджетів: плата за послуги повітових бюджетних закладів; доходи від повітових активів, розміщених на банківських рахунках; відсотки з наданих повітом позик; дивіденди від акцій товариств та підприємств, заснованих повітом. Субвенції від центрального уряду поділяються на освітні, дорожні та вирівнювальні.

Доходи воєводств: частка податків, що йдуть у дохід держави (визначається законом); доходи, отримані бюджетними одиницями воєводства, та внески інших воєводських адміністративних одиниць.

Висновки до розділу 2.

Враховуючи вищезазначене, можемо зробити висновок, що існує реальна потреба у прийнятті єдиного нормативно-правого акта, який буде регулювати всі основні питання взаємовідносин органів державної влади та місцевого самоврядування.

Вважаємо, що взаємодія між органами місцевого самоврядування й державною владою повинна мати чітку методологічну основу та втілюватися в різноманітних організаційно-правових формах, зокрема: (а) інституційних –створення спільних органів (координаційних, консультативних, дорадчих); (б) правових – участь у розробці певних правових актів; (в) організаційних – проведен-ня спільних заходів (розширених колегій, засідань президій рад, семінарів, конференцій, «круглих столів», звітів перед громадами, перевірок тощо), участь посадових осіб місцевих держадміністрацій у засіданнях органів місцевого самоврядування чи депутатів і муніципальних службовців у роботі держадміністрацій; (г) інформаційних – обмін інформацією з питань місцевого значення (листування, телефонні переговори, надсилання проектів рішень і копій прийнятих актів, застосування ЗМІ тощо); (г) матеріально-фінансових – спільне фінансування проектів регіонального значення, створення спільних підприємств та організацій.

Із метою забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування й організації їх ефективної взаємодії з органами державної влади потрібно втілити в життя систему інформаційно-аналітичної підтримки з використанням сучасних інформаційних технологій. Для цього треба створити локальні інформаційні мережі органів місце-вого самоврядування, регіональних аналітичних центрів, забезпечити їх об'єднання з державними інформаційними системами.

Децентралізація влади ускладнює проблему ефективного розв’язання питань місцевого значення, зумовлює пошук такої моделі взаємовідносин органів державної влади й місцевого самоврядування, яка б забезпечувала

необхідну єдність державної влади з одночасною самостійністю територіальних громад. Оптимальна модель взаємовідносин ґрунтується на визначені граничних можливостей самоврядування з метою розвитку демократії, забезпечення суверенітету народу.

Напрями взаємодії органів державної влади й місцевого самоврядування та визначаються, насамперед, тими спільними цілями й завданнями, які вони вирішують та відповідними повноваженнями.

Основними напрямами взаємодії є: соціально-економічний і культурний розвитку; сфера бюджету, фінансів; управління майном; будівництво; освіта, наука, охорона здоров'я, культура, фізкультура і спорт; регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища; соціальний захист населення, забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян. Важливу роль в оптимізації взаємовідносин органів державної влади й місцевого самоврядування відіграють асоціації органів місцевого самоврядування, які взаємодіють з державними органами при розробленні та здійсненні державної політики у сфері місцевого й регіонального розвитку з метою узгодження загальнодержавних, регіональних і місцевих інтересів.

Ефективне організаційно-правове забезпечення, у тому числі й організаційна структура органів державної влади та органів місцевого самоврядування, є суттєвою складовою вдосконалення системи органів публічної влади в Україні. При цьому метою оптимізації структури органів державної влади та органів місцевого самоврядування є модернізація системи органів влади, їх інституціонального та організаційно-правового забезпечення, що передбачає формування нових типів органів з чітко визначеним набором функцій і розмежуванням політичних та адміністративних посад.

Характерними ознаками оптимізації взаємовідносин органів державної влади та органів місцевого самоврядування повинні слугувати: 1) процесуальність, динамічність і стадійність; 2) правовий, стратегічний,

закономірний характер; 3) наявність об'єкта та кола суб'єктів; 4) орієнтація на мінімальні витрати часу, матеріально-фінансових ресурсів та людського капіталу; 5) механізм здійснення оптимізації (методи, форми, принципи, інформаційно-технічна база); 6) доцільність, альтернативність, раціональність та ефективність.

Отже, у світовому досвіді існують такі моделі взаємовідносин органів державної влади й місцевого самоврядування: партнерства, агентська, взаємозалежності, дуальна, розділеної ієрархії, субсидіарна, комплексна.

Кожна зі вказаних моделей має свої переваги й недоліки. Оптимальною у взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування є партнерська, яка уможливлює поєднання інтересів органів державної влади й органів місцевого самоврядування, досягнення консенсусу й соціальної злагоди. Основними сферами взаємодії органів державної влади й місцевого самоврядування є такі: соціально-економічного і культурного розвитку; сфера бюджету, фінансів; управління майном; будівництва; освіти, науки, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту; регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища; соціального захисту населення, забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян.

Необхідно зазначити, що здійснений аналіз дозволив виявити низку недоліків сучасного стану організаційно-правового регулювання здійснення органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади в Україні на конституційному, законодавчому, підзаконному та муніципальному рівнях.

Розв'язання проблем організаційно-правового регулювання компетенції місцевого самоврядування не можу бути забезпечене повною мірою без реалізації конституційної реформи в частині децентралізації влади, імплементації в національне законодавство положень Європейської Хартії місцевого самоврядування та без прийняття окремого закону «Про делегування органам місцевого самоврядування окремих повноважень

органів виконавчої влади». Особливого значення в цьому процесі набуває питання визначення нормотворчих повноважень органів місцевого самоврядування та формування надежного законодавчого підгрунтя муніципальної нормотворчості, яка має бути своєрідним узагальненням та адаптуванням положень законодавства до потреб та умов функціонування системи місцевого самоврядування конкретної територіальної громади. З метою удосконалення інституту делегування повноважень у разі застосування його договірного способу існує необхідність у провадження практики укладання адміністративних договорів між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади.

Світовий досвід переконливо свідчить, що ефективна взаємодія державних і місцевих органів влади здійснюється лише за умови, коли система місцевого самоврядування є не «нижчою ланкою» органів державної влади, а й виступає самостійним інститутом влади. Вітчизняний досвід останніх десятиліть свідчить, про здійснені кроки у напрямі вдосконалення відносин і взаємодії органів державної влади й місцевого самоврядування як у сфері правозастосування, так і у сфері нормотворчості, спроби відійти від централістських тенденцій, агентської моделі взаємовідносин до моделі взаємозалежності, врешті – партнерської моделі.

За результатами аналізу зарубіжного досвіду встановлено особливості процесу оптимізації взаємовідносин органів державної влади та органів місцевого самоврядування на принципах децентралізації та субсидіарності, властивого для унітарних держав Європейського Союзу, близьких до України за територією, населенням, адміністративно-територіальним устроєм, демографічними, соціальними, іншими критеріями (Франція і Польща) та виокремлено такі ключові тренди адміністративних реформ, що мали місце в цих європейських країнах протягом останніх десятирічь і які можуть слугувати орієнтирами й для українських реформ, а саме:

1) формування національного законодавства, що закладає інституціональну основу сучасних реформ, базувалося на

загальноєвропейських принципах публічного управління – нового публічного менеджменту (1980–1990) і доброго місцевого та регіонального врядування, а також на нормах міжнародного права про демократизацію, місцеве самоврядування, регіоналізацію, які є політико- ідеологічними орієнтирами для реформування системи управління на регіональному рівні в усіх державах Європи;

2) створення збалансованої трирівневої системи адміністративно-територіального устрою закінчувалося з утворенням регіонального рівня територіального управління і дуалістичної управлінської структури в регіонах – органи виконавчої влади, підпорядковані центральному уряду (прем'єр-міністру або президенту), які виконують виключно контрольно-наглядові функції, та органи регіонального самоврядування, які дублюють структуру органів місцевого самоврядування нижніх рівнів територіального устрою (представницькі й виконавчі органи);

3) проведення комплексного структурно-функціонального реформування політико-адміністративної системи держави відбувалося з метою створення збалансованого публічного управління на регіональному рівні шляхом: а) перерозподілу повноважень між центральним і регіональним рівнями державного управління за принципом деконцентрації (перетворення органу виконавчої влади на кшталт української обласної державної адміністрації на орган «префекторального» типу, що виконує координаційні й контрольно-наглядові функції); б) глибокої децентралізації владних повноважень у регіонах на користь органів регіонального самоврядування (передусім ідеться про передавання виконавчо-розпорядчих функцій виконавчому органу регіонального самоврядування); в) створення (або реформування) державної та муніципальної служби, заснованої на принципі відділення політичних посад від адміністративних; г) формування достатньої фіскальної і бюджетної бази органів регіонального самоврядування; д) розроблення механізмів фінансового й адміністративного контролю за діяльністю органів різних рівнів публічної влади регіону.

З’ясовано, що реформування публічного управління на рівні регіону в європейських державах є перманентним процесом. І тому ще залишаються проблемні питання у сфері розподілу повноважень між різними рівнями публічної влади (дублювання компетенцій). Також має місце значний рівень фінансової залежності регіонів як територіальних громад від центральної влади.

Крім того, виборчі системи і принципи відбору на службу, що формують склад органів регіонального самоврядування, у низці випадків політизують керівний склад місцевих урядів, негативним чином впливаючи на якість надання публічних послуг тощо.

Проведений аналіз досвіду реалізації Україною реформ політико-адміністративної системи, свідчить, що їх призначення, як і в сучасних державах Європи, полягало у децентралізації повноважень і функцій органів публічного управління з метою забезпечення інтересів місцевого населення та сталого соціально-економічного розвитку відповідних територій за принципом субсидіарності.

Водночас доведено, що розпочата в Україні реформа публічного управління, фактично спинилася на етапі реалізації положень Конституції України в редакції 1996 року та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», прийнятого в 1997 році, які закріпили на рівні регіону перехідну й нині застарілу модель територіальної організації влади, що є реліктом президентсько-парламентської форми правління. Суть цієї моделі полягає у фактичній підпорядкованості органів місцевого самоврядування регіонального рівня місцевій державній виконавчій владі, якій делеговано повноваження виконавчих органів обласних і районних рад (як такі вони відсутні), а також їх повної фінансової та ресурсної залежності від рішень місцевих державних адміністрацій.

Аналіз досвіду подальших спроб реформувати вищезазначену модель, що мали місце з 1997 року по 2014 рік шляхом ініційованих у різні часи реформ місцевого самоврядування та адміністративно-територіального

устрою, дає підстави стверджувати про відсутність політичної волі, а також свідому незацікавленість центральних органів виконавчої влади відмовлятися від ручного управління регіонами. Більшість таких спроб спинялися ще на етапі обґрунтувань концептуальних документів і законопроєктів, вирішення часткових та кон'юнктурних питань.

Доведено, що на сучасному етапі реформування публічного управління на місцевому і регіональному рівнях (2014–2020), який відбувається в умовах реформи децентралізації, відсутність політичної волі на найвищому рівні керівництва держави, консенсусу депутатських фракцій у парламенті й всередині суспільства, особливо в частині виконання українською стороною невигідних для України положень Мінських домовленостей, єдиного органу державної влади, який би комплексно вирішував питання реформи, на сьогодні є головними причинами гальмування роботи щодо імплементації в практичну діяльність органів публічної влади цільових орієнтирів, визначених в актуальних стратегічних і програмних документах, зокрема: Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020»; Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року; Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні від 01 квітня 2014 року.

Наразі можна спостерігати істотний прогрес тільки у реформуванні публічного управління на місцевому рівні та в тих суміжних сферах, що мають відношення до цього процесу. Передусім, це суттєві зрушення у питаннях створення спроможних територіальних громад шляхом застосування механізму їх добровільного об'єднання.

РОЗДІЛ 3. МЕХАНІЗМИ ОПТИМІЗАЦІЇ ВЗАЄМОВІДНОСИН ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ПРОЦЕСІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

3.1. Проблеми оптимізації взаємовідносини органів державної влади та органів місцевого самоврядування в процесі децентралізації

Взаємовідносин органів державної влади та органів місцевого самоврядування залишаються на сьогоднішній день досить актуальними і потребують змін для майбутнього українського державотворення.

Актуальність даного питання обумовлена також потребами комплексного аналізу однієї з важливих проблем теорії публічного управління – оптимізації взаємовідносин органів влади в інтегрованій системі публічного управління. Вагомим є теоретичне осмислення процесу демократичного розвитку України, визначення нових, ефективніших варіантів оптимізації взаємовідносин органів державної влади та органів місцевого самоврядування, взаємовпливу суспільства і держави.

Проблема взаємовідносин органів місцевого самоврядування з органами державної влади має місце практично на всіх етапах розвитку місцевого самоврядування. Постійно існувала необхідність узгодження інтересів місцевого самоврядування і держави в особі місцевих державних адміністрацій, їх збалансованості та необхідності оптимального правового регулювання. Так, відображенням цієї проблеми є те, що учасники таких відносин не завжди бажають взаємодіяти. Нерідко спостерігається навіть протистояння державних органів влади та органів місцевого самоврядування.

У цих двох самостійних систем місцевої публічної влади є деякі спільні завдання – вони так чи інакше торкаються вирішення місцевих проблем. Та незважаючи на те, що вони є різними за юридичною природою ланками місцевої влади, обидві репрезентують публічну владу, покликані забезпечити збалансований розвиток відповідних територій та вирішення проблем як

місцевого, так і загальнодержавного значення. Тому органи місцевого самоврядування та органи місцевої виконавчої влади мають розглядатися не як конкуруючі інституції, а як складові узгодженого механізму управління на місцях.

Оптимізація взаємовідносин органів державної влади та органів місцевого самоврядування – процес приведення їх до стану, який давав би їм можливість найбільш ефективно виконувати свої завдання, функції, зокрема надавати адміністративні послуги.

До основних проблем, що зумовлюють необхідність оптимізації системи органів влади, слід віднести такі:

– невідповідність державних функцій потребам суспільства, що може полягати у сумнівній доцільності завищеного обсягу державного контролю в будь-якій сфері діяльності, або ж в ускладненні адміністративної процедури;

– недостатній системний розподіл функцій поміж органами публічної влади та законодавчо закладеного внутрішнього конфлікту інтересів у діяльності кожного органу;

– невизначеність стосовно розподілу посад на політичні й адміністративні, що, як правило, призводить до політизації державної служби, підвищення рівня корупції та плинності кадрів.

Україна потребує вдосконалення в системі адміністративного устрою, розробки законопроектів, що сприятимуть процесу делегування повноважень центральною виконавчої владою місцевим органам та місцевому самоврядуванню. Найбільш оптимальними та доречними для вирішення цієї проблеми є децентралізація. Децентралізація вважається підґрунтям для впровадження нових стратегій, завдяки створенню нової системи управління та її нового адміністративного складу.

Місцеве самоврядування більш ефективне у вирішенні власних проблем ніж центральні органи влади. Тому децентралізація на місцевому рівні повинна забезпечити економічну свободу, яка дозволить підвищити

соціально-економічний розвиток регіонів, привабити інвесторів, а також підвищити відповідальність влади [92].

Проблеми взаємовідносин між державними органами влади та органами місцевого самоврядування є постійними темами для обговорення, предметом численних науково-практичних семінарів та конференцій. Різні дослідники виділяють різну кількість наукових принципів, за якими має будуватися діалог та взаємовідносини влади та самоврядування в процесі політичного управління сучасною країною.

Необхідно зазначити, що дана проблематика є досить актуальною для політичного диспуту з питань політичного транзиту. Однак, при всьому розмаїтті політичних досліджень всіх їх об'єднує спільна риса – більшість з них присвячена окремим аспектам демократизації, або політичним перетворенням. На даний момент актуальним для сучасної політичної науки та практики постає аналіз соціально-політичних підвалин масштабних політичних трансформацій, зокрема модернізації існуючої системи влади, без чого неможливий подальший цивілізаційних розвиток жодної з країн [111].

У розвинених демократичних країнах реалізація повноважень місцевими органами влади в першу чергу базується на чіткому розподілі з метою ефективної реалізації функцій держави. В Україні державна влада та місцеве самоврядування знаходяться в тісній взаємодії та взаємовпливі. Ці відносини обумовлені їх інтегрованістю в більш велику систему публічної влади. Окрім цього, вказана взаємодія визначена та регламентована вітчизняним законодавством.

Взаємодія органів державного управління і представницьких органів місцевого самоврядування необхідна і логічно обгрунтована, тому що:

по-перше, це дозволяє найефективніше реалізовувати принцип поєднання державного і місцевого інтересів при здійсненні управління на місцях;

по-друге, здійснення делегованих повноважень обласними державними адміністраціями дозволяє поліпшити якість державного управління, оскільки

державні завдання вирішуються з розумінням суті проблем населення області або району і з урахуванням місцевих можливостей;

по-третє, таке делегування дозволяє уникати створення громіздких та численних виконавчих органів обласних і районних рад при збереженні якості здійснення повноважень [98].

Українське законодавство, закріплюючи відносну самостійність місцевого самоврядування, водночас допускає певне підпорядкування виконавчих органів місцевого самоврядування відповідним органам виконавчої влади, включаючи можливість здійснення з їхнього боку контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування. Вказане положення відображене у ч. 4 ст. 143 Конституції України, згідно з якою органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні їм [13].

Якщо говорити про особливості реалізації повноважень місцевими органами влади, то потрібно зазначити, що саме форми взаємодії місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування є за своєю суттю формами реалізації їх повноважень.

Місцеві органи державної виконавчої влади забезпечують реалізацію на відповідних територіях функцій та повноважень центральних органів влади. Їх економічні функції є складовою частиною економічних функцій державної виконавчої влади взагалі. Разом з тим у розвинутих країнах склалася практика, згідно з якою функції центральних і місцевих органів державної виконавчої влади розмежовані. Відповідно до цієї практики центральний уряд делегує, передає частину своїх повноважень в економічній сфері місцевим органам державної влади. Цей процес має назву деконцентрації повноважень. На місцеві органи державної виконавчої влади, як правило, покладаються функції управління майном підприємств, що входять до державного сектора, нагляду за дотриманням законодавства, забезпечення екологічної та економічної безпеки, державної реєстрації суб’єктів підприємницької діяльності та ін. [99].

Аналіз досвіду розвинутих європейських країн показує, що лише запровадження державного контролю та аудиту місцевих фінансів, встановлення фіскальних лімітів, посилення відповідальності працівників місцевих органів влади та гармонізація податкового законодавства і прозора система міжбюджетних трансфертів дає можливість розширити фінансову автономію місцевих органів влади та підвищити якість послуг, які надаються громадянам і зробити їх більш економічно ефективними.

Для забезпечення децентралізації публічного управління необхідне, в першу чергу, правове регулювання не лише на законодавчому рівні з організації-діяльності органів виконавчої влади, але й прийняття законів щодо адміністративно-територіального устрою, про місцеві референдуми, громадські слухання, внести зміни чи прийняти у новій редакції Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» та ін.

Загалом з боку уряду та центральних органів виконавчої влади слід забезпечити: підвищення спроможності громад та їхніх представників на достатній життєвий рівень, на свободу асоціацій та мирних зібрань, створення дієвого механізму реалізації прав щодо підвищення якості життя у галузі комунальних та соціальних послуг. Водночас корисним можна вважати проведення регулярних зустрічей повноважних осіб місцевої влади з громадами, їхніми ініціативними групами й організаціями, спільно формулювати ініціативи, супроводжувати та контролювати їх впровадження [100].

Децентралізація – це один із прогресивних способів взаємовідносин між центром та регіонами. Дуже важливою і болючою залишається проблема можливості місцевих органів влади самостійно впровадити стратегії розвитку регіонів.

В Україні існує багато депресивних територій, в яких все ще неможливо створити фінансові самодостатні структури місцевого управління. Тобто такі регіони не зможуть обійтися без зовнішнього втручання, тобто без підтримки держави.

За останні роки Верховною Радою України за ініціативи Президента України та Кабінету Міністрів України прийнято низку законів, спрямованих на реалізацію Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади [75], затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України 1 квітня 2014 року, що передбачає створення законодавчої бази діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на новій територіальній основі з визначенням повноважень та їх ресурсного забезпечення. На цей час комплексна реформа, в основу якої покладено, перш за все, передачу повноважень державою за принципом субсидіарності органам місцевого самоврядування, стала, за оцінкою експертів та практиків, найуспішнішою в нашій країні.

Так, зокрема, на значній території держави утворено досить потужні самодостатні об'єднані територіальні громади, які отримали додаткові повноваження та фінансові ресурси для активного соціально-економічного розвитку своїх територій.

Однак рівень законодавчого забезпечення децентралізаційних процесів ще не достатній, як за кількістю таких законопроектів, так і за їх якістю. Звідси – необхідність його вдосконалення шляхом підготовки таких змін і доповнень, які не суперечили б Основнову Закону України, зокрема й щодо застосування правових термінів, та гарантували незворотність позитивних результатів.

Необхідно чітко розділити сфери діяльності територіальних органів центральної виконавчої влади, територіальних підрозділів та органів місцевого самоврядування на основі: однозначного законодавчого розмежування понять «повноваження виконавчої влади» та «повноваження місцевого самоврядування»; трансформація місцевих державних адміністрацій у контролюючі органи влади; формального закріплення та фактичного дотримання принципу субсидіарності, через що зі сфери компетенції органів виконавчої влади мають бути вилучені та передані до відання місцевого самоврядування всі повноваження, які можуть бути

ефективно реалізовані на рівні територіальної громади. У зв'язку з цим, як результат роботи Конституційної Асамблеї, певних змін має зазначити насамперед Конституція України та з метою ефективної організації та діяльності місцевих органів влади необхідним є внесення змін до закону «Про місцеве самоврядування в Україні». Змін потребують і інші акти.

Так, наприклад, згідно ст. 22 Бюджетного кодексу України головними розпорядниками бюджетних коштів за бюджетними призначеннями, визначеними іншими рішеннями про місцеві бюджети, можуть бути виключно місцеві державні адміністрації, виконавчі органи й апарати місцевих рад (секретаріат Київської міської ради), головні управління, управління, відділи та інші самостійні структури підрозділи місцевих державних адміністрацій, виконавчих органів місцевих ради в особі їхніх керівників [21]. З цього положення видно, що в цій сфері законодавець одночасно робить розпорядниками коштів ті органи, які є представниками інтересів різних суб'єктів, що може викликати конфлікт.

Звісно, ця законодавча норма має бути змінена на користь органів місцевого самоврядування, що відповідатиме принципу субсидіарності, закріпленому в ст. 7 цього Кодексу.

Можливість самостійного наповнення місцевих бюджетів є однією з умов децентралізації виконавчої влади. Відповідно до принципу субсидіарності використання коштів і регуляторні функції повинні виконуватися на найбільш можливих низових рівнях державного управління. Саме жителі місцевої громади як платники податків мають право їх спрямовувати на реалізацію регіональних програм.

Рівень економічного розвитку країни або регіону в певній мірі визначається можливостями децентралізації влади, на практиці бідні держави часто схиляються до централізації. Централізація зростає у тому випадку, коли центр вирішує всі фінансові питання. Іншими словами, чим заможніша країна, тим більше відповідальності та ресурсів вона подає на місця. Крім того, важливим є можливість впровадження децентралізації на практиці

та наявності у місцевих органів влади достатньої кількості людей та фінансових ресурсів.

Таким чином, слід враховувати багато факторів при проведенні децентралізації. По-перше, стадію розвитку та економічної і фінансової величини держави, чим більш розвинена держава, тим необхідніша децентралізація. По-друге, це залежить від «ефекту кризи», який породжує небажання передавати повноваження та ресурси на місця, особливо у тих країнах, де існує загроза соціальних коливань [93]. Однак, побічним ефектом браку керованості є фактично зустрічний рух з боку регіонів, які прагнуть покращити виконання деяких життєвоважливих для населення функцій.

В країнах перехідного етапу розвитку реформи по децентралізації мають проводитися поетапно, щоб не порушувати координацію дій, не перекладаючи одразу на місцеві органи влади ті задачі, які вони повинні вирішувати тільки в довгостроковому періоді.

На регіональному рівні функціонують одночасно два центри публічної влади: місцеві органи виконавчої влади і органи місцевого самоврядування. Тому, через відсутність належної правової бази щодо розмежування повноважень даних органів може виникнути небезпека конкуренції їх компетенції. Залишається проблемою і розмежування самоврядних прав різних територіальних громад, що співіснують в межах однієї адміністративно-територіальної одиниці, а також не сформована належна фінансово-економічна база органів місцевого самоврядування [94].

Проявом децентралізації влади в сьогоднішній Україні має стати розширення повноважень місцевого самоврядування та надання місцевому самоврядуванню певної компетенційної самостійності в межах унітарного державного устрою України, що для сучасної України має стати як стабілізуючим фактором, так і її сталого піднесення.

Це обумовлює необхідність внесення відповідних змін до Конституції, пов’язаних із переглядом компетенції органів державної влади та місцевого самоврядування, оновлення територіальної організації влади.

Саме таку цілеспрямованість має проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» № 2217а від 01.07.2015 р., який був попередньо схвалений Верховною Радою України 31 серпня 2016 року [95]. Метою запропонованих Законопроектом змін є «відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація повною мірою положень Європейської Хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування» (Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» № 2217а).

Отже, запропоновані зміни, спрямовані на посилення конституційно-правового статусу місцевого самоврядування та відповідне реформування адміністратино-територіального устрою.

Законопроектом передбачено, що виконавчу владу в областях і районах, у Києві та Севастополі здійснюють префекти, які призначаються та звільняються з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України.

Аналіз повноважень префектів (зміни до ст. 119 Конституції України) надає підстави визначити їхні конституційні функції: наглядова – здійснюють нагляд за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування та територіальними органами центральних органів виконавчої влади (п.п. 1,2 ст. 119); координаційна – координують діяльність територіальних органів центральних органів виконавчої влади (п. 2 ст. 119); виконавча – забезпечує виконання державних програм (п. 3 ст. 119); організаційна – спрямовують і організовують діяльність територіальних органів центральних органів виконавчої влади та забезпечують їх взаємодію з органами місцевого самоврядування в умовах воєнного чи надзвичайного стану, надзвичайної екологічної ситуації (п. 4 ст. 119).

Безумовно, що з метою децентралізації державної влади практично необхідною і теоретично обгрунтованою є ліквідація органів виконавчої влади на рівні областей та районів (місцевих державних адміністрацій).

Наслідком децентралізації публічної влади має бути оптимальний баланс (на основі законодавчого розмежування) повноваджень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Таке розмежування повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування у контексті децентралізації влади має відбуватися на основі певних принципів. По-перше, принцип урахування цілеспрямованості функціонування публічно-самоврядної влади, що функціонує від імені та в інтересах місцевого населення та принцип субсидіарності (відповідно до п. 1 ст. 3 Європейської Хартії місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року «місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення»; відповідно до п. 3 ст. 4, «публічні повноваження, як правило здійснюються переважно тими органами публічної влади , які мають найтісніший контакт з громадянином.

Наділяючи тими чи іншими повноваженнями інший орган, необхідно враховувати обсяг і характер завдання, а також вимоги досягнення ефективності та економії») [81]. По-друге, це принцип відповідності повноважень органів місцевого самоврядування їх фінансовому забезпеченню (відповідно до п. 2 ст. 9 Європейської Хартії місцевого самоврядування, «обсяг фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування відповідає повноваженням, передбаченим Конституцію або законом») [81].

У грудні 2019 року Президент України Володимир Зеленський подав до Верховної Ради новий проект закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади). Проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» спрямований на

децентралізацію влади та оновлення конституційного регулювання здійснення місцевого самоврядування і організацію адміністративно-територіального устрою відповідно до вимог Європейської Хартії місцевого самоврядування.

Пропоновані зміни зумовлюються істотними недоліками конституційно-правового регулювання питань місцевого самоврядування концептуального, системно-структурного та термінологічного характеру, що ускладнює чітке розмежування повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, що функціонують в адміністративно-територіальних одиницях різних рівнів, призводить до дублювання їх повноважень, негативно впливає на земельні, бюджетно-фінансові та інші відносини.

Чинна модель організації влади на місцях, закріплена у Конституції України, зберігає рівень надмірної централізації влади, ознаки одержавлення місцевого самоврядування, порушує принципи його компетенційної автономії, повноти, організаційної самостійності, матеріальної та фінансової спроможності. Внаслідок цього місцеве самоврядування фактично підміняється централізованим механізмом державного управління через місцеві державні адміністрації. Такий стан дестабілізує ситуацію в регіонах, негативним чином позначається на їх соціально-економічному становищі.

Удосконалення правового регулювання інституту місцевого самоврядування не може здійснюватися у відриві від реформи адміністративно-територіального устрою. Адже забезпечити впровадження принципів повсюдності та спроможності місцевого самоврядування неможливо без перегляду підходів до встановлення його територіальної основи. Існуючий адміністративно-територіальний поділ склався ще за радянських часів і на сьогодні є застарілим, громіздким. Наявна адміністративно-територіальна основа місцевого самоврядування не відповідає вимогам суспільного, економічного розвитку та ефективного управління.

На розв'язання зазначених проблем спрямований проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» від 13 грудня 2019 року №2598 [129]. У січні 2020 року, після ряду експертних обговорень запропоновані зміни були відкликані з Парламенту для доопрацювання.

Законопроектом запропоновані зміни щодо децентралізації державної влади в Україні, удосконалення територіальної організації влади та посилення конституційно-правового статусу місцевого самоврядування.

Більш детально проаналізуємо зазначений законопроект, з точки зору, взаємовідносин органів публічної влади:

Опис проблеми	**Мета змін**	**Норма Законопроєкту № 2598**
Існуюча система місцевих органів, що діють на рівні району та області, має складну конструкцію. Галузеві органи можуть мати як власні територіальні органи, так і реалізовувати власні повноваження через галузеві управління місцевих державних адміністрацій, які мають подвійне підпорядкування. За такої ситуації, місцеві державні адміністрації, на які покладено Конституцією, завдання забезпечення, виконання Конституції та законів України, не можуть його ефективно реалізовувати. В інших випадках передбачена участь місцевої державної адміністраціх у реалізації таких повноважень відповідними територіальними органами центральних органів виконавчої влади шляхом надання висновків,	Створення ефективної системи місцевих ОВВ, шляхом запровадження інституту префекта та секторальних ТО ЦОВВ	«Виконавчу владу в округах і областях, містах Києві та Севастополі здійснюють префекти та територіальні органи центральних органів виконавчої влади» (ч. 1 ст. 118)

погоджень, що унеможливлює подальший контроль за таким повноваженням з боку місцевих державних адміністрацій.		
Існуюче законодавство передбачає взаємне дублювання функцій місцевих органів, в тому числі залучення до реалізації повноважень органів, що мають в подальшому контролювати їх виконання, що призводить до відсутності ефективних механізмів як безпосередньо виконання повноважень, так і контролю за їх виконанням	Усунення дублювання функцій. Префект не здійснює виконавських функцій	Стаття 119. Префект на відповідній території: 1)здійснює адміністративний нагляд за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування у випадках та порядку, визначених Конституцією та законами України; 2) спрямовує і координує діяльність територіальних органів центральних органів виконавчої влади та здійснює адміністративний нагляд за додержанням ними Конституції та законів України, актів Президента України та Кабінету Міністрів України; 3) забезпечує взаємодію територіальних органів центральних органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування в умовах воєнного або надзвичайного стану, надзвичайної екологічної ситуації; 4) вносить Президенту України подання про зупинення дії ухваленого радою громади, головою громади, окружною, обласною радою акта, що не відповідає Конституції України та створює загрозу порушення державного суверенітету, територіальної цілісності чи загрозу національній безпеці, та про тимчасове зупинення у зв’язку з цим повноважень голови громади, складу ради громади, окружної, обласної ради;

		5)здійснює інші повноваження, визначені законами України. На рівні Закону потрібно врегулювати питання недопущення наділення МДА повноваженнями інших органів
МДА наділені правом як виконувати певні повноваження, так і координувати та/або контролювати їх виконання (і у сфері ОМС, і щодо ТО ЦОВВ). Це зменшує ефективність та контрольованість системи	Усунути постійний конфлікт інтересів між ОВВ та ОМС	Стаття 120. Члени Кабінету Міністрів України, керівники центральних органів виконавчої влади та їх територіальних органів, префекти не можуть мати представницький мандат, не мають права суміщати свою службову діяльність з іншою роботою…
На даний час посада голови МДА є політичною посадою з необмеженим строком перебування на відповідній посаді, що призводить до використання адміністративного ресурсу МДА на користь місцевих кланово-олігархічних систем. Зазначене призводить до формування регіональних особливостей правового поля в окремих областях та втрати керованості такими територіями	Забезпечити політичну нейтральність та дієву систему заходів запобігання корупції у інституті префекта	Склад офісу префекта формує -префект. Префект призначається на посаду та звільняється з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України. Строк перебування префекта на посаді в одному окрузі, області, місті Києві та місті Севастополі не може перевищувати трьох років. Префект є державним службовцем. Префект під час здійснення своїх повноважень підзвітний та підконтрольний Президентові України та Кабінетові Міністрів України. (ст. 119)
Координація дій усіх органів публічної влади на території є заслабкою через нечіткість та суперечливість законодавства	Забезпечити своєчасну та взаємоузгоджену діяльність всіх органів публічної влади при настанні надзвичайних станів та ситуацій	Забезпечує взаємодію територіальних органів центральних органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування в

		умовах воєнного або надзвичайного стану, надзвичайної екологічної ситуації;» (п. 3 ст. 119)
Не визначено, хто здійснює адміністративний нагляд за відповідністю актів ОМС Конституції та законів (с.144.ч.2 – чинна Конституція). Не імплементовано с. 8 Європейської Хартії місцевого самоврядування: 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. Однак вищі інстанції можуть здійснювати адміністративний нагляд за належністю виконання завдань, доручених органам місцевого самоврядування. 3.Адміністративний нагляд за органами місцевого самоврядування здійснюється таким чином, щоб забезпечити домірність заходів контролюючого органу важливості інтересів, які він має намір охороняти.	Створення ефективної та домірної системи забезпечення законності ОМС -Адміністративний нагляд здійснюється тільки на предмет законності рішень ОМС без втручання у їх діяльність. -забезпечується адміністративна автономія ОМС - Орган адміністративного нагляду повинен в судовому порядку доводити порушення закону - Негативні наслідки від дії акту ОМС мають бути мінімізовані	Стаття 119. Префект навідповідній території: 1)здійснює адміністративний нагляд за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування у випадках та порядку, визначених Конституцією та законами України; Стаття 144 ч.2 Дію актів органів і посадових осіб місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України призупиняє префект з одночасним зверненням до суду.

Метою запропонованих змін є зміцнення конституційно-правових засад місцевого самоврядування, підвищення ефективності системи місцевого самоврядування, здатної забезпечити оптимальні умови для реалізації прав і свобод людини на рівні громади, округу та області, сприяння подальшому розвитку форм безпосередньої демократії та децентралізації влади, визначення раціональної просторової основи організації влади для забезпечення децентралізації, доступності та якості надання адміністративних послуг, посилення спроможності та відповідальності громад за свій розвиток, створення передумов стійкого розвитку територій. Запропоновані зміни відповідають встановленій у статті 2 Конституції України унітарній формі державного устрою.

Проект ґрунтується на ідеях сучасного конституціоналізму, Угоді про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, Європейській Хартії місцевого самоврядування та інших міжнародно-правових актах.

У контексті децентралізації публічної влади та оптимізації взаємовідносин органів державної влади та органів місцевого самоврядування цілком доречно порушувати питання про розділення політичних та управлінських функцій не тільки в системі виконавчої влади, а й на рівні місцевого самоврядування. Таке розділення має здійснюватись з метою уникнення ситуації з надмірним рівнем децентралізації, коли політичні питання розвитку регіонів, районів, громад вирішуються без врахування загально-державних конституційно визначених завдань державного будівництва.

Окреме питання має бути надане реалізації функції контролю та розмежуванню компетенції щодо її здійснення між органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Презентована Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України модель реформованої системи органів публічної влади на містях

містить інформацію щодо компетенції державних представництв, які утворюються замість місцевих державних адміністрацій. Така компетенція стосується контролю за наданням адміністративних послуг громадянам та юридичним особам; нагляду за законністю в діяльності органів місцевого самоврядування; координації діяльності усіх органів влади в умовах надзвичайного стану. Доречно зазначити, що контрольна функція має бути реалізована і у діяльності державних представництв, і органами місцевого самоврядування, однак має бути встановлений предмет контролю та сфера реалізації контрольних повноважень.

Децентралізація влади супроводжується збільшенням кількості рішень, які приймаються органами місцевого самоврядування. Неефективність рішення самоврядного органу може оцінюватись лише первинним суб'єктом формування такого органу, тобто виборцями, а також представницьким органом – радою. Водночас контроль за легітимністю актів місцевого самоврядування є прерогативою державних органів. Мандат на здійснення такого контролю повинні отримати префекти, і цим самим впливати на прийняття рішень органами місцевого самоврядування.

Сьогодні пропонується створити інститут префектів, який базується на досвіді Франції, де він виник ще у 1802 р. Подібна модель є «відносно м'якою», оскільки префекти можуть лише призупинити рішення актів місцевого самоврядування, а не скасувати їх як в інших європейських країнах, наприклад у Польщі [96].

Префект, який є представником державної влади, не блокує будь-яку діяльність органів місцевого самоврядування, а оскаржує дійсно незаконні акти. Якщо він починає зловживати цим правом без належних для цього підстав – постає питання щодо його компетентності, і як наслідок, про доцільність обіймання ним відповідної посади. Водночас, як зазначають французькі експерти, питання про звільнення префекта може бути порушено в будь-який час без попередження самого префекта і пояснення причин [97].

Посада префекта має утримувати баланс між гілками влади, щоб децентралізація не призвела до безконтрольності країни, а також слугуватиме засобом нагляду за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування. Префекти повинні діяти у кожному районі і у кожній області. У місті Києві та Севастополі функціонуватимуть власні префекти.

Для організації роботи префекта повинні створюватись секретаріати префектів. Префекти відбиратимуться за результатами відкритого конкурсу та одночасно формуватиметься їх кадровий резерв. На нашу думку префекти повинні працювати в області чи районі, але на строк повноважень Президента, тобто на п’ять років, а далі відбуватиметься ротація. Відповідно вони будуть призначатися й звільнятися з посади Президентом України за поданням уряду, що відбуватиметься у такій же процедурі, яка й нині діє для голів держадміністрацій. Префекти повинні відповідати перед Президентом, а також бути підзвітними та подконтрольними уряду і щорічно звітуватимуть перед ними.

З метою ефективного та оптимального здійснення виконавчої влади на місцях є інститут делегування повноважень. Конституція України відповідно до чинної редакції ст. 143 передбачає, що «органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади». Законопроектом пропонується цю частину статті викласти в редакції: «Виконавчим органам місцевого самоврядування громади, виконавчим комітетам районної, обласної ради відповідно до закону можуть бути делеговані окремі повноваження органів виконавчої влади».

Звідси можна зробити висновок, що конституційно буде допустима, відповідно до закону можливість делегування повноважень органів виконавчої влади не тільки через надання законом повноважень органів виконавчої влади відповідними органам місцевого самоврядування, але й

через делегування повноважень органів виконавчої влади відповідним органам місцевого самоврядування на підставі договору.

Слід додати, що для успішного продовження реформи децентралізації влади у державі необхідно, перш за все, прискорити прийняття пакету законопроектів, спрямованих на реалізацію реформи місцевого самоврядування, адміністративно-територіального устрою на новій територіальній основі тощо, що натепер перебувають у Верховній Раді України та прийняття яких не потребує внесення змін до Конституції України, зокрема: «Про засади адміністративно-територіального устрою» (реєстраційний № 8051), «Про порядок утворення, ліквідації районів, встановлення і зміни їх меж» (реєстраційний № 6636), «Про утворення, реорганізацію і ліквідацію, найменування та перейменування місцевих державних адміністрацій» (реєстраційний № 6641), «Про місцеве самоврядування в Україні» (у новій редакції), «Про службу в органах місцевого самоврядування» (реєстраційний № 8369), «Про передачу земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності у комунальну власність об'єднаних територіальних громад» (реєстраційний № 7363, 7363-1, 7363-2 з урахуванням положень розпорядження Кабінету Міністрів України від 31 січня 2018 р. № 60-р), «Про внесення змін до закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» (реєстраційний № 6403), «Про внесення змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад (щодо перспективних планів формування територій громад Автономної Республіки Крим, областей)» (реєстраційний № 9441) тощо [101].

Одним з основних напрямків визначення меж між державною виконавчою владою та органами місцевого самоврядування є формування дієвого механізму розмежування компетенції органів державної виконавчої влади й місцевого самоврядування та здійснення за його допомогою конкретизації цілей, завдань, повноважень і предметів відання органів

державної влади і місцевого самоврядування з метою запобігання конфліктам і колізіям у вирішенні спільних питань.

Насамперед вважаємо, що потрібно було б в межах підготовчого (першого) етапу Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [75] розробити Програму законодавчого сприяння якісному розмежуванню компетенції органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування, головною метою якої визначити законодавче забезпечення недопущення дублювання повноважень, функцій і завдань органів місцевого самоврядування різних рівнів та між ними й органами виконавчої влади на місцевому рівні.

Наступним кроком повинно було стати прийняття законів «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації» в новій редакції, яка чітко визначала би завдання, функції, предмети відання й повноваження органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, а також порядок їх взаємодії (у тому числі порядок укладення адміністративних договорів із питань розмежування компетенції) та відповідальності за порушення компетенції. Зокрема, питання, що дублюють повноваження державної влади, слід виводити зі складу місцевих, їх виконання можливе шляхом передачі окремих державних повноважень.

При цьому, на нашу думку, слід говорити про тимчасову передачу повноважень за потреби, а не обов’язкове їх закріплення (Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні»). Це вимагає створення зайвих структурних підрозділів або розширення повноважень вже існуючих, що значно ускладнює процес управління й потребує зайвих матеріальних затрат.

Вважаємо за необхідне здійснення в межах Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» законодавчого закріплення за муніципальними утвореннями закритого переліку повноважень. Також можлива розробка переліку повноважень, із якого органи місцевого самоврядування можуть обрати для виконання відповідно до виду

муніципального утворення, що дозволить на муніципальному рівні вирішувати питання, які є дійсно актуальними для конкретного утворення.

Вирішення тих факультативних питань, реалізація яких необхідна муніципальним утворенням, проте на це не передбачено фінансових ресурсів, повинне здійснюватися із засобів державного бюджету в порядку фінансової підтримки місцевого самоврядування.

Удосконалення нормативного регулювання цього питання можливе також шляхом передбачення в галузевому законодавстві закритих переліків повноважень органів місцевого самоврядування щодо вирішення питань місцевого значення.

На нашу думку, законодавцеві слід уникати наявності в нормативно-правових актах, які регулюють розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, відсилочних норм, намагаючь при цьому якомога повніше закріплювати повноваження органів із предметів сумісного відання. Це необхідно для зниження розгалуженості нормативних актів щодо регулювання розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

У ході закріплення механізму розмежування компетенції органів державної влади й місцевого самоврядування певну проблему складають питання, на дієвість вирішення яких впливає некомпетентність органів, до компетенції яких входить це питання.

У зв’язку з цим державним органам влади слід було б уточнювати алгоритм вирішення місцевих питань із предметів сумісного відання й надавати всебічну підтримку, насамперед просвітницького плану, щодо способів і методів вирішення місцевих проблем.

3.2. Напрями удосконалення взаємовідносин органів державної влади та органів місцевого самоврядування в процесі децентралізації

Досить актуальною є проблема удосконалення взаємовідносин органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Для ефективного розв'язання питань місцевого значення потрібна модель, яка б забезпечувала необхідну єдність державної влади з одночасною самостійністю територіальних громад, сприяла ефективності взаємовідносин органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Взаємовідносини органів державної влади і представницьких органів місцевого самоврядування необхідна і логічно обґрунтована, тому що, по-перше, це дозволяє найефективніше реалізовувати принцип поєднання державного і місцевого інтересів при здійсненні управління на місцях; по-друге, здійснення делегованих повноважень обласними державними адміністраціями дозволяє поліпшити якість державного управління, оскільки державні завдання вирішуються з розумінням суті проблем населення області або району і з урахуванням місцевих можливостей; по-третє, таке делегування дозволяє уникнути створення громіздких та численних виконавчих органів обласних і районних рад при збереженні якості здійснення повноважень.

Закони України «Про місцеве самоврядування» і «Про місцеві державні адміністрації» визначили сфери компетенції органів самоврядування та місцевих (обласних і районних) органів виконавчої влади. Залишаються без відповіді деякі процедурні питання, більшість із яких може загострити конфлікт між місцевими органами державної влади та органами місцевого самоврядування на всіх рівнях.

Система публічного управління потребує удосконалення в сфері розмежування повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, фактично немає чіткого механізму розподілу державних та самоврядних послуг, і при цьому обидва владні центри є

відповідальними перед мешканцями регіону, і це примушує їх шукати певних форм і методів співпраці [102].

Трансформація компетенцій органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади в контексті публічного управління має системне спрямування. Вона є складовою трансформації суспільства шляхом децентралізації влади, реформування державного управління, місцевого самоврядування та територіальної організації влади, розвитку громадянського суспільства та народовладдя. Сам процес становлення публічного управління в Україні також є підсистемою суспільної трансформації, а проблема узгодженості компетенцій (управлінських дій) різних суб'єктів набуває всезагального значення.

А тому, внаслідок зазначеної системності, узгодження компетенцій органів місцевого самоврядування й органів виконавчої влади, детерміноване загальносистемними, цивілізаційними, соціодемографічними, технологічними, економічними, державно-політичними, соціокультурними, історичними факторами, є процесом поточних, циклових, довгострокових, понад довгострокових змін суб'єктності суспільних акторів щодо об'єктів місцевого, локального, регіонального, національного, міжнаціонального, глобального просторів (рівнів).

Отже, трансформація компетенцій органів – це процес змін, що є комплексом таких складових, як: трансформація управлінської системи суспільства; трансформація суб'єктів управління (особа, еліта, колектив, організація, установа, заклад, орган влади); трансформація управлінської культури суспільства та особистості (ідеї, норми, рівень управлінських відносин тощо). Узгодженість управлінських компетенцій суб'єктів (держави, місцевого самоврядування, інститутів громадянського суспільства) щодо забезпечення процесів суспільного розвитку закладає концептуальну основу самого публічного управління[112].

Основними недоліками сучасної моделі розподілу компетенцій М. Ославський вважає те, що «компетенція залишається належним чином не

розмежованою, що створює умови для можливості втручання одних органів у справи інших і виникнення конфліктних ситуацій; більшість повноважень місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування становлять суміжну компетенцію, тобто органи наділені повноваженнями в одній галузі суспільного життя, але мають різні предмети відання; місцеві органи виконавчої влади беруть на себе основний обсяг повноважень у здійсненні управління відповідними територіями; обсяг делегованих повноважень у компетенції органів місцевого самоврядування та сам їх характер є невиправдано великим, а самі повноваження сформульовані переважно нечітко і неконкретно; неможливе здійснення більшості делегованих повноважень автономно від сфери власної компетенції, а тому і контроль, який здійснюють місцеві державні адміністрації за реалізацією органами місцевого самоврядування делегованої сфери компетенції, є засобом впливу цих органів і на здійснення власних повноважень самоврядними органами» [113].

Саме тому розповсюдженими є пропозиції щодо необхідності: прискорення законодавчого та нормативно-правового врегулювання питань місцевого самоврядування, зокрема у першочерговому порядку введення до Конституції України змін щодо утворення виконавчих органів обласних і районних рад та розподілу повноважень між ними; такого визначення на конституційному рівні сфери компетенції – «органи місцевого самоврядування вільно вирішують будь-яке питання, не вилучене зі сфери їх компетенції, і вирішення якого не доручене ніякому іншому органу»; встановлення на конституційному рівні, відповідно до принципів субсидіарності та децентралізації державної влади, оптимального розподілу повноважень органів місцевого самоврядування базового, районного, регіонального рівнів і органів виконавчої влади різних рівнів [114].

У Пояснювальній доповіді Ради Європи до Європейської Хартії місцевого самоврядування зазначається, що однозначно вирішити, якими власне питаннями повинні займатися місцеві влади, взагалі неможливо,

оскільки в дійсності більшість проблем, що вирішуються ними, мають як місцеве, так і загальнонаціональне значення, і обмеження компетенції місцевих органів лише локальними, вторинними питаннями значило би відведення вторинної ролі самому місцевому самоврядуванню. На практиці такий стан справ, значно ускладнює проблему розмежування функцій і повноважень місцевого самоврядування та державної влади. Питання про розмежування функцій і повноважень та напрямки взаємодії місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування виникають тому, що ці органи часто вступають у конфлікти між собою через різне розуміння межі виконання своїх функцій і повноважень [103].

Державна влада та місцеве самоврядування знаходяться в тісній взаємодії та взаємовпливі, обумовлених не лише їх інтегрованістю в більш велику систему публічної влади, але й намаганням їх як цілісних систем пристосувати соціально-політичне середовище до потреб свого існування та розвитку. Взаємодія державної влади і місцевого самоврядування як підсистем публічної влади має декілька підвалин. По-перше, в силу конституційних положень (ст. 5) вони мають єдине джерело владних повноважень – народ, що дає підстави деяким науковцям стверджувати про їх соціально-політичну єдність. По-друге, взаємодія державної влади та місцевого самоврядування визначається певною умовністю виділення кола справ, віднесених до відання місцевого самоврядування – питань місцевого значення. Будь-яке загальне питання є в той же самий час і місцевим для кожної окремої території, і, навпаки, у вирішенні багатьох місцевих питань існує загальнодержавний інтерес [104].

Взаємодією органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування є визначена та регламентована законодавством діяльність самостійних органів публічної влади, що спрямована на взаємну підтримку, кооперацію зусиль по узгодженому, дійовому й ефективному управлінню на регіональному рівні. Чинна законодавча база обумовлює наявність широкої суміжної компетенції, яка пересікається (місцеві фінанси і бюджет;

управління майном; питання забудови і благоустрою населених пунктів; питання землекористування і охорони навколишнього природного середовища; організація медичної допомоги населенню; керівництво установами охорони здоров'я, освіти, науки, культури, фізкультури і спорту тощо). У результаті реалізація конституційного припису на розмежування компетенції органів місцевого самоврядування і місцевих державних адміністрацій набуває проблематичного характеру. Таке дублювання породжує необґрунтоване втручання одних органів у діяльність інших, що веде не до взаємодії, а до протистояння двох підсистем публічної влади на місцях і негативно відбивається на ступені ефективності управління територіями. Конституція України закріплює самостійність компетенції органів кожної з підсистем місцевої публічної влади, утворює основу для їх системного функціонування.

Але чинна законодавча база обумовлює наявність у них широкої суміжної компетенції, що перетинається. Реалізація основного принципу взаємодії місцевих органів управління (самоврядування) – розмежування і законодавче закріплення самостійних предметів відання двох центрів публічної влади на місцях, тісно пов'язана з реалізацією принципів взаємної підтримки, взаємного делегування повноважень з метою здійснення ефективного управління на місцях, судового урегулювання спорів і розбіжностей між місцевими управлінськими центрами [31]. Ефективність державного управління в сучасних умовах тісно пов'язана з адекватністю вибору в масштабах окремо взятої країни моделі місцевого самоврядування й відповідно зі здатністю до органічної взаємодії державних структур з громадськими інститутами.

Існують різні моделі організації системи місцевого самоврядування. До основних належать модель партнерства, агентська модель і модель взаємозалежності. Опис шести основних моделей регіонального самоврядування у країнах – членах Ради Європи викладено в роботі В. Толкованова [105]. Україні найбільш близькою є модель № 5 «Регіони, які

мають повноваження приймати адміністративні рішення, але не мають законодавчих рішень. Їх представницькі органи обираються шляхом загального прямого голосування» [Там же]. Модель взаємозалежності є найбільш прийнятною для України, оскільки вона дозволяє не протиставляти державні та місцеві органи влади, а враховувати їх інтереси, створювати баланс між ними.

Зазначена модель передбачає побудову відносин центрального уряду і місцевого самоврядування на основі переговорів, компромісів, обміну інформацією. Уряд контролює парламент і домагається прийняття законів, які регулюють і спрямовують тією чи іншою мірою діяльність муніципальних установ. Місцеві ради у свою чергу мають самостійний мандат, отриманий від виборців, власні фінансові джерела і компетенцію [106].

Ю. Торохтій узагальнив досвід взаємовідносин органів місцевого самоврядування з місцевими органами державної влади; зробив висновок про те, що в перспективі відбуватиметься перехід від агентської моделі взаємовідносин до взаємозалежності, а потім – до партнерства між досліджуваними суб’єктами управління [107].

Взаємодія органів виконавчої влади обласного рівня з органами місцевого самоврядування реалізується в різних формах, але кожна з них обумовлена характером і змістом завдань, що відрізняються особливостями об’єкта управління, стадією управлінського процесу тощо. Під формою взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування обласного рівня слід розуміти зовнішньо виражену владну дію, яка здійснюється в межах компетенції цих органів, і спрямована на реалізацію їх завдань та функцій.

Отже, форми взаємодії місцевих органів державної влади й органів місцевого самоврядування є за своєю суттю формами реалізації їх повноважень. Зокрема, вони мають забезпечувати права і свободи людини та громадянина, бути демократичними, науково обумовленими, застосовуватися

компетентно, мати правову визначеність, постійно вдосконалюватися тощо [108].

Поєднання форм місцевого самоврядування отримало назву французького або континентального типу. Сутність цього типу місцевого самоврядування полягає в адміністративній децентралізації, тобто створення на місцях спеціальних урядових органів (місцевих державних адміністрацій, префектур тощо), які становлять так звану виконавчу вертикаль. Цей тип існує в поєднанні з класичним у Франції, Італії та інших державах. Сьогодні в Україні триває пошук оптимальної варіації континентальної моделі взаємодії місцевого самоврядування з урядом та урядовими периферійними структурами.

У силу особливостей становлення та розвитку моделі організації державної виконавчої влади і самоврядування на місцях, в Україні виникла одна з найскладніших проблем у цій сфері, а саме – проблема розмежування функцій і повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Так, місцеві органи державної влади створюються не лише для здійснення контрольно-наглядових функцій щодо місцевого самоврядування та його органів, а для виконання основного обсягу повноважень щодо управління територіями.

Складність цієї проблеми обумовлена тим, що функціонально (змістовно) це, по суті, – однорідні системи, оскільки вони займаються практично однаковими питаннями. Крім того, на районні та обласні місцеві державні адміністрації Конституцією України покладаються обов’язки зі здійснення виконавчої влади в районах і областях (ст. 118) та контролю за органами місцевого самоврядування з питань здійснення повноважень органів виконавчої влади (ст. 143), делегованих їм законом. З наукової точки зору, така форма взаємовідносин самоврядних і державних органів є винятком із загального правила, оскільки делегування повноважень, якщо таке право надається якомусь органові, є його правом, а не обов’язком. Звідси можуть виникати конфліктні ситуації в практиці роботи зазначених

органів. Хоча, з іншого боку, місцеві органи деравної влади підзвітні та підконтрольні районним та обласним радам у частині делегованих повноважень.

Як організаційно-правові форми координаційної взаємодії розглядаються такі: утворення спеціальних органів на паритетних началах для реалізації спільних програм, здійснення конкретних дій у певних сферах життєдіяльності території; проведення координаційних нарад за участю керівників і посадових осіб місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування; проведення спільних дій з комплексних питань; планування спільних дій з розподілом обов'язків між учасниками їх реалізації; проведення науковопрактичних семінарів, конференцій з питань удосконалення координаційної взаємодії; прийняття спільних розпоряджень головою відповідної місцевої державної адміністрації і головою обласної (районної) ради; складання аналітичних оглядів результатів спільної діяльності органів місцевого управління (самоврядування) з метою виявлення позитивного досвіду і його впровадження та ін. При цьому вказується, що практика координаційної взаємодії повинна збагачуватися шляхом розроблення нових форм, спрямованих на підвищення ефективності координації спільної діяльності місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування.

Зміст субординаційної взаємодії складають відносини підзвітності і підконтрольності, які реалізуються у відповідних формах контролю. Аналіз системи законодавчо закріплених організаційно-правових форм здійснення контрольної діяльності органами місцевого самоврядування у сфері делегованих повноважень надав можливість зробити висновки і надати пропозиції про необхідність удосконалення існуючих форм і введення нових.

Найбільш важливою організаційно-правовою формою реординаційної взаємодії є взаємне інформування. Крім цієї форми, реординаційні взаємозв'язки виражаються в конкретних діях органів, які розглядаються, котрі відбиваються в управлінських актах. Пріоритетне значення мають акти,

які встановлюють, змінюють, відміняють правові норми або конкретні правовідносини. На відміну від спільних актів, що приймаються під час координаційної взаємодії, суб'єктом прийняття документів при реординації є один орган (самоврядний або державний) [31]. Закон України «Про місцеві державні адміністрації» передбачає, що для здійснення спільних програм місцеві державні адміністрації й органи місцевого самоврядування можуть укладати договори, створювати загальні органи й організації (ч. 4 ст. 35).

Практика взаємодії місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування, має у своєму розпорядженні приклади створення спільних органів, які можна назвати координаційними, тому що деякі аспекти їхньої діяльності носять характер узгодження дій у визначених сферах (економіка, фінанси тощо). Взаємодія органів виконавчої влади обласного рівня з органами місцевого самоврядування відбувається в різних формах, але кожна з них обумовлена характером і змістом завдань, що вирішуються особливостями об'єкта управління, стадією управлінського процесу тощо.

Під формою взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування обласного рівня, слід розуміти, зовнішньо виражену владну дію, яка здійснюється в межах компетенції цих органів, і спрямована на реалізацію їх завдань та функцій [109].

Отже, форми взаємодії місцевих органів державної влади й органів місцевого самоврядування є, за своєю суттю, формами реалізації їх повноважень. Зокрема, вони мають бути демократичними, забезпечувати права і свободи людини та громадянина, науково обумовленими, застосовуватись компетентно, мати правову визначеність, постійно вдосконалюватись, тощо [103].

У суспільстві мають бути визначені не максимальні, а граничні можливості самоврядування з метою розвитку демократії та забезпечення суверенітету народу, і оптимальне співвідношення державного управління і самоврядування, їх співвідношення на місцевому рівні [110].

Визначивши основні напрями оптимізації взаємовідносин місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, можна прослідкувати таку черговість: – посилення ролі органів місцевого самоврядування з метою їх більшої дієздатності.

Утворення власних виконавчих комітетів обласних і районних рад з одночасним наданням органам місцевого самоврядування реальних повноважень; – унесення відповідних змін до законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» і «Про місцеві державні адміністрації»; – одночасне запровадження бюджету місцевого самоврядування з бюджетами області та району. Останні мають входити до складу Державного бюджету. Формування бюджетів місцевого самоврядування повинно здійснюватися за рахунок власної дохідної бази.

У деяких сферах громадського життя делегованих повноважень у компетенції виконавчих органів місцевих рад значно більше, ніж власних (у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту; у сфері регулювання земельних відносин; у сфері соціального захисту населення; в галузі забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян).

Таке становище не відповідає, по-перше, конституційному встановленню про делегування «окремих повноважень органів виконавчої влади» (ст. 143 Конституції України), що логічно припускає їх невелику частину, з тим щоб вони не перевищували обсягу власних повноважень; подруге, конституційно-правовій природі місцевого самоврядування в цілому. До того ж низка повноважень органів виконавчої влади повинна бути не «делегована», а трансформована у власні повноваження органів місцевого самоврядування [31].

Законодавчо закріплена система організаційно-правових форм взаємодії місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування є широкою, гнучкою і різноманітною. Однак, практика здійснення цих форм, не відрізняється різноманітністю або взагалі відсутня.

При цьому висловлюється припущення, що в деякій мірі подібна ситуація пов’язана з недостатньо повним нормативним регламентуванням процесуально-процедурного порядку їх застосування.

Потребують удосконалення форми і методи взаємовідносин між державними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, залишається невирішеною проблема делегованих повноважень, зберігає гостроту питання про приведення системи органів публічної влади на місцях у відповідність до міжнародних (насамперед, європейських) стандартів.

Необхідно розробити цілісну концепцію взаємовідносин місцевих органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування як представників різних підсистем публічної влади, що здійснюють управління суспільними справами в адміністративно-територіальних одиницях України. Перспективними напрямами подальших розвідок у даному напрямку є дослідження форм, методів взаємовідносин органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування як владних дій з реалізації їх завдань і функцій; пошук оптимальної варіації континентальної моделі взаємовідносин місцевого самоврядування з урядом та обласними і районними органами державної влади; обґрунтування шляхів чіткого розмежування повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з метою підвищення ефективності й дієвості їх взаємовідносин; визначення особливостей взаємовідносин місцевих органів влади, що існують в окремих адміністративно-територіальних одиницях країни.

На сучасному етапі розвитку України для того, щоб не повторювати помилки минулого досвіду державотворення та ефективно використовувати параметри існуючого досвіду – певного стійкого стану, не посилюючи при цьому напруги в суспільстві, органи управління, мають активізувати процес реалізації соціально-економічних реформ, спрямованих на покращення рівня життя громадян. Закони України «Про місцеве самоврядування» і «Про місцеві державні адміністрації» потребують внесення до них суттєвих

змін і доповнень, детального розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування і місцевими органами державної иконавчої влади, виключення можливості дублювання їх повноважень, оскільки кожна із систем виконавчої влади має бути відповідальною виключно в межах своєї компетенції. У системі координаційної взаємодії двох центрів публічної влади на місцевому рівні виявляється необхідність третього елементу – суб'єкта, який координує їх дії. Виходячи з цього, пропонуємо утворення координаційної структури з питань взаємовідносин місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування на державному рівні.

3.3. Адміністративний договір як інструмент оптимізації взаємовідносин між органами державної влади та органами місцевого самоврядування

Процеси демократизації, розпочаті з набуттям Україною незалежності, широке проведення реформ у різних галузях державної діяльності, у тому числі адміністративної реформи, зумовило поступовий, проте остаточний перехід від адміністративно-командної до демократичної системи управління, яка характеризується переважно формально-юридичною рівністю контрагентів, відносно новими формами публічного управління. Це також стало однією з підстав для запровадження у виконавчо-розпорядчу діяльність публічної адміністрації – адміністративного договору.

В умовах становлення України як незалежної, демократичної, правової держави дуже гостро відчуваються прорахунки та недоліки у правовому регулюванні питань розвитку та укріплення місцевого самоврядування, зокрема, в питаннях співвідношення місцевого самоврядування з публічним управлінням.

Як відомо, сьогодні договірне регулювання адміністративних правовідносин широко застосовується в діяльності державних органів та організацій між ними самими, так і за участю недержавних суб'єктів. Однак, з огляду на схвалену в 2014 р. Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні перспективними шляхами вирішення проголошених проблем визнано, зокрема, розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципом субсидіарності, а також розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на засадах децентралізації влади [75].

Пріоритетність державної політики, спрямовується саме на місцевий рівень, тобто на оптимізацію функціонування інститутів місцевої публічної влади шляхом ефективного розмежування їхніх повноважень. У цьому

процесі, на нашу думку, ключову роль мають відігравати договірні форми взаємодії, засновані на адміністративному договорі, адже, як зауважують науковці, у ході розвитку суспільства договір поступово стає одним із першочергових і найважливіших джерел права. Водночас, на сьогодні, недостатньо розробленою залишається законодавча база, яка стримує процеси взаємодії, адже згідно з нормами Конституції України і Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» така взаємодія між органами державної влади та органами місцевого самоврядування відбувається шляхом делегування одне одному повноважень, саме на підставі закону, що значно применшує роль договірного адміністративно-правового регулювання в цій сфері.

Договір набув усіх рис особливого універсального засобу управлінської діяльності, і органи державної виконавчої влади, зважаючи на запити сьогоднішнього дня, використовують його у своїй діяльності все частіше. В адміністративному договорі, державний орган виконавчої влади виступає носієм державно-владних повноважень, за допомогою яких реалізує властиві йому управлінські функції, і договір у силу цього має риси, які свідчать про неможливість віднесення його до звичних цивільно-правових договорів.

Характерні особливості цілого ряду договорів, у яких беруть участь органи державної виконавчої влади, використовуючи свій публічно-правовий статус, ускладнюють проведення їх класифікації і, як наслідок, ускладнюють пошук чинної і створення нової нормативної бази, покликаної вирішувати різні колізії в процесі виникнення, розвитку і завершення договірних правовідносин.

Перспективи використання адміністративних договорів як договірної підстави розмежування повноважень між органами публічної влади в умовах реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні залишаються недостатньо вивченими.

Розглядаючи правову природу адміністративних договорів, варто враховувати, що саме визнання в адміністративному праві диспозитивного методу дозволяє сторонам адміністративного процесу укладати адміністративні договори на основі узгодженості й доцільності вирішення спільних завдань в адміністративних правовідносинах [124]. Тому, диспозитивний характер договірних відносин, дозволяє поширити на його конструкцію також деякі елементи цивільно-правового договору. У зв'язку із цим окремі вчені-адміністративісти справедливо зауважують, що адміністративний договір у системі зв'язків посідає проміжне місце між адміністративним актом (одностороннім волевиявленням державного органу владу) і договором приватно-правового характеру. Виконавча влада для забезпечення своєї діяльності використовує трудові та цивільно-правові договори. Водночас адміністративний договір – це один із договорів, за допомогою яких публічна адміністрація здійснює управлінські функції.

Серед науковців, немає єдиної думки, щодо розуміння сутності й змісту адміністративного договору. Так, наприклад, одні вчені розглядають адміністративний договір як правовий акт управління, що встановлюється на підставі норм права двама (або більше) суб'єктами адміністративного права, один із яких обов'язково є органом виконавчої влади, може містити в собі загальнообов'язкові правила поведінки (нормативний характер) або встановлювати (змінювати, припиняти) конкретні правовідносини між його учасниками (індивідуальний характер) [111]. Можна сказати, що це визначена актами адміністративного права угода сторін, одна з яких є носієм державно-владних повноважень щодо інших.

Окремі науковці також виділяють ознаки адміністративного договору. Так, Ж. В. Завальна до ознак адміністративного договору, які відрізняють його від цивільного договору, відносить такі: 1) укладення адміністративних договорів є не лише (а інколи й не стільки) правом, а й обов'язком відповідних суб'єктів адміністративного права; 2) договір укладається сторонами, на основі, та на виконання закону для спеціалізованого

регулювання й задоволення державних інтересів; 3) обов'язкова участь сторони державного органу; 4) практична реалізація цими органами повноважень, наданих їм для здійснення державно-управлінської діяльності; 5) предметом договору є організаційно-управлінська діяльність; 6) метою адміністративного договору є здійснення управлінської діяльності для задоволення державних інтересів. При цьому, на переконання Ж. В. Завальної, предмет адміністративного договору спрямовується на досягнення певної мети, як правило, щодо задоволення публічного чи державного інтересу [125].

І. В. Трофименко ознаками, які підкреслюють особливість адміністративного договору, називає такі: 1) обов'язковою стороною адміністративного договору є суб'єкт, наділений владними повноваженнями; 2) договір укладається для реалізації компетенції суб'єкта владних повноважень; 3) адміністративний договір спрямовується на задоволення публічних інтересів (постає з двох попередніх ознак); 4) суб'єкт владних повноважень не може укладати договір із питань не віднесених законодавчо до його компетенції [126].

Особливість адміністративних договорів, як зазначає Ю.П. Битяк, полягає також у тому, що вони є договорами організаційного характеру, як і сама діяльність виконавчої влади. Для сторін адміністративного договору, свобода вступати чи не вступати в договірні відносини, не має характеру абсолютного принципу, що властиве приватному праву. Укладення адміністративного договору, з боку державного органу, є водночас правом та обов'язком (предметна компетенція). Можливість на власний розсуд, під час укладання адміністративних договорів, обирати певний варіант поведінки є більш обмеженою, ніж під час укладення цивільних чи трудових договорів. Це обумовлюється імперативним характером адміністративно-правових норм [127].

Усі наведені науковцями визначення адміністративного договору розкривають його ознаки та називають суб'єктів, вказуючи на його

укладення за обов’язковою участю суб’єкта владних повноважень, цей договір укладається на підставі норм права з метою ефективної реалізації функцій публічної влади. При цьому нами встановлено, що першочерговою в адміністративному договорі має бути мета (якою здебільшого визнають реалізацію публічних інтересів), яка постає з притаманних йому ознак.

В межах порушеної нами проблеми, взаємовідносин органів державної влади та органів місцевого самоврядування, актуальним є питання класифікації адміністративних договорів на нормативні та індивідуальні. Як зазначав заступник Голови Верховного Суду України В. С. Стефанюк, адміністративні договори найчастіше мають нормативний характер, що пояснюється їх публічно-правовою природою й функціональним призначенням. Вони укладаються в публічних інтересах, а їх цільова спрямованість – досягнення загального блага. Ці договори містять правила поведінки не лише й не стільки безпосередніх учасників угоди, скільки інших колективних та індивідуальних суб’єктів. Таким чином, адміністративний договір не обмежується дією в системі сторін, які домовляються, а має зовнішнє юридичне вираження. Він передбачає існування суворої формальної процедури укладення та спеціальний порядок вирішення спорів та конфліктів, пов’язаних із їх виконанням, а також неможливість зміни чи відмови від виконання договірних умов в односторонньому порядку (форс-мажорні норми при цьому не застосовуються). Нормативний договір – це договірний акт, який встановлює правові норми (правила поведінки), обов’язкові для численного й формально невизначеного кола осіб, є розрахованим на неодноразове застосування та діє незалежно від того, виникли чи припинилися передбачені ним конкретні правовідносини [128].

При цьому виділяють такі ознаки нормативно-правового адміністративного договору: 1) суб’єктом договору завжди є суб’єкт публічно-правових відносин, у більшості випадків той, що має владні повноваження (держава, державні органи, посадові особи); 2) колективний суб’єкт; 3) особливість предмета регулювання – це питання влади,

управління й саморегулювання, проте не всі, а лише ті, що допускають не загально-правову, а договірну форму регулювання (перелік таких договорі встановлено законом); 4) своєрідність зобов'язань сторін нормативного договору та засобів їх забезпечення (межі договору як засобу нормативно-правової саморегуляції сторін жорстко передбачаються їх статусом, у них містяться норми-цілі, норми-узгодження); 5) забезпечення виконання зобов'язань державою та її органами включає багато різних засобів; 6) норми, що містяться в таких договорах є загальнообов'язковими для виконання; 7) можуть бути підставою для прийняття інших нормативно-правових актів, а також індивідуально-правових договорів; 8) правила поведінки, що складають зміст договору, розраховані на невизначене коло суб'єктів; 9) форма укладення – письмова; 10) є частиною національного законодавства, може мати таку ж юридичну силу, як і закон; 11) зміст не може суперечити Конституції України та законам України, тощо. Крім того, зазначається, що суб'єктом майже завжди виступає організація, яка має державно-владні повноваження (держава, державні органи), і міжнародні організації. Предметом регулювання такого є питання влади, управління й саморегуляції, що допускають договірну форму регулювання. Аналізовані договори, можуть бути, підставою для укладення нормативно-правових та індивідуально-правових актів, у тому числі й нормативно-правових договорів із метою реалізації норм, які в ньому містяться, тощо.

Поділ адміністративно-правових договорів на нормативні та індивідуальні корелюється з їх класифікацією на правоустановчі та правозастосовні. У правоустановчому адміністративному договорі міститься волевиявлення двох або більше органів, кожен із яких окремо здатний бути суб'єктом нормотворчої діяльності. Це відрізняє нормативний договір від волевиявлень, що утворюють єдину волю одного колегіального органу [124].

Нашою метою, є з'ясування шляхів подолання недоліків правового регулювання взаємодії органів місцевого самоврядування та місцевих органів

виконавчої влади при делегуванні їм своїх повноважень, що зумовлено суспільною потребою у покращенні вирішення органами публічної влади питань місцевого значення. Для досягнення цієї мети висувається завдання обґрунтувати доцільність застосування адміністративних договорів при делегуванні об'єднаними територіальними громадами, обласними та районними радами своїх повноважень відповідним місцевим державним адміністраціям, запропонувати напрямки вдосконалення положень законодавства України у цій сфері відносин.

Поняття «делегування» повноважень на теоретичному рівні визначається як передача одним органом повноважень, які йому надані законом, за власним рішенням іншому органу (тобто це є правом, а не обов'язком органу, що делегує повноваження). На відміну від «надання» повноважень, яке характеризується як односторонній акт, який знаходить законодавче закріплення і полягає у вилученні повноважень з компетенції одного суб'єкта на користь іншого, «делегування» повноважень є двостороннім актом і передбачає згоду суб'єкта, якому делегуються повноваження, на їх виконання [122]. Таким чином, закріплений у положеннях Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» механізм взаємовідносин між органами місцевого самоврядування та відповідними місцевими державними адміністраціями при вирішенні питань щодо виконання завдань та функцій публічної влади на місцях, не відповідає напрацьованим правовою наукою та практикою публічного управління уявленням про сутність явища делегування повноважень, а також не співпадає, на наш погляд, із конституційними вимогами. Адже, зафіксований у нормах ст. ст. 118, 119 Конституції України характер побудови вказаних взаємовідносин, як вбачається з їх змісту, має будуватись на договірних засадах. Найоптимальнішим способом виправлення ситуації є відповідне коригування, уточнення положень Основного закону, з метою визначення більш чітких правових орієнтирів, щодо здійснення місцевого самоврядування на регіональному рівні. Але і на даний час виглядає

можливим і доцільним визнання та законодавче закріплення використання в даному випадку адміністративних договорів.

На сьогоднішній день, на розгляді Верховної Ради України є Проєкт Закону «Про особливості стимулювання регіонального розвитку» підготовлений з метою удосконалення механізмів стимулювання розвитку регіонів та окремих типів територій, встановлення критеріїв для територій, що потребують особливої уваги з боку держави та застосування спеціальних заходів стимулювання їх розвитку на основі програмно-цільового підходу до розв'язання проблем соціально-економічного розвитку [142], покликаний замінити собою Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів» [141]. Станом на 2021 рік регулювання питань регіонального розвитку здійснюється двома законами: «Про стимулювання розвитку регіонів» 2005 року ухвалення та «Про засади державної регіональної політики» 2015 року [143].

Відповідно є суперечності правового регулювання, паралельне існування двох законів, які мають дуже близький предмет правового регулювання породжує певні правові проблеми їх застосування, особливо, виходячи з того, що між датами ухвалення цих законів пройшло понад 10 років. Вони оперують різними поняттями, частина понять, що визначені в Законі «Про стимулювання розвитку регіонів» є досить архаїчними і такими, які не можуть бути застосованими.

Закон «Про стимулювання розвитку регіонів» оперує поняттям «депресивні території», а закон «Про засади державної регіональної політики» – поняттям «проблемні території». За час існування закону «Про стимулювання розвитку регіонів» так і не вдалось застосувати норму про «депресивні території» і ухвалити програми подолання депресивності.

На наше переконання, основною причиною ухвалення нового Закону «Про особливості стимулювання регіонального розвитку» є передусім не доручення, що випливають з указів Президента України, на які автори проекту посилаються у пояснювальній записці, а власне потреба зняти

суперечності у правовому регулюванні, про які мова йшла вище, а головне – завершити формування системи загального законодавства для регіонального розвитку.

Потрібно замінити по суті два рамкових закони, якими є закони «Про стимулювання розвитку регіонів» та «Про засади державної регіональної політики» на систему двох зв'язаних законів – рамкового «Про засади державної регіональної політики» та спеціального «Про особливості стимулювання регіонального розвитку», які разом із новою редакцією статті 24-1 Бюджетного кодексу України мають створити цілісну законодавчу рамку для формування, реалізації та моніторингу державної регіональної політики в Україні на основі кращих міжнародних практик, адаптованих до українських реалій.

Важливою новацією проєкту є право на укладання договорів міжрегіонального співробітництва, які спрямовуються на реалізацію спільних міжрегіональних проектів і можуть отримати підтримку з боку держави. Аби не допустити появи договорів певного політичного забарвлення чи таких, що несуть ризики територіальної відчуженості варто додати норму, що договори міжрегіонального співробітництва набирають чинності після їх реєстрації у встановленому порядку.

Особливостями стимулювання регіонального розвитку є використання територіально-орієнтованого підходу — визначення типів територій, що потребують особливої уваги з боку держави, та запровадження диференційованих заходів впливу, що застосовуються щодо таких територій органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, відповідно до цього Закону; укладання угод щодо регіонального розвитку та договорів міжрегіонального співробітництва.

Відповідно стаття 5 законопроєкту – угода щодо регіонального розвитку регулюватиме наступне:

1. З метою реалізації на території регіону окремих пріоритетів державної регіональної політики, підтримки розвитку регіональних полюсів

економічного зростання або розв’язання проблем територій з обмеженими можливостями для розвитку може укладатися угода щодо регіонального розвитку між Кабінетом Міністрів України та відповідно Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими радами.

2. Угода щодо регіонального розвитку передбачає спільні заходи центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування щодо реалізації в регіоні окремих пріоритетів та завдань, визначених Державною стратегією регіонального розвитку України та регіональною стратегією розвитку.

3. Угода щодо регіонального розвитку може укладатися на строк, не більший ніж строк дії Державної стратегії регіонального розвитку України. Дія угоди щодо регіонального розвитку припиняється у зв’язку із її виконанням, закінченням строку її дії.

4. Порядок підготовки, укладення та припинення дії угоди щодо регіонального розвитку та її типова форма визначаються Кабінетом Міністрів України.

Відповідно статті 6 – Договір щодо міжрегіонального співробітництва

1. З метою розвитку регіонів, спільної реалізації проектів регіонального розвитку, що впливають на розвиток кількох регіонів, між Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими радами можуть укладатися договори щодо міжрегіонального співробітництва.

2. Міжрегіональне співробітництво здійснюється у межах повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських рад щодо економічного розвитку, поводження з твердими побутовими відходами, функціонування транспорту загального користування, що забезпечує жителів суміжних регіонів, збереження історичної спадщини та довкілля.

3. Порядок ініціювання, підготовки, укладання, верифікації, реєстрації, реалізації та типова форма договорів щодо міжрегіонального співробітництва визначаються Кабінетом Міністрів України.

4. Держава може здійснювати підтримку окремих заходів чи проектів, передбачених договорами міжрегіонального співробітництва, якщо вони спрямовані на досягнення цілей та завдань, визначених Державною стратегією регіонального розвитку України.

5. Укладення міжрегіональних договорів, які спрямовані на цілі, що суперечать цілям державної регіональної політики, визначеним Державною стратегією регіонального розвитку, не допускається.

Поділяючи погляди багатьох науковців щодо в цілому дискусійності питань використання договору у відносинах публічного управління, вважаємо, що варто виходити з нетиповості підходу, що міститься в чинній Конституції, до вибору правової моделі публічного адміністрування у взаємовідносинах між органами державної влади та органами місцевого самоврядування.

Зміст конституційних положень стосовно застосування у даному випадку процедури делегування повноважень (досить нетрадиційної адміністративної процедури) відображає, на наш погляд, орієнтацію держави на необхідність впровадження у зазначених відносинах більш гнучких форм публічного адміністрування, заснованих на, фактично, «рівнопартнерських» засадах (звичайно, з певною мірою умовності) між вказаними органами публічної влади. Кодекс адміністративного судочинства України (п. 14 ч. 1 ст. 3) визначає адміністративний договір як – дво- або багатосторонню угоду, зміст якої складають права та обов’язки сторін, що випливають із владних управлінських функцій суб’єкта владних повноважень, який (суб’єкт) є однією із сторін угоди [112]. В юридичній літературі зазначається, що адміністративний договір є різновидом публічно-правового договору. Вони укладаються в публічних інтересах, а їхня цільова спрямованість – це досягнення загального блага. Ці договори містять правила поведінки не

тільки і не стільки безпосередніх учасників угоди, скільки інших колективних і індивідуальних суб'єктів.

Таким чином, адміністративний договір не обмежується дією у системі сторін, що домовляються, а має зовнішнє юридичне вираження. Особливість адміністративних договорів полягає і в тому, що вони є договорами організаційного характеру, як і сама діяльність органів публічної влади. Для сторін адміністративного договору свобода вступати чи не вступати в договірні відносини не має характеру абсолютного принципу, що властиве приватному праву.

Можливість за власним розсудом при укладенні адміністративних договорів самостійно обирати певний варіант поведінки є більш обмеженою, ніж при укладенні цивільних чи трудових договорів, що також випливає з вищенаведених конституційних приписів стосовно характеру взаємовідносин між місцевими органами державної влади та відповідними органами місцевого самоврядування.

Адміністративний договір забезпечує координацію роботи різних управлінських структур у випадках, коли суб'єкти управління певними сторонами своєї діяльності є юридично рівноправними і виникає необхідність у координації їх діяльності. Саме така мета переслідується і у випадку делегування певними органами місцевого самоврядування своїх повноважень відповідним місцевим органам державної влади.

Незважаючи на дискусійний характер, питання щодо класифікації адміністративних договорів, за предметним критерієм, в літературі найпершим у відповідному переліку, як правило, наводиться питання розмежування або делегування повноважень і предметів відання (договори про компетенцію). За багатьма наведеними в юридичній літературі ознаками адміністративних договорів використання такої форми правових актів при вирішенні питання про делегування органами місцевого самоврядування своїх повноважень відповідним місцевим органам державної виконавчої влади є найбільш близькою формою здійснення повноважень як з боку

органів місцевого самоврядування, так і з боку місцевих органів виконавчої влади у наведених правовідносинах.

Саме через застосування адміністративного договору можуть бути вирішені питання, які виникають у зв'язку з недостатністю правового регулювання відповідних відносин на конституційному рівні.

Зокрема, будуть враховані такі елементи правового режиму делегування як добровільність волевиявлення та юридична рівноправність сторін. При виборі цієї форми реалізації взаємовідносин можуть враховуватись інтереси обох сторін, досягатиметься компроміс між ними, забезпечуватимуться функції координації, узгодженості діяльності вказаних органів, можуть встановлюватись узгоджені режими здійснення відповідних спільних заходів [123].

Але для завершеності правового регулювання вказаних питань доцільно: доопрацювати у нормах законодавства України визначення адміністративного договору, врахувавши при цьому, що визначення даного поняття не може бути предметом правил судочинства, які регулюються Кодексом адміністративного судочинства України; конкретизувати його правову природу шляхом вказівки на предмет регулювання і основні ознаки адміністративного договору та класифікувати їх види; встановити порядок укладення, перегляду і припинення адміністративних договорів, контролю за їх виконанням та вирішити питання відповідальності за недотримання умов укладених адміністративних договорів, а також встановити правила здійснення тих повноважень органів місцевого самоврядування, які не делеговані ними відповідним місцевим органам виконавчої влади.

Крім того, враховуючи, що обласні та районні ради є колегіальними органами, а правовими актами, через які вони згідно з законом реалізують свої повноваження, є рішення, постає питання про порядок укладення адміністративних договорів у вказаних випадках та їх співвіднесеність із рішеннями цих рад. Вбачається, що оптимальним варіантом вирішення

проблем оформлення взаємовідносин з боку відповідної ради є прийняття рішення, змістом якого має бути затвердження відповідного договору.

Висновки до розділу 3

Отже, аналіз проблем оптимізації взаємовідносин органів державної влади та органів місцевого самоврядування надав можливість сформулювати пропозиції, щодо їх удосконалення такими шляхами: розробити в межах Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні Програми законодавчого сприяння якісному розмежуванню компетенції органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в Україні, необхідність внесення відповідних змін до Конституції, пов'язаних із переглядом компетенції органів державної влади та місцевого самоврядування, оновлення територіальної організації влади.

Саме таку цілеспрямованість має проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» № 2598 від 13.12.2019 р., прийняття законопроекту в поданій редакції створить необхідну конституційну основу для подальшої децентралізації державної влади, реформування адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування, спрямованого на якісне підвищення спроможності громад та їх органів самостійно здійснювати регулювання і управління місцевими справами.

Розділ XI Конституції України також доповнюється положенням, відповідно до якого розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування громад, округів, областей визначається законом на основі принципу субсидіарності.

Разом з тим, децентралізація не означає послаблення центральної влади в таких питаннях, як оборона, зовнішня політика, національна безпека, верховенство права, дотримання прав і свобод людини.

Саме тому, для адміністративного нагляду за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування, координації діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади та здійснення нагляду за додержанням ними Конституції і

законів України пропонується запровадити інститут префектів. Проектом передбачається, що префекта призначає на посаду та звільняє з посади за поданням Кабінету Міністрів України Президент України.

Префект, зупиняє дію актів місцевого самоврядування, з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України з одночасним зверненням до суду.

Крім того, законопроектом передбачено, що у разі ухвалення головою громади, радою громади, окружною, обласною радою акта, що не відповідає Конституції України та створює загрозу порушення державного суверенітету, територіальної цілісності чи загрозу національній безпеці, Президент України за поданням префекта зупиняє дію відповідного акта з одночасним зверненням до Конституційного Суду України, тимчасово зупиняє повноваження голови громади, складу ради громади, окружної, обласної ради та призначає тимчасового державного уповноваженого.

Проект Закону України «Про префектів», за проектом якого вони діятимуть на обласному та районному рівнях, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (у новій редакції), де чітко визначалися завдання, функції, предмети відання й повноваження органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, а також порядок їх взаємовідносин та взаємодії і відповідальність за порушення компетенції.

Зокрема, не деталізувати в Конституції України повноваження органів місцевого самоврядування за рівнями, а визначити їх вичерпний перелік законом, який формуватиметься на основі підходу, запропонованого в Концепції реформування місцевого самоврядування на територіальної організації влади. Прийняти пакет законопроектів, спрямованих на реалізацію реформи місцевого самоврядування, адміністративно-територіального устрою на новій територіальній основі тощо, що натепер перебувають у Верховній Раді України та прийняття яких не потребує внесення змін до Конституції України, зокрема: «Про засади адміністративно-територіального устрою», «Про порядок утворення,

ліквідації районів, встановлення і зміни їх меж», «Про утворення, реорганізацію і ліквідацію, найменування та перейменування місцевих державних адміністрацій», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про передачу земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності у комунальну власність об'єднаних територіальних громад» з урахуванням положень розпорядження Кабінету Міністрів України від 31 січня 2018 р. № 60-р), «Про внесення змін до закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», «Про внесення змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад (щодо перспективних планів формування територій громад Автономної Республіки Крим, областей)».

Резюмуючи викладене, слід констатувати, що основними очікуваними наслідками децентралізації публічної влади в Україні є її трансформація з метою демократизації державного управління, ефективізації місцевого самоврядування та, відповідно, посилення публічно-самоврядної влади, що в сучасних умовах для України є гарантіями збереження її територіальної цілісності, стабілізації соціально-політичної ситуації та, водночас, є конституційно-правоввим підгрунтям подальшого розвитку України як демократичної держави.

Втім, досягнення цих очікуваних результатів є можливим за умови прийняття низки нормативно-правових актів для впровадження конституційних положень щодо децентралізації.

Процес добровільного об'єднання територіальних громад створив передумови для трансформації територіального устрою і субрегіонального рівня. Наслідком є те, що на районному рівні одночасно функціонують районна державна адміністрація, районна рада, виконавчі органи об'єднаних територіальних громад із визначеними законом повноваженнями, переважно дубльованими.

А отже, така ситуація потребує зміни системи органів влади на районному рівні, перерозподілу та розмежування повноважень і ресурсів.

Тому, важливим кроком децентралізації та оптимізації взаємовідносин органів державної влади та органів місцевого самоврядування є удосконалення територіальної організації влади. А це, в свою чергу, потребує подальшої децентралізації повноважень та системного ресурсного забезпечення їх виконання.

У контексті взаємовідносин органів державної влади та органів місцевого самоврядування, розмежування спрямоване за забезпечення формування чітких сфер відання зазначених органів із врахуванням державно-владного характеру повноважень, що зумовлено взаємозв'язком цих органів. Питання розмежування має певною мірою умовний характер, враховуючи те, що й органи державної влади, і органи місцевого самоврядування мають діяти з метою забезпечення високого рівня життєдіяльності населення, сталого соціально-економічного, культурного розвитку держави. Разом із тим, пріоритетність інтересів територіальних громад визначає необхідність перерозподілу компетенції між органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у бік домінування сфери відання органів місцевого самоврядування.

На рівні певної території, управлінську діяльність, щодо якої здійснюють органи місцевого самоврядування, має стосуватись ключових питань життєдіяльності населення: економіки, створення умов щодо розвитку усіх форм власності та господарювання, формування належної фінансової основи розвитку певної території (регіону, району, громади – за програмними документами щодо децентралізації публічної влади), надання якісних адміністративних послуг, розгалуженої інфраструктури, соціально-культурної сфери, медичного забезпечення, забезпечення громадської безпеки, економічної безпеки регіону, району, громади тощо.

Повноваження ж органів державної виконавчої влади на територіальному рівні, мають бути спрямовані на виконання функцій стратегічного планування (на державному рівні), контролю, взаємодії та координації. При цьому слід зазначиити про недоцільність позбавлення

органів місцевого самоврядування компетенції щодо здійснення контролю, який має стосуватись виконання рішень, які приймають ці органи. Контроль, що здійснюватимуть органи державної виконавчої влади, стосуватиметься законності реалізації органами місцевого самоврядування встановленої законодавством компетенції. Тобто, можна зазначити, про зовнішній характер контролю органів державної виконавчої влади. Разом із тим, не можна зазначати про необхідність організації здійснення внутрішнього контролю у системі місцевого самоврядування як гарантії законності їх діяльності.

Отже, розмежування компетенції органів державної влади та органів місцевого самоврядування – це встановлення чіткої різниці у сферах їх відання, яке знаходить виявлення у функціях, що виконують ці органи, змісті і характері відповідної діяльності.

Ключовим завданням при формуванні нового адміністративно-територіального устрою в Україні, має бути створення врівноваженої системи державної влади та місцевого самоврядування, здатної на прийняття та впровадження ефективних політичних, економічних та соціальних рішень. Ця нова конструкція, має бути здатною до вирішення багатьох питань національного, регіонального і місцевого розвитку, в тому числі шляхом запровадження методу багаторівневого управління, використовуючи відкритий метод координації.

Щодо перегляду територіальної основи регіонального рівня в перспективі потрібна незначна зміна меж регіонів для оптимізації надання соціальних послуг. У процесі формування просторової основи публічної влади, має бути здійснено розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, визначити перелік, що мають бути передані за принципом субсидіарності на відповідний рівень влади та сформувати необхідне правове поле для передачі цих повноважень.

Перед тим, як говорити про доцільність передачі тих чи інших функцій державної влади в Україні на нижчий рівень слід зазначити, що станом на

сьогодні в світі не існує універсальної моделі децентралізації, яка могла би запропонувати перелік повноважень та ресурсів, що доцільним було б спрямувати на ті чи інші рівні територіальної влади задля досягнення максимального економічного та соціального ефекту, в тому числі забезпеченні надання громадянам якісних та доступних публічних послуг.

Встановлено, що узгодження компетенцій органів місцевого самоврядування й органів виконавчої влади, в контексті публічного управління, є двома взаємопов'язаними процесами: оптимального розподілу компетенцій суб'єктів державної, самоврядної та громадської влад засобами їх централізації, децентралізації, деконцентрації, делегування, субсидіарності; скоординованості дій зазначених суб'єктів у реалізації своїх компетенцій. Узгодженість компетенцій органів влади – є засобом забезпечення як успішної їх діяльності, так і ефективності публічного управління загалом.

Досягнення найбільшого ефекту узгодженості діяльності органів влади, видається можливим, за умови врегулювання правових статусів і компетенцій суб'єктів на загальних концептуальних засадах системи публічного управління. З огляду на важливість особистісного фактора у процесах трансформації компетенцій органів місцевого самоврядування й органів виконавчої влади в контексті становлення ефективної системи публічного управління в Україні, доцільно подальші наукові пошуки зосередити на проблемі впливу лідерських вмінь керівника на реалізацію в діяльності органу влади зазначених трансформацій.

Доцільно було б законодавчо закріпити деякі додаткові форми, які сприяли б удосконаленню і поліпшенню взаємовідносин місцевих органів самоврядування. Взаємодію між державними органами управління та органами місцевого самоврядування, доцільно здійснювати на системній постійно діючій основі. На основі проведених досліджень діючих і пошуків нових раціональних механізмів взаємодії регіональної системи публічного управління з органами місцевого самоврядування, можна зробити такі

висновки: – взаємодію між органами державної влади та органами місцевого самоврядування при вирішенні проблем соціально-економічного розвитку доцільно здійснювати на системній постійно діючій основі, що можливо лише за наявності спеціального робочого органу – комітету з питань взаємодії та координації державних органів влади з місцевими органами самоврядування; – органам місцевого самоврядування повинно надаватися більше повноважень, але при цьому, необхідно забезпечити жорсткий контроль за дотриманням законності, врахуванням інтересів держави і суспільства.

З метою підвищення ефективності й дієвості місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх функції та повноваження, мають бути чітко розмежовані, а організаційно-правові зв'язки триматися на міцній науковій основі. За даних умов, забезпечення оптимальних взаємовідносин згаданих органів – є одним з пріоритетних напрямків поліпшення територіальної організації влади в Україні.

Особливості адміністративного договору, направленого на регулювання взаємодії, зумовлюються правовим становищем учасників відносин управління. Найяскравіше це виявляється саме у взаємовідносинах органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування в Україні діє відповідно до Конституції України, згідно з якою, територіальна громада та її органи, вправі самостійно вирішувати питання місцевого значення. Однак, ефективна реалізація частини повноважень місцевого самоврядування спрямована на збалансований розвиток території, можлива лише за умови взаємодії місцевого самоврядування з місцевими органами виконавчої влади, що паралельно функціонують на відповідній території.

Розглянуті нами теоретичні підходи, щодо правової природи й змісту адміністративного договору та його нормативне визначення, дають підстави стверджувати, що використання нормативної адміністративно-договірної конструкції, як підстави розмежування повноважень між місцевими

органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, в умовах реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, має ґрунтуватися на засадах, відповідно до яких, від укладення адміністративного договору його сторони відмовитись не можуть. Умови такого нормативного адміністративного договору, мають визначатися законодавством із вказівкою сфери його застосування за принципом субсидіарності, що має застосовуватись з огляду на оптимальне функціонування інститутів місцевої публічної влади в конкретній адміністративно-територіальній одиниці, шляхом «доповнення» повноважень (або конкретизації предметів відання і повноважень) того чи іншого органу місцевої влади, задля найбільш ефективної реалізації публічних інтересів на певній території.

ВИСНОВКИ

У висновках наводиться теоретичне узагальнення і нове вирішення наукової задачі, що полягає у визначенні сутності оптимізації взаємовідносин органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також адміністративного договору як специфічного засобу управлінської діяльності, комплексно та системно розкрито засади делегування повноважень як форми взаємодії органів публічної влади.

1. Обґрунтовано концепт «оптимізація» в політико-управлінському дискурсі та запропоновано наступне визначення поняттю оптимізація – вибір оптимального із можливих в даних умовах варіанту виконання поставлених задач, цілеспрямований процес досягнення максимально можливого значення ефективності функціонування системи публічного управління. Оптимальне управління передбачає вибір і здійснення кращої програми дій, для досягнення саме бажаного стану керованого об’єкта впливом на параметри управління. Тому коли йдеться про оптимізацію органів публічної влади, то передбачається не лише вибір відповідної моделі системи, а й набуття органами публічної влади найвигідніших характеристик для успішного виконання завдань, що постали перед державою.

Під оптимізацією системи публічного управління в умовах демократизації публічних відносин, вважаємо, варто розуміти – цілеспрямований процес досягнення максимально можливого значення ефективності функціонування системи публічного управління за мінімального значення якості функціонування такої системи в умовах перерозподілу політичної влади з обов’язковим урахуванням необхідності делегування владних повноважень іншим суб’єктам права, зокрема безпосередньо інститутам громадянського суспільства. Оптимізація серед усіх можливих значень просторового розміщення цільових функцій обирає найбільш доцільну для управління як суб’єкта, так і об’єкта управління область.

Оптимізація діяльності органів публічної влади має бути спрямована на: 1) створення постійно діючої системи взаємної комунікацій; 2) підтримку громадських ініціатив інститутів місцевого самоврядування, які, здатні активізувати громадян до розв'язання суспільних проблем і відкривають можливості щодо отримання інформації про хід реалізації державних програм; 3) створення і функціонування консультативних комітетів, громадських рад з метою отримання рекомендацій з конкретних питань, що розглядаються органами місцевого самоврядування.

2. Проаналізовано існуючі тенденції в розумінні поняття «взаємовідносини» та «взаємодія» для визначення та повного розуміння їх межі. На основі аналізу різних поглядів, щодо тлумачення поняття «взаємодія» можна констатувати, що його вживання в практичній діяльності, у тому числі і в діяльності органів публічної влади, сприяє ефективному функціонуванню різних систем. Під цим кутом зору «взаємодія» виражає процес, вплив органів публічної влади один на одного, їх взаємозв'язок, взаємозумовленість.

Вона має об'єктивний і універсальний характер та відображається як взаємний зв'язок структурних рівнів. Установлено, що в повсякденній діяльності органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій, слова «взаємодія» та «взаємовідносини» вживаються як тотожні поняття. Зазначені поняття не розрізняють ні розробники при підготовці документів, ні виконавці під час їх виконання, тому вони можуть траплятися в одному документі.

На нашу думку, поняття «взаємовідносини» має більш широке вживання у сфері публічного управління і уособлює взаємні зв'язки між різними суб'єктами та розкриває їх незалежність. Практичне використання цих слів, ніяк не впливає на робочі процеси ні органів місцевого самоврядування, ні органів державної виконавчої влади.

Однак, слід зазначити, що органи влади повинні чітко розуміти їх зміст. Адже з'ясовано, що для характеристики відносин у системі органів

влади вживання слова «взаємодія» є більш точним, ніж слова «взаємовідносини», у той час як останнє включає перше. У повсякденній діяльності органів влади все ж краще вживати слово «взаємодія», яке відображає дієвість процесів, що відбуваються між ними. А це, у свою чергу, сприятиме вирішенню конкретних питань, пов’язаних із діяльністю цих органів.

3. Визначено види взаємодії органів публічної влади, в залежності від характеру, можна відокремити декілька видів взаємодії, кожний з яких має відзначні властивості і особливості. Види взаємодії визначають організаційно-правові форми. Застосовуючи філософські положення про форму і зміст, їх співвідношення, діалектичну єдність, формулюється зміст взаємодії, що розглядається, яку складають компетенція взаємодіючих органів, цілі, завдання, конституційні принципи і характер взаємодії.

Організаційно-правова форма, яка притаманна всім видам взаємодії – взаємне інформування, види і способи взаємного інформаційного обміну. Як організаційно-правові форми координаційної взаємодії розглядаються: утворення спеціальних органів на паритетних началах для реалізації спільних програм, здійснення конкретних дій в певних сферах, життєдіяльності території і т.ін.; проведення координаційних нарад за участю керівників і посадових осіб місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування; проведення спільних дій з комплексних питань; планування спільних дій з розподілом обов'язків між учасниками їх реалізації; проведення науково-практичних семінарів, конференцій з питань удосконалення координаційної взаємодії; прийняття спільних розпоряджень головою відповідної місцевої державної адміністрації і головою обласної (районної) ради; складання аналітичних оглядів результатів спільної діяльності органів місцевого управління (самоврядування), з метою виявлення позитивного досвіду і його впровадження.

Практика координаційної взаємодії повинна збагачуватися шляхом розроблення нових форм, спрямованих на підвищення ефективності

координації спільної діяльності місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування. Зміст субординаційної взаємодії складають відносини підзвітності і підконтрольності, які виражаються у відповідних формах контролю.

4. Доведено, що існує реальна потреба у прийнятті єдиного нормативно-правого акта, який буде регулювати всі основні питання взаємовідносин органів державної влади та місцевого самоврядування.
Здійснений аналіз дозволив виявити низку недоліків сучасного стану організаційно-правового регулювання здійснення органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади в Україні на конституційному, законодавчому, підзаконному та муніципальному рівнях.

Розв'язання проблем організаційно-правового регулювання компетенції місцевого самоврядування, не може бути забезпечене повною мірою, без реалізації конституційної реформи в частині децентралізації влади, імплементації в національне законодавство положень Європейської Хартії місцевого самоврядування та без прийняття окремого закону «Про делегування органам місцевого самоврядування окремих повноважень органів виконавчої влади».

Особливого значення в цьому процесі набуває питання визначення нормотворчих повноважень органів місцевого самоврядування та формування надежного законодавчого підгрунтя муніципальної нормотворчості, яка має бути своєрідним узагальненням та адаптуванням положень законодавства до потреб та умов функціонування системи місцевого самоврядування конкретної територіальної громади. З метою удосконалення інституту делегування повноважень, у разі застосування його договірного способу, існує необхідність у провадження практики укладання адміністративних договорів між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади.

Вважаємо, що взаємовідносини між органами місцевого самоврядування та державною владою, повинні мати чітку методологічну основу та втілюватися в різноманітних організаційно-правових формах, зокрема: (а) інституційних – створення спільних органів (координаційних, консультативних, дорадчих); (б) правових – участь у розробці певних правових актів; (в) організаційних – проведення спільних заходів (розширених колегій, засідань президій рад, семінарів, конференцій, «круглих столів», звітів перед громадами, перевірок тощо), участь посадових осіб місцевих державних адміністрацій у засіданнях органів місцевого самоврядування чи депутатів і муніципальних службовців у роботі держадміністрацій; (г) інформаційних – обмін інформацією з питань місцевого значення (листування, телефонні переговори, надсилання проектів рішень і копій прийнятих актів, застосування ЗМІ тощо); (ґ) матеріально-фінансових – спільне фінансування проектів регіонального значення, створення спільних підприємств та організацій.

Із метою забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування й організації їх ефективної взаємодії з органами державної влади, потрібно втілити в життя систему інформаційно-аналітичної підтримки з використанням сучасних інформаційних технологій. Для цього треба створити локальні інформаційні мережі органів місцевого самоврядування, регіональних аналітичних центрів, забезпечити їх об'єднання з державними інформаційними системами.

Ефективне організаційно-правове забезпечення, у тому числі й організаційна структура органів державної влади та органів місцевого самоврядування, є суттєвою складовою вдосконалення системи органів публічної влади в Україні. При цьому, метою оптимізації структури органів державної влади та органів місцевого самоврядування є модернізація системи органів влади, їх інституціонального та організаційно-правового забезпечення, що передбачає формування нових типів органів з чітко

визначеним набором функцій і розмежуванням політичних та адміністративних посад.

Характерними ознаками оптимізації взаємовідносин органів державної влади та органів місцевого самоврядування повинні слугувати: 1) процесуальність, динамічність і стадійність; 2) правовий, стратегічний, закономірний характер; 3) наявність об'єкта та кола суб'єктів; 4) орієнтація на мінімальні витрати часу, матеріально-фінансових ресурсів та людського капіталу; 5) механізм здійснення оптимізації (методи, форми, принципи, інформаційно-технічна база); 6)доцільність, альтернативність, раціональність та ефективність.

5. Окреслено проблеми організаційно-правового регулювання взаємовідносин органів публічної влади в частині делегованих повноважень. На нашу думку, найбільш оптимальною моделлю правової регламентації інституту делегування повноважень є прийняття окремого, базового закону «Про делегування органам місцевого самоврядування окремих повноважень органів виконавчої влади». Такий закон має визначити мету, умови, способи і порядок делегування окремих повноважень органів влади; окреслити предмет делегування та перелік тих повноважень, які не підлягають делегуванню органам місцевого самоврядування; закріпити систему делегованих законом повноважень; суб'єктний склад; строки, на які делегуються повноваження, встановити порядок передачі фінансових, матеріальних ресурсів для здійснення делегованих повноважень; форми державного контролю; відповідальність за неналежне виконання делегованих повноважень, неналежне матеріально-фінансове забезпечення повноважень тощо.

Серед напрямів подальшого вдосконалення правової основи здійснення делегованих повноважень необхідно також виокремити впровадження практики укладання адміністративних договорів при застосуванні договірного способу делегування повноважень.

Вважаємо, що істотними та необхідними умовами договору про делегування органам місцевого самоврядування окремих повноважень органів виконавчої влади слід визначити мету делегування, конкретний перелік повноважень, термін їх виконання, суб'єктів делегованих повноважень, взаємні зобов'язання сторін, порядок і обсяги матеріально-фінансового, інформаційного та іншого забезпечення виконання делегованих повноважень, форми та порядок контролю виконання, підстави та порядок відповідальності сторін за невиконання або неналежне виконання договору, підстави та порядок припинення договору.

Такі договори, мають укладатися місцевими головами, з подальшим їх затвердженням представницькими органами місцевого самоврядування та набирати чинності не раніше їх офіційного опублікування в місцевих засобах масової інформації.

Розроблено практичні рекомендації, щодо вдосконалення інституційних та організаційно-правових засад оптимізації взаємовідносин органів державної влади та органів місцевого самоврядування, в контексті децентралізації влади, що сформульовано таким чином.

Президентові України та Верховній Раді України рекомендовано передбачити в новому проєкті змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) право Глави держави не скасовувати, а спиняти дію акта префекта, виданого в межах його контрольно-наглядових повноважень, якщо акт є таким, що не відповідає Конституції України, з одночасним зверненням до Конституційного Суду України.

Комітетам Верховної Ради України запропоновано під час підготовки нової редакції Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачити нормативно-правове врегулювання питань про:

– розширення компетенцій ОМС району для того, щоб підвищити спроможність відповідних адміністративно-територіальних одиниць представляти спільні інтереси всіх територіальних громад району;

– посилення підзвітності виконавчих органів обласних і районних рад, спроможності оперативного реагування на якість реалізації виконавчо- розпорядчих функцій цими органами;

– передбачення чіткої деталізації підстав для припинення повноважень ОМС, що включатимуть, у тому числі й інші підстави, крім ухваленням акта, що не відповідає Конституції України.

Зокрема, Міністерству розвитку громад та територій України в проєкті Закону України «Про префектів» рекомендовано:

– визначити чіткі критерії пріоритетності правової експертизи відповідних актів ОМС;

– передбачити норму щодо моніторингу префектами на їх власний розсуд актів територіальних органів центральних органів виконавчої влади, спрямованих на виконання підзаконних актів. Профільним комітетам Верховної Ради України визначити чіткий і вичерпний перелік критеріїв невідкладного розгляду адміністративних позовів префекта судом у Кодексі адміністративного судочинства України.

6. Досліджено європейський досвід регулювання діяльності органів публічної влади, який переконливо свідчить, що ефективна взаємодія державних і місцевих органів влади здійснюється лише за умови, коли система місцевого самоврядування є не «нижчою ланкою» органів державної влади, а й виступає самостійним інститутом влади.

Вітчизняний досвід останніх десятиліть свідчить, про здійснені кроки у напрямі вдосконалення відносин і взаємодії органів державної влади й місцевого самоврядування як у сфері правозастосування, так і у сфері нормотворчості, спроби відійти від централістських тенденцій, агентської моделі взаємовідносин до моделі взаємозалежності, врешті – партнерської моделі.

Узагальнено й охарактеризовано досвід взаємовідносин органів публічної влади на засадах децентралізації в унітарних державах

Європейського Союзу. Оцінено перспективи використання елементів цього досвіду в Україні, зокрема як такі визначено:

– формування національного законодавства, що закладає інституціональну основу реформ і базується на загальноєвропейських принципах децентралізації та субсидіарності;

– створення збалансованої трирівневої системи адміністративно- територіального устрою, включно з регіональним рівнем територіального управління;

– проведення комплексного структурно-функціонального реформування політико-адміністративної системи держави (перерозподіл повноважень між центральним і регіональним рівнями державного управління; децентралізація державних владних повноважень у регіонах на користь органів регіонального самоврядування; формування достатньої фіскальної і бюджетної бази органів місцевого самоврядування; розроблення механізмів фінансового й адміністративного нагляду за діяльністю самоврядних органів тощо).

7. Запропоновано найбільш оптимальні напрями удосконалення взаємовідносин органів державної влади та органів місцевого самоврядування в процесі децентралізації. Необхідно розробити цілісну концепцію взаємовідносин місцевих органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, як представників різних підсистем публічної влади, що здійснюють управління суспільними справами в адміністративно-територіальних одиницях України.

Перспективними напрямами подальших розвідок у даному напрямку є дослідження форм, методів взаємовідносин органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування як владних дій з реалізації їх завдань і функцій. У системі координаційної взаємодії двох центрів публічної влади на місцевому рівні виявляється необхідність третього елементу – суб’єкта, який координує їх дії. Виходячи з цього, пропонуємо утворення координаційної

структури з питань взаємовідносин місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування на державному рівні.

8. Досліджено адміністративний договір як інструмент взаємовідносин органів державної влади та органів місцевого самоврядування в процесі децентралізації та перспективи його подальшого законодавчого запровадження. На сьогоднішній день, ступінь наукової розробленості проблеми адміністративного договору, як засобу управлінської діяльності такий, що ми маємо право говорити про ще формування теорії адміністративного договору, яка потребує поетапної наукової розробки.

Встановлено, що договір набув усіх рис особливого універсального засобу управлінської діяльності, і органи державної виконавчої влади, зважаючи на запити сьогоднішнього дня, використовують його у своїй діяльності все частіше.

В адміністративному договорі, державний орган виконавчої влади виступає носієм державно-владних повноважень, за допомогою яких реалізує властиві йому управлінські функції, і договір у силу цього має риси, які свідчать про неможливість віднесення його до звичних цивільно-правових договорів. Характерні особливості цілого ряду договорів, у яких беруть участь органи державної виконавчої влади, використовуючи свій публічно-правовий статус, ускладнюють проведення їх класифікації і, як наслідок, ускладнюють пошук чинної і створення нової нормативної бази, покликаної вирішувати різні колізії в процесі виникнення, розвитку і завершення договірних правовідносин.

Сфера застосування адміністративного договору розглянута у співвідношенні зі сферою застосування акта управління і сферою здійснення державного управління в цілому. Докладно проаналізовані варіанти співвідношення договору й адміністративного акта, котрі як засоби реалізації державної виконавчої влади рівноправні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 09.12.2010 № 1085/2010 р. URL: http://zakon1.rada.gov.ua (дата звернення: 17.05.2018).

2. Малиновський В. Я. Оптимізація функцій органів виконавчої влади України: теоретико- методологічні засади : автореф. дис. канд. політ. наук. Чернівці. 2002. 24 с.

3. Власенко Ю. Л. Оптимізація законодавства України у сфері забезпечення екологічної безпеки: автореф. дис. канд. юрид. наук. Київ. 2010. 22 с.

4. Кисіль Л.Є. Деякі адміністративно-правові аспекти оптимізації державного управління. Часопис Київського університету права. 2012. № 4. 135-138 с.

5. Адміністративна реформа в Україні: сучасний стан, проблеми та перспективи: монографія. Київ. Моноліт, 2009. 101 с.

6. Словник іншомовних слів. URL: http://www. supermodern.narod.ru/slovnyk_meln/slova/o.htm (дата звернення: 20.05.2019).

7. Платон. Сочинения в трёх томах. Мысль. 1971. 687-689с.

8. Піфагор. Антология мировой философии. Мысль. 1969. 286-288 с.

9. Платон. Держава / Платон [пер. з давньогр. Д. Коваль]. Основи, 2000. 355 с.

10. Левчук М. Г. Взаємодія органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань в умовах децентралізації державно-управлінських послуг. 2008. № 1 (7). URL: http://www.academy.gov.ua/ej/ej7/index.htm (дата звернення: 29.05.2019).

11. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів від 10 вересня 2014 року № 442-2014-п. URL: http://zakon1.rada.gov.ua (дата звернення: 29.05.2019).

12. Matt H. Evans. Strategic planning. 2010. URL: http://www.exinfm.com/training/course10.doc (Last accessed: 30.05.2019).

13. Конституція України: прийнята на п’ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. URL: http://zakon.rada.gov.ua (дата звернення: 30.05.2019).

14. Пундик М.В. Управлінські зв’язки у системній взаємодії органів публічного управління на регіональному рівні. Публічне управління: теорія та практика. 2013. 47-53 с.

15. Батанов О.В. Взаємовідносини між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування: проблеми адміністративно-правової теорії та практики. Вісник Запорізького національного університету. Запоріжжя. 2012. № 1. 22-29 с.

16. Стеценко С.Г. Адміністративне право України: навчальний посібник. Атіка, 2007. 624-627 с.

17. Мельник А.Ф., Державне управління: навчальний посібник. Знання-Прес. 2003. 343-348 с.

18. Дерець В. Реординаційні відносини як окремий вид управлінських відносин між органами виконавчої влади. Право України. 2005. № 5. 32-35 с.

19. Завальна Ж. Адміністративні відносини, що можуть підпадати під договірне регулювання. Юридична Україна. URL: http://www.pravnuk.info/urukrain/1037-administrativni-vidnosini-shhomozhut-pidpadati-pid-dogovirne-regulyuvannya (дата звернення: 25.06.2019).

20. Фещенко Л.В. Бюджетна система України: навчальний посібник. Кондор. 2008. 440-448 с.

21. Бюджетний кодекс України від 08 липня 2010 року № 2456-VI: ред. від 20 вересня 2015 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/ed20150920#Text (дата звернення: 26.06.2019).

22. Живодьор К. Взаємодія місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування в Україні: проблеми та шляхи їх вирішення. URL:http://naub.oa.edu.ua/2012/vzaemodiya-mistsevyh-derzhavnyh-

administratsijta-orhaniv-mistsevoho-samovryaduvannya-vukrajini-problemy-ta-shlyahy-jih-vyrishennya/ (дата звернення: 26.06.2019).

23. Соколов В., Хижняк Д. Місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування: взаємодія і розмежування повноважень. Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса. 2009. Вип. 44. С. 144-150.

24. Борденюк В.І. Місцеве самоврядування і сфера виконавчої влади. Актуальні проблеми держави і права. 2005. Вип. 24. С. 230-242.

25. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09 квітня 1999 року № 586-XIV : ред. від 06 грудня 2020 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text (дата звернення: 27.06.2019).

26. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР : ред. від 06 грудня 2020 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text (дата звернення: 27.06.2019).

27. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.). Київ. 2005. – 1728 с.

28. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад.: Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. Київ. НАДУ. 2010. 820 с.

29. Литвин І. І. Адміністративно-правове регулювання взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07. Запоріжжя. 2009. 19 с.

30. Торохтій Ю. З. Правові засади взаємодії місцевих державних адміністрацій та місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02. Харків. 2005. 20 с.

31. Крусян А. Р. Взаимодействие местных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления. Одесса. 2001. 164 с.

32. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12 січня 2015 року №5/2015. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5/2015 (дата звернення: 30.06.2019).

33. Щебетун І. Питання взаємодії місцевих рад та місцевих державних адміністрацій. Донецьк. 2008. № 1 (19). С. 8-15.

34. Кіцул Є. С. Взаємодія та координація діяльності місцевих органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування. Львів. 2009. Вип. 3. С. 183–190. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzlubp_2009_3_27.pdf (дата звернення: 18.07.2019).

35. Солянік К. Припинення дії актів органів місцевого самоврядування: проблеми реалізації. Київ. 2009. №1 (15). URL: http://www.cvk.gov.ua/visnyk/pdf/2009_1/visnik_st_15.pdf (дата звернення: 18.07.2019).

36. Про затвердження Порядку контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 9 березня 1999 р. № 339. URL: http://www.zakon1.rada.gov.ua (дата звернення: 18.07.2019).

37. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления. Юр. лит. 1997. 400 с.

38. Козуб В. П. Зростання ролі реординаційних відносин у системі державного управління. 2012. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/DeBu_2012_1_5.pdf (дата звернення: 26.07.2019).

39. Дерець В. А. Органи виконавчої влади України та управлінські відносини: монографія. ТОВ «Видавництво «Юридична думка». 2007. 180 с.

40. Крусян А. Р. Взаємодія місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування в Україні: автореф. дис. канд. юрид. наук: спец. 12.00.02. Одеса. 1999. 19 с.

41. Про міжнародні договори України : Закон України від 29 червня 2004 року № 1906-IV. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1906-15 (дата звернення: 27.10.2019).

42. Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів №2, 4, 7 та 11 до Конвенції: Закон України від 17 липня 1997 року № 475/97-ВР. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/475/97-вр (дата звернення: 27.10.2019).

43. Про виконання рішень та застосування практики Європейського Суду з прав людини: Закон України від 23 лютого 2006 року №3477-IV. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3477-15 (дата звернення: 27.10.2019).

44. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10 лютого 2010 року №1861-VI. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1861-17 (дата звернення: 28.10.2019).

45. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27 лютого 2014 року № 794-VII. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/794-18 (дата звернення: 28.10.2019).

46. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закон України від 11 вересня 2003 року № 1160-IV. URL: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1160-15 (дата звернення: 28.10.2019).

47. Про статус депутатів місцевих рад: Закон України від 11 липня 2002 року № 93-IV. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/93-15 (дата звернення: 11.11.2019).

48. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 7 червня 2001 року №2493-III. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2493-14 (дата звернення: 11.11.2019).

49. Про органи самоорганізації населення: Закон України від 11 липня 2001 року №48. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2493-14 (дата звернення: 11.11.2019).

50. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17 березня 2011року №3166-VI. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3166- 17 (дата звернення: 11.11.2019).

51. Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності: Закон України від 3 березня 1998 року № 147/98-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/147/98-%D0%B2%D1%80 (дата звернення: 12.11.2019)

52. Скрипнюк В. Демократизація державної влади і проблеми становлення системи місцевого самоврядування в Україні. Вісник Академії правових наук України. 2008. № 4 (55). С. 44-56.

53. Оффердал О. Местное самоуправление в Скандинавии: достижения и перспективы. Полис. 1999. № 2. С. 155-167.

54. Матвієнко А. С. Місцеве врядування у зарубіжних країнах: досвід для України. Держава і право. 2008. Вип. 42. С. 190–194.

55. Кононенко М. М. Соціальна взаємодія органів місцевого самоврядування та територіальних громад в умовах демократизації в Україні: автореф. дис. канд. юрид. наук з держ. упр. : спец. 25.00.04. Харків. 2010. 20 с.

56. The Blackwell Encyclopedia of Political Institutions. Oxford : Blackwell. XVI. 667 p.

57. Графский В. Г. Институты самоуправления: историко-правовое исследо- вание. Наука. 1995. 301 с.

58. Local Government in Europe: Trends and Developments. Houndmills : Macmillan.1991. XIV. 239 p.

59. Тищенко К. М. Моделі взаємодії органів державної влади з органами місцевого самоврядування. URL: http://www.nbuv.gov.ua/old_jrn/Soc_Gum/Dtr_du/2010_2/files/DU210_37 (дата звернення: 15.11.2019).

60. Stober R. Kommuna1recht. 1987. 313 p.

61. Андресюк Б. Місцеве самоврядування в сучасній Україні: проблеми і перспективи. Стилос. 1997. 23 с.

62. Поповски В. Местное самоуправление в Республике Македонии. Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 1999. № 12. С. 79-87.

63. Loca1 Government in the New Europe. London and NY: Be1haven Press, 1993. 207 p.

64. Лок Джон. Два трактати про врядування. Видавництво Соломії Павличко «Основи», 2001. 264 с.

65. Кононенко М. М. Соціальна солідарність в європейській державно управлінській думці. Вивчення та впровадження в Україні іноземного досвіду удосконалення діяльності органів влади. матеріали II Всеукраїнської науково-практичної конференції. Полтава. 2008. С. 86-89.

66. Чапала Г. В. Місцеве самоврядування в системі публічної влади: автореф. дис. канд. юрид. наук : спец. 12.00.01. Харків. 2004. 20 с.

67. Александрова О.С. Взаємодія конкуренції та партнерства як фактор розвитку середнього класу в Україні: філософський аналіз: монографія. Вид. ПАРАПАН. 2009. 252 с.

68. Батанов О.В. Муніципальна влада в Україні: конституційно-правові проблеми організації та функціонування : дис. д-ра юрид. наук : спец. 12.00.02. Київ. 2011. С. 11

69. Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування : Закон України від 7 грудня 1990 р. № 533-XII. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/533-12 (Закон втратив чинність на підставі Закону № 280/97-ВР від 21 травня 1997 р.) (дата звернення: 10.05.2019).

70. Кампо В. Український муніципалізм: історія і сучасність. Хроніка. 2000. Вип. 27-28. 1998. С. 497

71. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22 липня 1998 року № 810/98. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/810/98 (дата звернення: 23.01.2020).

72. Концепція адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу від 05 березня 2004 р. № 278/2004: Указ Президента України від 05 березня 2004 року. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/278/2004 (дата звернення: 25.01.2020).

73. Концепція розвитку законодавства про державну службу: Указ Президента України від 20 лютого 2006 року. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/140/2006 (дата звернення: 27.01.2020).

74. Концепція державної регіональної політики, схвалена на засіданні Уряду 02 липня 2008 року. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/53/2008 (дата звернення: 27.01.2020).

75.Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні від 01 квітня 2014 року № 333-р: розпорядження Кабінету Міністрів України від 01 квітня 2014 року. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80 (дата звернення: 27.01.2020).

76. Батанов О. В. Місцева влада. / О.В. Батанов // Політологічний енциклопедичний словник. Генеза, 2004. С. 355-356.

77. Взаємодія органів державної влади та місцевого самоврядування у межах нової системи територіальної організації влади в Україні. Аналітична доповідь. [Г. В. Макаров, О. М. Держалюк, Ю. Б. Каплан]. Нац. ін.-т стратегічних досліджень. Київ. 2011. 54 с. URL: http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/Vzaemodiya-00350.pdf (дата звернення: 14.02.2020).

78. Ворона П. В. Особливості розвитку місцевого самоврядування Японії в процесі децентралізації місцевої влади. Актуальні проблеми державного управління. 2009. № 2. С. 277-285.

79. Лялюк О. Ю. Основи організації і діяльності місцевих рад в Україні : автореф. дис. …канд. юрид. наук. Харків, 2007. 20 с.

80. Алтуніна О. М. Діяльність органів місцевого самоврядування щодо здійснення делегованих функцій та повноважень виконавчої влади : автореф. дис. … канд. юрид. наук. Харків, 2009. 20 с.

81. Європейська хартія місцевого самоврядування : Хартія міжнар. док. від 15 жовтня 1985 року. URL :http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036 (дата звернення: 18.03.2020).

82. Про меліорацію земель : Закон України від 14 січня 2000 року № 1389-XIV. URL: http://zakon2.rada.gov.ua (дата звернення: 20.03.2020).

83. Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта. Статус. 2011. 320 с.

84. Кузнецова Н. В. Делегирование полномочий в сфере взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации : дис. … канд. юрид. наук. Москва. 2005. 180 с.

85. Про адміністративні послуги : Закон України від 06 вересня 2012 року № 5203-VI (з наст. змін. та допов.). URL: http://zakon2.rada.gov.ua (дата звернення: 06.04.2020).

86. Про затвердження Примірного положення про центр надання адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 20 лютого 2013 року №118. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/118-2013-%D0%BF (дата звернення: 06.04.2020).

87. Про затвердження вимог підготовки технологічної картки адміністративної послуги : Постанова Кабінету Міністрів України від 30 січня 2013 року № 44. URL: https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/44-2013-%D0%BF (дата звернення: 06.04.2020).

88. Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг : розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 травня 2014 року № 523-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/523-2014-%D1%80 (дата звернення: 06.04.2020).

89. Любченко П. М. Конституційно-правові основи розвитку місцевого самоврядування як інституту громадянського суспільства : монографія. Харків. Одіссей. 2006. 352 с.

90. Бублик Г. В. Делегування повноважень місцевими органами влади: організаційно-правовий аспект : дис. … канд. юрид. наук. Київ. 2005. 178 с.

91. Лялюк О. Ю. Проблемні питання перерозподілу компетенції в системі органів публічної влади на місцях. Харків. 2012. Вип. 118. С. 40-47.

92. Диновський Д. М. Проблеми і перспективи адміністративної та муніципальної реформ в державно-правовому будівництві. Актуальні проблеми державотворення в Україні: Матеріали IV міжвузівської науково-практичної конференції. Рівне. 2001. С. 276.

93. Борденюк В. І. Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії: монографія Київ. Парламентське видавництво. 2007. С. 165.

94. Ткаченко Ю. Л. Проблеми децентралізації влади в українському суспільстві. Миколаїв. 2016. С.125-126.

95. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) : проект Закону України від 01 липня 2015 року № 2217а. URL: http://zakon2.rada.gov.ua (дата звернення: 15.04.2020).

96. Бориславська О. М. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України. Київ, 2012. 212-216с.

97. Ганущак Ю. І. Префекти: уроки Франції для України. Київ. ІКЦ «Легал. статус». 2015. 44 с.

98. Козуб В. П. Напрямки підвищення результативності взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування в реалізації владних повноважень. Актуальні проблеми державного управління. № 1 (41) С. 231-240.

99. Основи економічної теорії: політекономічний аспект. URL: http://studentbooks.com.ua/content/view/374/50/1/5/ (дата звернення: 17.04.2020).

100. Галай А. Умови взаємодії органів місцевої влади та недержавних організацій у контексті децентралізації влади в Україні. Підприємство, господарство і право. 2011. № 7. С. 32.

101. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/xweb2/webproc2> (дата звернення 22.04.2020).

102. Кальниш Ю. Г. Компетенція обласних державних адміністрацій як повноважних органів системи виконавчої влади на місцях в Україні. Наукові праці. Державне управління. Політологія. URL: http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Npchdu/State_management/2010_117/117-1.pdf (дата звернення: 03.05.2020).

103. Фуртатов В. С. Удосконалення механізму взаємодії органів виконавчої влади та місцевого самоврядування на сучасному етапі державотворення. URL:http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Npchdu/State_management/2010_117/ 117-12.pdf (дата звернення: 07.05.2020).

104. Бодрова І. І. Взаємодія органів державної влади та місцевого самоврядування: конституційно-правовий аспект. URL:http://www.fmd.org.ua/Programs/samovraduvannia/samovradpublications/12/ (дата звернення: 09.05.2020).

105. Толкованов В. Удосконалення взаємовідносин між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування як важливий етап розвитку місцевої та регіональної демократії в Україні. URL: http://www.logincee.org/file/5077/library (дата звернення: 10.05.2020).

106. Кудряченко А. Шляхи удосконалення надання публічних послуг громадянам у контексті децентралізації владних повноважень. URL: http://www.old.niss. gov.ua/Monitor/Juni/8.htm (дата звернення: 10.05.2020).

107. Територіальна організація влади в Україні: статус і повноваження місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Київ. 2002. 919-926 с.

108. Фуртатов В. С. Проблеми вдосконалення взаємодії органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. Наукові праці. URL: http://bibl.kma.mk.ua/pdf/naukpraci/politics/2007/69-56-24.pdf (дата звернення: 10.05.2020).

109. Територіальна організація влади в Україні: статус і повноваження місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Київ. 2002. 885-846 с.

110. Яцуба В. Адміністративно-територіальний устрій України: Проблемні питання та можливі шляхи їх вирішення. Київ. 2003. С. 56-58.

111. Битяк Ю. Правова природа адміністративних договорів. Вісник Академії правових наук України. Харків. 2001. № 3 (26). С. 106.

112. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06 липня 2005 року № 2747-IV : ред. від 15 серпня 2020 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text (дата звернення: 20.08.2020).

113. Марченко М. Н. Источники права. Изд-во Проспект, 2008. С. 269.

114. Основи адміністративного судочинства в Україні. Суми. 2008. 200 с.

115. Поліщук Н. Р. Правове регулювання адміністративних договорів у сфері публічних відносин : дис. … канд. юрид. наук. Київ, 2019. 208 с.

116. Митний кодекс України : Закон України від 13 березня 2012 року № 4495-VI: ред. від 14 листопада 2019 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17#Text (дата звернення: 11.05.2020).

117. Податковий кодекс України : Закон України від 02 грудня 2010 року № 2755-VI : ред. від 20 жовтня 2019 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text (дата звернення: 11.05.2020).

118. Гуд А. М. Адміністративний договір як форма договірного регулювання адміністративноправових відносин : дис. … канд. юрид. наук. Київ, 2019. 195 с.

119. Токар А. Адміністративний договір як форма управлінської діяльності (питання теорії). Підприємництво, господарство і право. 2001. № 6. С. 72–74.

120. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05 лютого 2015 року № 157-VIII : ред. від 14 травня 2020 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text (дата звернення: 25.05.2020).

121. Мацелик Т. О., Біла В. Р. Адміністративно-договірні форми в діяльності органів державної податкової служби: питання теорії. Юридична Україна. 2009. № 12 (84). С. 186–190.

122. Лагус, І. І. Адміністративний договір як інструмент регулювання відносин між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на регіональному рівні. Юридична наука. 2011. № 1. С. 87-92.

123. Стефанюк В.С. Адміністративний договір: необхідність впровадження. Інформаційний сервер Верховного Суду України. URL:http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/0/F7E34709A45B0513C3256FBA003455AD (дата звернення: 28.05.2020).

124. Короєд, С. О. Адміністративний договір як форма взаємодії інститутів місцевої публічної влади. Науковий вісник Херсонського державного університету. Херсон. 2015. Вип. 3(2). С. 99-102.

125. Завальна Ж. В. Адміністративний договір теоретичні засади та застосування : автореф. дис. … докт. юрид. наук. Харків, 2010. 29 с.

126. Трофіменко І. В. Адміністративний договір, проблеми реалізації в Україні: законодавство, теорія, практика. Журнал східноєвропейського права. 2014. № 4. С. 119.

127. Битяк Ю. П. Адміністративне право України. Юрінком Інтер. 2005. URL: http://www.ebk.net.ua/Book/law/bityak_admpu/part3/308.htm (дата звернення: 07.06.2020).

128. Стефанюк В. С. Адміністративний договір : необхідність впровадження.URL:http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/0/F7E34709A45B0513C3256FBA003455AD (дата звернення: 16.08.2021).

129. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) : проект Закону України від 13 грудня 2019 року № 2598. URL: http://zakon2.rada.gov.ua (дата звернення: 22.09.2021).

130. Попова, В.В. Застосування важелів державного управління в реалізації делегованих повноважень органами місцевого самоврядування в Україні. Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. Державне управління. Київ. 2018. № 3. С. 74-84.

131. Приходько, В. Інститут делегування повноважень як основа правових відносин між органами державної влади та місцевого самоврядування. Актуальні проблеми державного управління. Одеса. 2009. №1. URL:http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Apdu_o/2009_1/R_4/Prihodko.pdf (дата звернення: 22.09.2021).

132. Радченко, О. І. Делегування владних повноважень як інститут конституційного права. Право та управління: Електронне наукове видання. 2011. №2. URL: http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/prtup/2012_2/54rad.pdf (дата звернення: 23.09.2021).

133. Сторожук, І. П. Принцип делегування повноважень у місцевому управлінні. Університетські наукові записки. 2005. № 4. С. 231-236.

134. Стукалова, О. А. Конституционно-правовые основы наделения органов местного самоуправления отдельными полномочиями органов государственной власти субъектов Российской Федерации. автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2007. 30 с.

135. Терещук, О. До питання розуміння делегування повноважень в адміністративно-правовій науці та судовій практиці. Підприємництво, господарство і право. 2016. № 8. С. 125-129.

136. Терещук, О.А. Адміністративно-правова характеристика делегування повноважень в діяльності органів публічної адміністрації : дис. … канд. юрид. наук. Тернопіль. 2018. 247 с.

137. Тулик, І.І. Конституційно-правові засади делегування повноважень як форма взаємодії органів публічної влади: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ужгород. 2016. 20 с.

138. Шарий, В. Місцеве самоврядування в Україні як механізм реалізації делегованих повноважень. Вісник НАДУ. 2009. №4. С. 156-166.

139. Янюк, Н. Правове регулювання взаємовідносин місцевого самоврядування і місцевих державних адміністрацій: проблема делегування повноважень. Право України. 2006. №6. С. 19-25.

140. Ященко, Т. Взаємовідносини органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій з питань реалізації делегованих повноважень. Державне управління та місцеве самоврядування. 2016. Вип. № 2. С. 183-189.

141. Про стимулювання розвитку регіонів : Закон України від 08 вересня 2005 року № 2850-IV : ред. від 02 грудня 2012 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2850-15#Text (дата звернення: 25.09.2021).

142. «Про особливості стимулювання регіонального розвитку»: проект Закону України від 10 червня 2021 року № 5649. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72199 (дата звернення: 25.09.2021).

143. Про засади державної регіональної політики : Закон України від 05 лютого 2015 року № 1160-IV : ред. від 05 лютого 2015 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15#Text (дата звернення: 25.09.2021).

144. Рекомендація № R(98)12 про нагляд за діяльністю місцевих органів влади (прийнята 18.09.1998 на 64-му засіданні заступників міністрів). Акти європейського права з питань регіональної політики та місцевого самоврядування. Київ. 2007. С. 155-159.

145. Constitution of Romania. URL: http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?den=act2_2&par1=3#t3c5s2 (дата звернення: 25.09.2021).

146. Децентрализация: експерименты и реформы. Будапешт. 2000. С. 145.

147. Барвіцький В. У пошуках шляхів реформування дієздатних територіальних громад: міжнародний досвід. Проблеми децентралізації: національний та міжнародний досвід. Збірник матеріалів та документів. С. 248.

148. Рекомендація REC(2005)1 «Про фінансові джерела місцевої та регіональної влад» (Прийнята 19.01.2005 на 912-му засіданні заступників міністрів). Акти європейського права з питань регіональної політики та місцевого самоврядування. Київ. 2007. С. 199-223.

149. Девемі Ж.-Ф. Місцеве управління у Франції. Збірник наукових праць Української академії державного управління. Київ. 2000. Вип. 2 Ч. II - С. 81.

150. Асанов А. Світовий досвід вирішення проблеми розподілу повноважень між органами державної влади і місцевого самоврядування. Збірник наукових праць Української академії державного управління. Київ. 2000. Вип. 2. В 4 ч. Ч. II - С. 15-16.

151. Поже Ж.-Л. 25 років децентралізації у Франції: що є корисного для України. Проблеми децентралізації: національний та міжнародний досвід. Київ. 2006. С. 350–358.

152. Девемі Ж.-Ф. Місцеве управління у Франції. Жан-Франсуа Девемі. Збірник наукових праць Української академії державного управління. Київ. 2000. Вип. 2. В 4 ч. Ч. II - С. 80-84.

153. Музика-Стефанчук О. А. Фінансово-правова основа місцевого самоврядування в зарубіжних країнах. Київ. 2009. С. 119.

154. Гонцяж Я. Самоврядування та територіальна організація влади в Польщі. Київ. 2001. С. 24-26.

155. Карасінський С. Польська адміністративна реформа. Луганськ. 2001. С. 436.

ДОДАТКИ

Додаток А

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації

1. Yuliya Kovtun. Improving the Relationship between Public Authorities and Local Governments in the Process of Decentralization / Y. Kovtun // - The Studies of the Borderland Universities Network. – Bialystok, 2020.–Tom 4. P. 99-111. URL: https://repozytorium.uwb.edu.pl/jspui/handle/11320/10138 .

2. Оганісян М.С., Ковтун Ю.Є. Концепт «оптимізація» в політико-управлінському дискурсі. / М.С. Оганісян, Ю.Є. Ковтун // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. ХРІДУ НАДУ / [голов. ред. проф. О.Ю. Амосов.]. Вип. 3(66). – Харків : ХРІДУ НАДУ, 2019. С. 44-53.

3. Ковтун Ю.Є. Упорядкування поля функцій системи органів публічної влади в умовах децентралізації. / Ю.Є. Ковтун // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. ОРІДУ / [голов. ред. М.М. Іжа]. Вип. 1(77). – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2019. С. 54-59.

4. Kovtun Yuliya. The concept of“optimization”in political and managerial discourse. / Kovtun Yuliya // Теоретичні та прикладні питання державотворення : електрон. наук. фах. вид. / Одес. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, Вип. 24. 2019. С. 43-47.

5. Ковтун Ю.Є. Децентралізація публічної влади в Україні: проблеми упорядкування поля владних функцій. / Децентралізація влади в Україні: гуманітарний та соціально-політичний аспекти : монографія / кол. авт. Іжа М.М., Бакуменко В.Д., Попов С.А. та ін.; за ред. Іжі М.М., Бакуменка В.Д., Попова С.А. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2019. С. 64-72.

6. Ковтун Ю.Є. Механізм взаємовідносин органів публічної влади в умовах розвитку багаторівневого управління в Україні / Ю.Є. Ковтун // – Багаторівневе управління (multi-level governance) в умовах модернізації публічної влади і становлення демократичного врядування в Україні: колективна монографія / Іжа М. М., Надолішній П.І., Приходченко Л. Л., Саханенко С.Є. та ін. ; за заг. ред. Л.Л. Приходченко. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2020. С. 288-294.

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації

7. Ковтун Ю.Є. Оптимізація діяльності органів публічної влади в контексті проведення адміністративної реформи. – Матеріали IX Міжнародної наукової конференції аспірантів та докторантів з державного управління / Ю. Ковтун // Державне управління в Україні: історія державотворення, виклики та перспективи: матеріали IX Міжнародної наукової конференції аспірантів та докторантів з державного управління. 25 травня 2018 року. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2018.

8. Ковтун Ю.Є. Упорядкування поля функцій системи органів публічної влади в умовах децентралізації. – Матеріали міжрегіональної науково-практичної конференції / Ю. Ковтун // Політика та управління розвитком регіону у вимірі децентралізації влади в Україні: матеріали міжрегіональної науково-практичної конференції. 31 травня 2018 року. – Херсон: ХЦПКПС, 2018.

9. Оганісян М.С., Ковтун Ю.Є. Концепт «оптимізація» в політико-управлінському дискурсі/ М.С. Оганісян, Ю.Є. Ковтун // Реформування публічного управління та адміністрування: теорія, практика, міжнародний досвід : матеріали Всеукраїнської наук.-практ. конф. за міжнар. участю. 26 жов. 2018 р. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2018. С. 233-234.

10. Ковтун Ю.Є. Організаційно-правовий аспект удосконалення нормотворчої діяльності органів державної влади та органів місцевого

самоврядування в умовах децентралізації. / Ю.Є. Ковтун // – Теорія та практика публічного управління та адміністрування у XXI сторіччі : матеріали I Всеукраїнської науково-практичної конференції за міжнародною участю здобувачів вищої освіти та молодих вчених (Київ, 30 листоп. 2018 р.) : / за заг. ред. В. С. Куйбіди, О. М. Петроє, І. О. Дегтярьової. – Київ : НАДУ, 2018. С. 144-146.

11. Kovtun Yuliya. Optimization of public administration bodies activity in the conditions of modern state building: legal and regulation aspects. / Yuliya Kovtun // – New Insights in Public Administration [Electronic source] : Proceedings of Scientific Seminar of PhD Students. - Odessa, November 8, 2018 / Edited by N.Kolisnichenko. – O.: ORIPA NAPA, 2018. C. 37-40.

12. Ковтун Ю.Є. Організаційно-правове регулювання взаємовідносин органів державної влади та органів місцевого самоврядування в процесі децентралізації. Сучасні політичні процеси: глобальний та національний виміри: матеріали міжнародної науково-практичної інтернет-конференції, 28 вересня 2018 року. Національний університет «Одеська юридична академія». Одеса. 2018. С. 99-101.

13. Ковтун Ю. Є. Нормативно-правове забезпечення органів публічної влади в контексті інтеграції України до Європейського Союзу. Державне управління в Україні: історія державотворення, виклики та перспективи [Електронний ресурс] : матеріали X Міжнар. наук. конф. аспірантів та докторантів з державного управління, 31 трав. 2019 р. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2019.

14. Ковтун Ю.Є. Зарубіжний досвід регулювання взаємовідносин органів публічної влади в умовах децентралізації : матеріали Всеукраїнської наук.-практ. конф. за міжнар. участю. 11 жов. 2019 р. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2019. С. 21-22.

15. Ковтун Ю.Є. Організаційно-правове регулювання взаємовідносин органів державної влади та органів місцевого самоврядування в процесі децентралізації / Ю.Є. Ковтун // – Теорія та практика публічного

управління та адміністрування у XXI сторіччі : матеріали II Всеукраїнської науково-практичної конференції за міжнародною участю здобувачів вищої освіти та молодих вчених (Київ, 22 листопада. 2019 р.) : / за заг. ред. В. С. Куйбіди, О. М. Петроє, І. О. Дегтярьової. – Київ : НАДУ, 2019. С.120-121.

16. Ковтун Ю.Є. Проблеми делегування повноважень у механізмі децентралізації органів публічної влади в Україні : Матеріали XI наукової Інтернет-конференції за міжнародною участю для аспірантів та докторантів 29 травня 2020 року – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2020. С. 19-21.

17. Kovtun Yuliya. Administrative agreement as an instrument of relations between state authorities and local government bodies : міжнародна наукова конференція «Вклад молодих вчених в розвиток публічного управління», 26 лютого 2021 року, Вип. – VII., Республіка Молдова, Кишинев, 2021. С. 17-19.

Додаток Б

Довідки про впровадження

ОКНЯНСЬКА СЕЛИЩНА РАДА
ПОДІЛЬСЬКОГО РАЙОНУ ОДЕСЬКОЇ ОБЛАСТІ
вул. Комарова, 2, смт Окни, Подільський район, Одеська область, 67900
тел.(04861)2-10-53, факс (04861) 2-10-68, E-mail: selychna5@ukr.net Код ЄДРПОУ 04379924

04.02.2022 № 02-15/ 352

на № _____ від _____

ДОВІДКА ПРО ВПРОВАДЖЕННЯ

Видана аспірантці кафедри публічного управління та регіоналістики Навчально-наукового інституту публічної служби та управління Державного університету «Одеська політехніка» (ОРІДУ НАДУ при Президентові України) – Ковтун Юлії Євгеніївні про те, що результати її наукового дослідження, здійснювані за тематикою «Оптимізація взаємовідносин органів державної влади та органів місцевого самоврядування», використані при підготовці та підписанні Меморандуму про Співпрацю між GIZ та Окнянською селищною громадою в особі голови Окнянської селищної ради для проєкту «Програма ЄС Міцні регіони – Спеціальна програма підтримки України».

Селищний голова Олег БЄЛОУС